

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3608/2015-LDTR

ATA/673/2017

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 20 juin 2017

dans la cause

RENTES GENEVOISES-ASSURANCE POUR LA VIEILLESSE

représentées par Me Nathalie Thürler, avocate

contre

**DÉPARTEMENT DE L'AMÉNAGEMENT, DU LOGEMENT ET DE
L'ÉNERGIE - OAC**

**Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du
8 novembre 2016 (JTAPI/1295/2016)**

EN FAIT

1. Sous le nom de Rentes genevoises – Assurance pour la vieillesse (ci-après : les rentes genevoises), il est institué une caisse mutuelle d'assurance sous la forme d'un établissement de droit public à but social, indépendant et doté de la personnalité juridique (art. 1 al. 1 de la loi concernant les Rentes genevoises – Assurance pour la vieillesse du 3 décembre 1992 - LRG - J 7 35).
2. Les rentes genevoises sont propriétaires depuis le 22 octobre 2001 de la parcelle n° 320, feuille 26 de la commune de Genève, Petit-Saconnex, sur laquelle est sis l'immeuble à l'adresse 75 rue du Grand-Pré (ci-après : l'immeuble).

La parcelle est située en zone de développement 3, sur une zone préexistante 4A.

3. a. Le 22 juillet 2015, les rentes genevoises ont déposé une demande d'autorisation de construire en procédure accélérée pour un appartement de quatre pièces, n° 42, au 4^{ème} étage de l'immeuble (APA 43'060). Il s'agissait de la rénovation de la cuisine, vitrification des parquets, réfection de l'électricité, réfection des sanitaires, réfection du carrelage et faïence, réfection des peintures, réparation des menuiseries pour un coût estimé de CHF 48'274.- TTC pour un appartement de 60 m². Il était vacant et destiné à être loué. Les travaux devaient s'organiser entre le 1^{er} août et le 15 septembre 2015. Le loyer annuel avant travaux était de CHF 12'120.- auxquels s'ajoutaient CHF 300.- annuels à charge du locataire au titre de frais de téléseu. L'appartement allait être reloué le 30 septembre 2015 à CHF 13'620.-. Selon le plan financier, les 70 % du coût total des travaux étaient rentabilisés à 7,625 %, soit CHF 2'576.65.
- b. Dans le cadre de l'instruction du dossier, l'office cantonal du logement et de la planification foncière (ci-après : OCLPF), en sa qualité d'instance LDTR (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), a, le 25 août 2015, préavisé favorablement, sous condition que le loyer n'excède pas, après travaux, son niveau actuel, soit CHF 12'420.- l'an, représentant CHF 3'549.- la pièce l'an, pour une durée de trois ans à dater de la remise en location après la fin des travaux.

Il était relevé que le comptage des pièces servant au calcul du futur loyer devait suivre le règlement d'exécution de la loi générale sur le logement et la protection des locataires du 24 août 1992 (RGL - I 4 05.01). L'appartement concerné était un trois pièces et demie, et non un quatre pièces. « En effet, l'espace communautaire, qui regroupe la cuisine et le séjour, totalise 22,5 m². La surface d'espace communautaire doit totaliser 27 m² pour un appartement de 3,5-4

pièces pour être comptée comme 2 pièces. Ce qui n'est pas le cas ici. Total : 1,5 + 1 + 1 = 3,5 pièces ».

4. Par décision du 14 septembre 2015, le département de l'aménagement, du logement et de l'énergie (ci-après : DALE ou le département) a accordé l'autorisation sollicitée. Elle était toutefois notamment conditionnée (ch. 4 de l'autorisation) au respect des conditions figurant dans le préavis LDTR (ci-après : préavis LDTR) du 25 août 2015, lequel faisait partie intégrante de l'autorisation.
5. L'autorisation APA 43'060 a été publiée dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève (ci-après : FAO) du 11 septembre 2015.
6. Par acte du 12 octobre 2015, les rentes genevoises ont interjeté recours devant le Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI) contre l'autorisation de construire précitée.

Elles ont conclu préalablement à ce que le DALE produise le dossier d'archive C 82'807 du 17 juillet 1985 concernant les travaux précédemment réalisés dans l'immeuble. Principalement, le chiffre 4 de l'autorisation devait être annulé et, cela fait, il devait être dit et constaté que le logement concerné était composé de quatre pièces et que le loyer n'excéderait pas, après travaux, CHF 13'620.- par an, soit CHF 3'405.- la pièce l'an pour une durée de trois ans, à dater de la remise en location après la fin des travaux.

7. Le dossier d'archive du 17 juillet 1985 C 82'807 a été versé à la procédure. Il comprenait notamment un préavis LDTR de 1985 mentionnant que les travaux consisteraient en une modification de la distribution des appartements. Les trois pièces et demie deviendraient des quatre pièces. L'immeuble avait été construit en 1898.
8. Par réponse du 15 décembre 2015, le département a conclu au rejet du recours.
9. Après réplique et duplique des parties, le TAPI a rejeté le recours par jugement du 8 novembre 2016.

Le litige ne portait que sur le nombre de pièces de l'appartement à transformer, ce qui avait des conséquences sur le quotient par lesquels les montants de coûts des travaux ou du loyer devaient être divisés pour obtenir des données par pièce. Pour l'appartement concerné, le dernier loyer en CHF 3'549.- par an par pièce dépassait déjà le loyer maximum admis par pièce de CHF 3'405.- pour un trois pièces et demie, alors qu'il était en dessous dudit loyer admis de CHF 300.- pour un quatre pièces.

La jurisprudence de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) avait confirmé à plusieurs reprises que les

calculs pouvaient être effectués, par analogie, avec les règles de la loi générale sur le logement et la protection des locataires du 4 décembre 1977 (LGL - I 4 05).

Les rentes genevoises ne pouvaient déduire aucun droit de l'autorisation de 1985, aucune promesse ne leur ayant été faite que l'appartement serait, à l'avenir, toujours considéré comme un quatre pièces.

La pratique du département appliquée par analogie au RGL pour le calcul du nombre de pièces selon la LDTR était une pratique bien établie, soit depuis plus de dix ans.

Les rentes genevoises n'avaient pas démontré ne pas être en mesure de supporter le coût des travaux sans majoration de loyer.

10. Par acte du 1^{er} février 2017, les rentes genevoises ont interjeté recours devant la chambre administrative. Elles ont conclu à l'annulation du jugement entrepris et ont repris les conclusions formulées devant le TAPI.

Le département, et à sa suite le TAPI, faisaient une application trop directe, rigoureuse et schématique du RGL, alors que les dispositions de cette réglementation ne s'appliquaient que par analogie au cas d'espèce. La décision violait ainsi le principe de la légalité.

La décision entraînait par ailleurs un abus du pouvoir d'appréciation, dès lors qu'elle omettait de prendre en compte d'autres critères ainsi que les particularités du cas d'espèce, plus décisifs.

La décision ne respectait pas non plus le principe de la bonne foi, ni la garantie de la propriété, ni même le principe de la proportionnalité et la nécessité de procéder à une pesée des intérêts en présence.

La LDTR ne définissait pas la notion de pièces. La jurisprudence appliquait par analogie la LGL. Cela étant, la LGL ne contenait aucune définition de ce qu'était une pièce. Seul le RGL contenait des dispositions sur la façon de comptabiliser les pièces d'un logement. Or, le règlement, entré en vigueur en 1992, était largement postérieur à la loi qui datait de 1974. Il contenait par ailleurs des règles de construction destinées aux immeubles alors que la LDTR tendait à préserver le parc locatif existant. Lorsqu'il prévoyait des surfaces minimum, le RGL visait des logements à construire et prévoyait donc des obligations pour le promoteur constructeur qui sollicitait une aide de l'État pour son investissement. À l'inverse, les autorisations délivrées pour des travaux dans le cadre de la LDTR concernaient tous les immeubles, y compris fort anciens, qui n'avaient pas été assujettis ni à la LGL ni au RGL lors de leur construction. Les logements ne pouvaient donc respecter la typologie préconisée par le RGL s'agissant des surfaces minimum. Les travaux préparatoires confirmaient cette position. Lorsque le juge devait déterminer le nombre de pièces d'un logement sous l'angle de la

LDTR, il ne pouvait pas se fonder sur le RGL comme s'il s'agissait d'une norme applicable à l'immeuble en question puisque tel n'était précisément pas le cas. Une telle interprétation violait le principe de la légalité.

11. Par observations du 6 mars 2017, le département a conclu au rejet du recours.
12. Les recourantes ont répliqué le 12 avril 2017, persistant dans leurs conclusions.
13. Par courrier du 18 avril 2017, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.
14. Les arguments des parties seront repris, en tant que de besoin, dans la partie en droit du présent arrêt.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
2. Le litige porte principalement sur le calcul du nombre de pièces de l'appartement faisant l'objet de l'autorisation.
3. L'art. 1 RGL définit la façon de calculer le nombre de pièces des logements soumis à la LGL, sauf des logements d'utilité publique.

De jurisprudence déjà ancienne et constante, la chambre de céans a toujours considéré qu'il était possible d'appliquer la disposition précitée, par analogie, au calcul du nombre de pièces selon la LDTR, les buts poursuivis par la LDTR et la LGL relevant d'un même souci de préserver l'habitat et de lutter contre la pénurie de logements à Genève (ATA/334/2014 du 13 mai 2014 ; ATA/641/2013, ATA/826/2012 du 11 décembre 2012 et ATA/645/2012 du 25 septembre 2012 ; ATA/322/2008 du 17 juin 2008 ; ATA/567/2005 du 16 août 2005).

Cette jurisprudence a été confirmée par le Tribunal fédéral (arrêt 1C_323/2014 du 10 octobre 2014 consid. 7.2).

4. Les recourantes contestent la similarité des buts entre les deux lois précitées.

Elles ne font toutefois que substituer leur propre appréciation à celle faite par la chambre de céans.

Le fait que la LGL s'applique pour des constructions nouvelles alors que la LDTR concerne des immeubles d'ores et déjà construits n'est pas de nature à remettre en cause la jurisprudence précitée s'agissant des moyens mis en œuvre pour parvenir au but, commun entre les deux lois, de protéger les besoins prépondérants ou les besoins d'intérêt général de la population en proposant des systèmes de contrôle des loyers ou des prix de vente.

L'argument relatif aux travaux préparatoires d'une modification de la LDTR en 2000 n'est pas pertinent, les extraits cités par les recourantes ne concernant que des généralités sur les différences entre la LGL et la LDTR, en soi non contestées, mais non déterminantes.

Enfin, les recourantes ne font qu'alléguer, sans en faire la démonstration, que le législateur cantonal n'aurait pas voulu une application de la LGL respectivement du RGL dans le cadre de la LDTR.

En se conformant à la jurisprudence constante depuis plus de dix ans, l'administration n'a pas abusé de son pouvoir d'appréciation en appliquant par analogie le calcul préconisé par le RGL au nombre de pièces de l'appartement querellé.

5. Les recourantes se plaignent d'un abus du pouvoir d'appréciation de l'administration. Elles fondent notamment leur argumentation sur les critiques émises par la doctrine (Emmanuelle GAIDE/Valérie DÉFAGO GAUDIN, la LDTR, Berne 2014, p. 155) selon lesquelles « la jurisprudence applique le RGL en matière de LDTR à défaut d'autres règles : seule une application par analogie et souple semble donc envisageable afin de ne pas aboutir à des situations inappropriées que le législateur n'a en réalité pas voulues ».

a. Il y a abus du pouvoir d'appréciation lorsque l'autorité, tout en restant dans les limites du pouvoir d'appréciation qui est le sien, se fonde sur des considérations qui manquent de pertinence et sont étrangères au but visé par les dispositions légales applicables, ou viole des principes généraux du droit tels que l'interdiction de l'arbitraire et de l'inégalité de traitement, le principe de la bonne foi et le principe de la proportionnalité (ATF 123 V 150 consid. 2 p. 152 et les références citées).

b. En l'espèce, les recourantes soutiennent que l'administration aurait omis de prendre en compte certains critères ainsi que les particularités du cas d'espèce. Elles n'indiquent toutefois pas en quoi l'ancienneté de l'immeuble impliquerait forcément que le calcul des pièces tel qu'opéré par l'intimé se fonderait sur des considérations qui manqueraient de pertinence et seraient étrangères au but visé par les dispositions légales applicables. L'allégation selon laquelle le mur de la cuisine serait protégé, pour autant qu'elle soit pertinente, n'est par ailleurs appuyée par aucun document. Ainsi, même à considérer l'option d'une éventuelle

dérogation en application de l'art. 1 al. 8 RGL, comme le préconise la doctrine précitée, aucun élément du dossier ne permet de considérer que l'intimé aurait abusé de son pouvoir d'appréciation en ne l'accordant pas.

Le grief est infondé.

6. Les recourantes soutiennent qu' « une telle interprétation viole le principe de la légalité ».

a. Selon une jurisprudence constante du Tribunal fédéral, la loi s'interprète en premier lieu d'après sa lettre (interprétation littérale). Si le texte légal n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, le juge recherchera la véritable portée de la norme en la dégageant de sa relation avec d'autres dispositions légales, de son contexte (interprétation systématique), du but poursuivi, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique), ainsi que de la volonté du législateur telle qu'elle ressort notamment des travaux préparatoires (interprétation historique ; ATF 138 II 557 consid. 7.1 ; 138 II 105 consid. 5.2 et les références citées). Le Tribunal fédéral utilise les diverses méthodes d'interprétation de manière pragmatique, sans établir entre elles un ordre de priorité hiérarchique (ATF 138 II 217 consid. 4.1 ; 133 III 175 consid. 3.3.1 ; ATA/212/2016 du 8 mars 2016). Enfin, si plusieurs interprétations sont admissibles, il faut choisir celle qui est conforme à la Constitution (ATF 131 III 623 consid. 2.4.4 ; arrêt du Tribunal fédéral 9C_219/2014 du 23 septembre 2014 consid. 5.2. et les arrêts cités).

b. L'art. 31C LGL, consacré aux définitions, prévoit expressément en son al. 2 que le Conseil d'État édicte les dispositions d'exécution de la LGL. L'art. 1 al. 5 et ss RGL qui définissent la surface nette du logement pour le calcul du nombre de pièces prévu repose en conséquence sur une base légale formelle.

Par ailleurs l'interprétation faite depuis plus de dix ans par la chambre de céans et confirmée par la Tribunal fédéral est cohérente tout à la fois littéralement, systématiquement, historiquement et téléologiquement.

Le grief est infondé.

7. La divergence porte sur l'espace communautaire que l'intimé comptabilise comme une pièce et demie alors que les recourantes en retiennent deux.

a. Les recourantes soutiennent que l'espace communautaire séjour-cuisine de 26,26 m² doit être considéré comme deux pièces, en application de l'art. 52 al. 2 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05), selon lequel toute pièce pouvant servir à l'habitation doit être en principe de 9 m², mais au minimum 6 m² de surface, et doit être aérée et éclairée par un jour vertical ouvrant sur l'extérieur. Selon les recourantes, l'espace communautaire querellé répond à ces critères, raison pour laquelle deux pièces

doivent être retenues. Elles invoquent par ailleurs que la surface de l'espace communautaire est de 26,26 m², soit quasiment 27 m², et que le retour d'un mur de la cuisine sont inhérents à l'architecture d'origine du bâtiment, probablement protégé vu la date de construction de celui-ci.

b. Pour calculer le nombre de pièces au sens de la LDTR, il faut se référer à l'art. 1 RGL, selon lequel toute chambre d'une surface inférieure à 9 m² compte pour une demi-pièce (art. 1 al. 5 let. a RGL). En outre, selon l'art. 1 al. 5 let. c RGL, si l'espace communautaire qui regroupe le séjour, les coins à manger et la cuisine est égal ou supérieur à 27 m² (art. 1 al. 6 RGL), il compte pour deux pièces. S'il est inférieur à cette surface, il compte pour une pièce et demie.

c. En l'espèce, il n'est pas contesté que l'espace communautaire est inférieur à 27 m². Pour des motifs évidents de sécurité du droit, les recourantes ne peuvent se prévaloir d'une surface « quasi » conforme à celle réglementairement exigée. Inférieur à 27 m², l'espace communautaire ne répond pas aux exigences de l'art. 1 al. 6 RGL permettant de considérer qu'il s'agit de deux pièces. Enfin, le Tribunal fédéral a rappelé que le RGL, « qui poursuit un but de protection des locataires, n'est pas en contradiction avec l'art. 52 LCI, qui fixe la surface minimale d'une pièce d'habitation pour des motifs de police et ne connaît pas la notion de demi-pièce » (arrêt du Tribunal fédéral 1C_323/2014 précité consid. 7.2).

Il n'est pas nécessaire d'examiner le bien-fondé du calcul du département qui n'a retenu que 22,5 m², en application de l'art. 4 al. 4 RGL, selon lequel la surface locative du logement, à savoir l'addition des surfaces des pièces habitables du logement et de la cuisine ou du laboratoire, des dégagements, couloirs, réduits et locaux sanitaires, est comptée en plein lorsque le vide d'étage est égal ou supérieur à 2,40 m et pour moitié lorsqu'il est situé entre 1,80 m et 2,40 m.

Le grief est infondé.

8. Les recourantes se plaignent d'une violation de la garantie de la propriété.

Le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion de constater que la réglementation mise en place par la LDTR est en soi conforme au droit fédéral et à la garantie de la propriété, y compris dans la mesure où elle prévoit un contrôle des loyers après transformation (ATF 116 Ia 401 consid. 9 p. 414 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_617/2012 du 3 mai 2013 consid. 2.3).

Le grief de violation de la garantie de la propriété n'est pas fondé.

9. Les recourantes se prévalent de l'autorisation de 1985 pour considérer que l'appartement a été reconnu comme quatre pièces et invoque le principe de la bonne foi.

a. Découlant directement de l'art. 9 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (ATF 141 V 530 consid. 6.2 ; 137 I 69 consid. 2.5.1 ; 131 II 627 consid. 6.1 et les arrêts cités ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_1013/2015 du 28 avril 2016 consid. 3.1). Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que (1) l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, (2) qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et (3) que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore (4) qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice et (5) que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (arrêts précités ; ATA/245/2016 du 15 mars 2016 ; ATA/811/2012 du 27 novembre 2012 ; Ulrich HÄFELIN/Georg MÜLLER/Felix UHLMANN, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 2016, 7^{ème} éd., p. 141 ss et p. 158 n. 699 ; Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, *Droit administratif* 2012, Vol. 1, 3^{ème} éd. p. 922 ss n. 6.4.1.2 et 6.4.2.1 ; Thierry TANQUEREL, *Manuel de droit administratif*, 2011, p. 196 s, n. 578 s. ; Andreas AUER/Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse*, 2013, Vol. 2, 3^{ème} éd., p. 548 n. 1173 ss).

b. En l'espèce, c'est à juste titre que le TAPI a retenu que les conditions précitées, nécessaires et cumulatives, n'étaient pas remplies, notamment le fait que les recourantes n'avaient jamais reçu l'assurance que l'appartement concerné serait toujours considéré comme un quatre pièces.

C'est de même à juste titre que le TAPI a rappelé que la jurisprudence admet, d'une façon générale, qu'une demande d'autorisation de bâtir déposée sous l'empire du droit ancien est examinée en fonction des dispositions en vigueur au moment où l'autorité statue sur cette demande, même si aucune disposition légale ou réglementaire ne le prévoit ; les particuliers doivent en effet toujours s'attendre à un changement de réglementation (ATF 101 Ib 299 ; ATA/56/2013 du 29 janvier 2013). En l'espèce, le RGL est postérieur à l'autorisation délivrée en 1985.

L'argument est infondé.

10. Enfin, selon les recourantes, les principes de la proportionnalité et de la nécessité seraient violés par la décision querellée.

Non motivé de façon claire, ce grief sera écarté, étant rappelé que le principe de la proportionnalité n'est, sauf exception non réalisée en l'espèce, pas invocable en tant que tel en justice (ATF 136 I 241 consid. 3.1).

11. En tous points mal fondé, le recours sera rejeté.

Un émoulement de CHF 1'000.- est mis à la charge des recourantes (art. 87 al. 1 LPA). Aucune indemnité de procédure n'est allouée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 1^{er} février 2017 par les Rentes genevoises – Assurance pour la vieillesse contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 8 novembre 2016 ;

au fond :

le rejette ;

met à la charge des Rentes genevoises immobilières – Assurance pour la vieillesse un émoulement de CHF 1'000.- ;

dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité de procédure ;

dit que, conformément aux art. 82 ss 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'art. 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 Nathalie Thürler, avocate des recourantes, au Tribunal administratif de première instance ainsi qu'au département de l'aménagement, du logement et de l'énergie - oac.

Siégeants : Mme Payot Zen-Ruffinen, présidente, MM. Thélin, Dumartheray, Verniory et Pagan, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

M. Mazza

la présidente siégeant :

F. Payot Zen-Ruffinen

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :