

§ RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/4896/2007-DCTI

ATA/358/2008

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 1^{er} juillet 2008

dans la cause

SI W _____

représentée par Me Christian Luscher, avocat

contre

**COMMISSION CANTONALE DE RECOURS EN MATIÈRE DE
CONSTRUCTIONS**

et

**DÉPARTEMENT DES CONSTRUCTIONS ET DES TECHNOLOGIES DE
L'INFORMATION**

EN FAIT

1. La SI W_____ (ci-après : la SI ou la propriétaire) est propriétaire de l'immeuble sis X, rue Y_____ à Genève.
2. Le 20 décembre 2006, la SI a conclu un contrat de bail avec Monsieur A_____, portant sur un appartement de 5 pièces au premier étage de l'immeuble susmentionné. Sa durée était d'un an et trois mois et il était renouvelable tacitement de six mois en six mois. Il prenait effet le 1^{er} janvier 2007. A l'occasion de sa conclusion, le loyer annuel, qui était de CHF 22'200.- depuis le 1^{er} janvier 1999, a été augmenté à CHF 26'200.-, les charges demeurant inchangées, soit CHF 3'000.- par an. Le motif de l'augmentation était l'adaptation aux loyers annuels du quartier, conformément à l'article 269 lettre a de la loi fédérale complétant le code civil suisse du 30 mars 1911 - Livre cinquième : Droit des obligations (CO - RS 220). Enfin, une clause additionnelle prévoyait que la SI prendrait à sa charge la réfection complète des peintures, le ponçage et la vitrification des parquets et la mise en conformité de l'électricité, le locataire étant autorisé à faire procéder à ses frais à l'aménagement de la cuisine ainsi qu'à la modernisation de la salle de bains.
3. Selon un rapport d'enquête du 26 janvier 2007, lors d'une visite de l'immeuble précité, un inspecteur de la police des constructions du département des constructions et des technologies de l'information (ci-après : le DCTI) a constaté que l'appartement susmentionné faisait l'objet "d'importants travaux de rénovation" comprenant notamment :
 - Réfection complète de la cuisine avec nouvel agencement et nouveaux appareils ;
 - Réfection complète de la salle de bains avec pose de nouveaux appareils et réfection des revêtements de sol et muraux en céramique ;
 - Remise à neuf des installations électriques ;
 - Dans toutes les pièces, peinture des plafonds, des murs et des boiseries.
4. Par courrier du 30 janvier 2007, le DCTI a informé la régie mandataire de la propriétaire, que les travaux, vu leur importance et leur nature, étaient susceptibles d'être assujettis à la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (mesures de soutien en faveur des locataires et de l'emploi) du 25 janvier 1996 (LDTR - L 5 20) et devaient, par conséquent, faire l'objet d'une requête en autorisation de construire. La SI était invitée à faire part de ses observations en joignant toutes les pièces utiles.

5. Le 9 février 2007, la régie a répondu. La SI avait effectué des travaux de remise en état des peintures et des parquets pour un coût d'environ CHF18'000.- et attendait la facture pour la mise en conformité de l'électricité. Les autres travaux avaient été exécutés par le locataire, dont le bail était remis en copie. La LDTR avait été respectée.
6. Le 21 mars 2007, le DCTI a demandé à M. A_____ de lui confirmer que c'était bien à sa demande et à ses frais qu'il avait été procédé à l'aménagement de la cuisine et à la modernisation de la salle de bains. Il lui demandait en outre de lui communiquer le descriptif et les factures des travaux, ainsi que l'avis de fixation de loyer initial.
7. M. A_____ a confirmé, le 3 avril 2007, avoir fait exécuter à ses frais les travaux susmentionnés et a transmis les documents sollicités. Le montant desdits travaux était de CHF 19'000.-.
8. Par décision du 4 mai 2007, le DCTI a ordonné à la SI de déposer, dans les trente jours, une requête en autorisation de construire portant sur l'ensemble des travaux effectués dans l'appartement concerné. Au vu de leur nature et de leur coût - soit CHF 37'000.- au total, sans l'installation électrique - ainsi que de l'augmentation de loyer consécutive aux travaux - de CHF 4'440.- à CHF 5'280.- la pièce l'an, soit 19% -, ces derniers ne pouvaient être qualifiés de travaux courants d'entretien. Il s'agissait d'entretien différé, tombant sous le coup de la LDTR et soumis à autorisation.
9. Le 6 juin 2007, la SI a recouru auprès de la commission cantonale de recours en matière de constructions (ci-après : CCRC) contre la décision susmentionnée, concluant à son annulation. Par leur nature, les travaux effectués tant par le locataire que par la propriétaire relevaient de l'entretien courant. Ils n'avaient pas amélioré le confort de l'appartement, qui avait gardé le même standing. Le loyer avait été augmenté avant les travaux et l'augmentation était justifiée par une adaptation aux loyers usuels du quartier. En outre, le loyer annuel par pièce avant augmentation était déjà au-delà de la limite fixée pour un logement correspondant aux besoins prépondérants de la population.
10. Le 2 novembre 2007, la CCRC a rejeté le recours. La nature, le coût et son impact sur le loyer, démontraient qu'il s'agissait de travaux d'entretien différés, assujettis à la LDTR.
11. La SI a recouru auprès du Tribunal administratif par acte du 11 décembre 2007. Elle conclut à son annulation et à la constatation que les travaux entrepris ne sont pas assujettis à la LDTR.

On ne pouvait imposer au propriétaire de déposer une demande d'autorisation pour des travaux effectués par le locataire. C'était à tort que le DCTI

et la CCRC avaient considéré que les deux catégories de travaux formaient un tout. Elles procédaient en effet de deux décisions distinctes. En tout état, il ne s'agissait pas de travaux assujettis à la LDTR, pour les motifs développés devant la juridiction de première instance.

12. Le 11 janvier 2008, le DCTI s'est opposé au recours. Les travaux litigieux, effectués en une fois, ne sauraient être considérés comme des travaux d'entretien régulier. Ils étaient à l'origine d'une importante augmentation de loyer. Peu importait le motif invoqué à l'appui de cette augmentation. C'était bien à la SI de requérir une autorisation pour l'ensemble des travaux, car le but de la LDTR était notamment de protéger les locataires. Le "saucissonnage" (SIC) des travaux constituait une pratique abusive dans la mesure où elle avait pour seul objectif d'étudier les prescriptions de la LDTR. La SI avait connaissance du fait que les travaux de son locataire - qu'elle avait autorisés - étaient exécutés à la même période que les siens.

Il ressort des pièces produites que le coût total des travaux commandés par la régie était de CHF 22'000.-.

13. Le 7 mars 2008, le juge délégué a entendu M. A_____, en présence des parties.

Fin 2006, il avait dû chercher rapidement un appartement. On lui avait indiqué qu'un tel objet avait été mis sur le marché à la rue Y_____ pour début février 2007, mais qu'il y avait des travaux préalables. Il s'était rendu sur le chantier et avait constaté que la cuisine, la salle de bains et les WC ne lui convenaient pas dans leur aménagement de l'époque. Il avait alors demandé s'il était prévu de faire quelque chose à cet égard. La réponse ayant été négative, il avait demandé à la régie s'il était possible que des travaux soient faits. Comme seuls les peintures et les parquets devaient être refaits, il avait demandé s'il pouvait entreprendre lui-même les travaux qui l'intéressaient. La régie lui avait indiqué que c'était possible, mais à ses frais. Il avait alors mandaté une entreprise pour les faire, parallèlement à ceux exécutés pour la régie. Le loyer de l'appartement avait été convenu indépendamment des travaux qu'il avait décidé ensuite d'effectuer. Les travaux n'avaient, selon lui, pas amélioré la qualité du logement, les aménagements existants étant en état de fonctionnement, mais vétustes, ce qui ne lui convenait pas. S'il avait entrepris ces travaux, c'était parce qu'il avait l'intention de rester dans cet appartement.

La régie a indiqué que l'appartement était sur le marché au prix du loyer actuel de M. A_____. Lors de la mise sur le marché, aucuns travaux autres que ceux entrepris par la régie n'étaient prévus. Celle-ci ignorait alors que le locataire serait M. A_____ et qu'il souhaiterait entreprendre d'autres travaux. Théoriquement, la propriétaire pourrait exiger la remise en état en cas de changement de locataire, si les travaux ne plaisaient pas au nouveau.

Le DCTI a persisté dans sa décision

La cause a été gardée à juger.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - LOJ - E 2 05 ; art. 63 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
2. Une autorisation est nécessaire pour effectuer toute transformation ou rénovation au sens de l'article 3, alinéa 1 LDTR (art. 9 LDTR).
3. Selon l'article 3 alinéas 1 lettre d et 2 LDTR, sont qualifiés de transformation les travaux qui ont pour objet la rénovation, c'est-à-dire la remise en état, même partielle, de tout ou partie d'une maison d'habitation, en améliorant le confort existant sans modifier la distribution des logements, sous réserve qu'il ne s'agisse pas de travaux d'entretien. Ces derniers, non assujettis à la LDTR, sont les travaux courants faisant partie des frais d'exploitation ordinaires d'une maison d'habitation. Les travaux raisonnables d'entretien régulier ne sont pas considérés comme travaux de transformation, pour autant qu'ils n'engendrent pas une amélioration du confort existant.

Il ressort des travaux législatifs ayant précédé la modification de cette disposition légale, adoptée en 1999, que le Grand Conseil désirait, pour tracer une limite précise entre travaux soumis et non soumis à la loi, que soient pris en compte le coût de ces derniers et leur incidence sur les loyers, comme prévu par la jurisprudence (Mémorial du Grand Conseil 1999 9/11 p. 1076). La minorité du Grand Conseil avait proposé une autre teneur pour l'article 3 alinéa 2 LDTR, précisant que les travaux d'entretien qui ne devaient intervenir qu'à une échéance lointaine, tels notamment la remise à neuf d'un appartement au changement de locataire, n'étaient pas assujettis à la LDTR (Mémorial 1999 9/11 p. 1166). Lors du deuxième débat concernant ce projet de modification de la LDTR, de très nombreux amendements ont été soumis au Grand Conseil par la minorité, notamment celui de préciser, à l'article 3 alinéa 1 lettre d LDTR, que devaient être considérés comme travaux de rénovation ceux dont le coût total engendrait une augmentation de loyer de plus de 20 % (Mémorial 1999 9/1 p. 1211). Cet amendement a été refusé, tout comme celui visant à préciser que la remise à neuf d'un appartement au changement de locataire n'était pas assujettie à la loi (Mémorial 1999 10/11 p. 1415 ; ATA/522/2004 du 8 juin 2004).

4. Dans la mesure où la loi vise principalement à maintenir un habitat correspondant, notamment sous l'angle économique, aux besoins prépondérants de

la population, il faut éviter que des travaux non soumis à la loi ne conduisent à la longue à une érosion dudit habitat. En d'autres termes, la loi cherche à soumettre au contrôle de l'Etat certaines catégories de travaux davantage en fonction des risques qu'ils font peser sur le caractère abordable des loyers qu'en fonction du type de travaux eux-mêmes (O. BINDSCHEDLER, F. PAYCHÈRE, "La jurisprudence récente du Tribunal administratif du Canton de Genève en matière d'entretien des immeubles" in RDAF 1998 p. 368). Qu'il s'agisse de soumettre au régime des transformations certains travaux d'entretien ou, malgré l'absence de régularité, de ne pas assimiler ces travaux à des transformations, le critère décisif est donc leur coût et ses conséquences sur le caractère abordable des loyers (O. BINDSCHEDLER, F. PAYCHÈRE, op. cit., p. 369).

5. De jurisprudence constante (ATA/659/2004 du 24 août 2004 et références citées), il est admis, s'agissant de la distinction entre travaux d'entretien et de rénovation (ou de transformation) consacrée à l'article 3 LDTR, de tenir un raisonnement en deux temps, à savoir :

- D'abord en examinant si, de par leur nature les travaux en cause relèvent de l'entretien ou, au contraire, consistent en des travaux de rénovation. En prolongement de cette distinction, la jurisprudence a admis que des travaux d'entretien sont susceptibles d'aboutir à une rénovation ou à une transformation soumises à la LDTR, lorsque n'ayant pas été exécutés périodiquement ou par rotation tout au long de l'existence de l'immeuble, ou encore parce qu'ils n'ont pas été exécutés du tout pendant de nombreuses années, leur accumulation, même en tenant compte d'une exécution rationnelle commandant un regroupement, leur confère une incidence propre à engendrer un changement de standing de l'immeuble (A. MAUNOIR, la nouvelle LDTR au regard de la jurisprudence, in RDAF 1996 p. 314 et la jurisprudence citée) ;

- Ensuite, en s'attachant à l'ampleur et, partant, au coût desdits travaux et à leur répercussion sur le montant du loyer, dès lors qu'il pourrait en résulter un changement d'affectation qualitatif sur les logements, ces derniers ne répondant plus aux besoins prépondérants de la population (ATA/365/2001 du 29 mai 2001 ; ATA/261/2001 du 24 avril 2001 et les références citées).

6. a. La notion de besoins prépondérants de la population est déterminée en fonction du critère du loyer. Ces loyers ont été fixés entre CHF 2'400.- et CHF 3'255.- la pièce par année. Cette fourchette peut être exceptionnellement dépassée si des circonstances particulières le justifient (art. 6 al. 3 LDTR).

b. Un logement correspond en principe par son genre ou par son loyer aux besoins prépondérants de la population lorsqu'il se trouve dans la fourchette de loyer susmentionnée ou lorsque ce logement entre dans la catégorie des appartements dans lesquels règne la pénurie au sens de l'article 25 LDTR. Il y a pénurie d'appartements lorsque le taux des logements vacants, considérés par

catégorie, est inférieur à 2 % du parc immobilier de la même catégorie (art. 25 al. 2 LDTR). Selon l'arrêté du Conseil d'Etat pour la période pertinente, les logements où sévit la pénurie sont ceux entre une et sept pièces (arrêté du Conseil d'Etat du 29 novembre 2004 - L 5 20.03, applicable dès le 1er janvier 2005).

7. En application de ces principes, le Tribunal administratif a notamment considéré comme relevant de l'entretien l'installation de nouveaux sanitaires, l'agencement des cuisines, la mise en conformité de l'installation électrique, la pose de nouveaux revêtements des sols et des parois ainsi que des travaux de peinture et de serrurerie (ATA/162/2003 du 25 mai 2003 ; ATA/365/2001 et ATA/261/2001 et références citées). Il convient toutefois de tenir compte également des circonstances dans lesquelles les travaux sont accomplis et notamment de leur accumulation en raison d'un défaut d'entretien courant des bâtiments concernés (ATA/688/2002 du 12 novembre 2002 ; ATA/34/1998 du 27 janvier 1998).

Des travaux d'entretien différés dans le temps dont le coût a eu des conséquences importantes sur les loyers, lesquels ne répondent plus aux besoins prépondérants de la population, ont ainsi été jugés comme devant être soumis à autorisation; ces coûts étaient respectivement de CHF 38'213.- pour un appartement de 3,5 pièces (ATA/278/2006 du 16 mai 2006) ; CHF 79'359.- pour un 6,5 pièces (ATA/751/2004 du 28 septembre 2004) ; CHF 44'000.- pour un 4 pièces (ATA/659/2004 du 24 août 2004) ; CHF 49'874.- pour un 4 pièces (ATA/618/2004 du 5 août 2004) ; CHF 66'345.- pour un 4 pièces (ATA/802/2001 du 4 décembre 2001) ; de CHF 40'196.- pour un 4 pièces, CHF 23'422.- pour un 3 pièces et CHF 20'366.- pour un 4 pièces (ATA/365/2001 du 29 mai 2001) ; de CHF 10'650.- pour un 3 pièces, CHF 31'830.- pour un 2 pièces, CHF 31'530.- pour un 2 pièces, CHF 9'050.- pour un 3 pièces (ATA/261/2001 du 24 avril 2001).

En revanche, des travaux d'entretien modestes, de CHF 10'000.- à CHF 12'000.- pour un appartement de 3,5 pièces n'ayant pu en eux-mêmes justifier une augmentation de loyer de plus de trente pour cent n'ont pas été soumis à la LDTR (ATA/162/2003 du 25 mars 2003). Des travaux d'entretien, effectués régulièrement et qui n'avaient pas augmenté le confort, d'un coût de CHF 25'718.- pour un 4 pièces, n'ont également pas été soumis à la LDTR. Ils comprenaient : peinture (murs, plafonds et boiseries), ponçage et imprégnation de tous les parquets, remplacement des W.-C. et du lavabo de la salle de bains, installation d'un nouvel évier, d'un frigo, d'une cuisinière, d'un lave-vaisselle, d'un lave et sèche-linge dans la cuisine (ATA/522/2004 du 8 juin 2004).

8. En l'espèce, les travaux effectués dans l'appartement de cinq pièces consistent en la réfection des peintures et des parquets ainsi que la mise en conformité de l'installation électrique, représentant un coût total de CHF 22'000.-, d'une part et, d'autre part, la fourniture et pose d'un agencement de cuisine, et carrelage, ainsi que la fourniture et pose d'appareils sanitaires et carrelage dans la

salle de bains et les WC, pour un montant global de CHF 19'000.-. Les premiers travaux ont été effectués sur ordre de la SI, à l'occasion d'un changement de locataire. De par leur nature, ils relèvent de l'entretien usuel qu'il est difficile d'entreprendre lorsque des locataires et leur mobilier sont dans les locaux. Les seconds qui, par leur nature, relèvent également de l'entretien au vu de la jurisprudence susmentionnée, ont été commandés par le locataire - avec l'aval de la propriétaire - et payés par celui-ci.

En effet, il ressort de l'instruction à laquelle le tribunal de céans a procédé que les travaux entrepris par la régie ont été décidés avant que le locataire n'ait été connu. Le montant du loyer avait déjà été fixé pour la mise sur le marché. C'est après une visite des lieux que le locataire a souhaité que d'autres travaux soient faits. Ceux-ci ont été commandés plus de trois semaines après la conclusion du contrat de bail. Dans la chronologie, leur coût n'a donc pu avoir aucune influence sur le loyer. Le locataire a en outre, indiqué vouloir demeurer plusieurs années dans ce logement, raison pour laquelle il y avait assumé des frais. Le DCTI n'alléguant pas qu'il y avait eu une quelconque connivence entre la propriétaire et le locataire en vue de détourner les dispositions de la LDTR et les éléments figurant au dossier ne permettant pas de la soupçonner, il n'y avait pas lieu de cumuler les travaux effectués par le locataire et par la régie et de soumettre l'ensemble à autorisation.

9. Au vu de ce qui précède, le recours sera admis. La décision querellée sera annulée, de même que celle du DCTI du 4 mai 2007.

Un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge du DCTI. Une indemnité de CHF 2'000.- sera allouée à la recourante, à la charge de l'Etat de Genève (art. 87 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 11 décembre 2007 par la SI W_____ contre la décision de la commission cantonale de recours en matière de constructions du 2 novembre 2007 ;

au fond :

l'admet ;

annule la décision de la commission cantonale de recours en matière de construction du 2 novembre 2007 ;

annule la décision du département des constructions et des technologies de l'information du 4 mai 2007 ;

met à la charge du département des constructions et des technologies de l'information un émolument de CHF 1'000.- ;

alloue à la recourante une indemnité de CHF 2'000.- à la charge de l'Etat de Genève ;

dit que, conformément aux articles 82 et suivants de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'article 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Me Christian Luscher, avocat de la recourante ainsi qu'au département des constructions et des technologies de l'information et à la commission cantonale de recours en matière de constructions.

Siégeants : M. Thélin, président, Mmes Hurni et Junod, M. Dumartheray, juges,
M. Bellanger, juge suppléant.

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste adj. :

M. Tonossi

le vice-président :

Ph. Thélin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :