

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/996/2010-LDTR

ATA/336/2011

**COUR DE JUSTICE**

**Chambre administrative**

**Arrêt du 24 mai 2011**

**1<sup>ère</sup> section**

dans la cause

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

contre

**N\_\_\_\_\_ S.A.**

représentée par Me Yves Bonard, avocat

\_\_\_\_\_

**Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 22  
juin 2010 (DCCR/956/2010)**

## EN FAIT

- 1) N\_\_\_\_\_ S.A. est une société anonyme qui a notamment pour but la location et la gérance d'immeubles ainsi que l'exploitation de meublés et d'hôtels. Elle était domiciliée à Genève jusqu'au 11 février 2011, date à laquelle elle a transféré son siège dans le canton du Valais.

Elle est également propriétaire de l'immeuble situé 1, rue X\_\_\_\_\_, 1205 Genève.

- 2) Par décision du 23 septembre 2005, le département de l'aménagement, de l'équipement et du logement, devenu depuis lors le département des constructions et des technologies de l'information (ci-après : le département), a ordonné à N\_\_\_\_\_ S.A. de réaffecter l'ensemble des logements, de divers immeubles notamment celui situé 1, rue X\_\_\_\_\_, à des fins d'habitation, soit en location non meublée. Après une longue procédure (ATA/525/2006 du 3 octobre 2006 ; Arrêt du Tribunal fédéral Ib 740/2006 du 26 janvier 2007), cette décision a été confirmée par l'autorité cantonale supérieure, en ce qui concerne l'immeuble en question, le 6 mai 2008 (ATA/2010/2008), puis par le Tribunal fédéral le 7 octobre 2008 (1c\_273/2008).

- 3) Le 9 décembre 2008, le département a imparti à N\_\_\_\_\_ S.A. un délai échéant le 7 avril 2009 pour restituer à des fins d'habitation (location non meublée) l'ensemble des logements de l'immeuble 1, rue X\_\_\_\_\_.

- 4) Le 26 mars 2009, le département a autorisé N\_\_\_\_\_ S.A. à installer des boîtes aux lettres et une porte d'entrée sécurisée dans l'immeuble concerné (APA 31181).

- 5) Le 20 avril 2009, le département a demandé à N\_\_\_\_\_ S.A. de lui transmettre, dans les quinze jours, tout document démontrant qu'une situation conforme au droit avait été rétablie.

- 6) Un pli similaire a été adressé à l'administrateur de N\_\_\_\_\_ S.A. le 27 mai 2009, l'avocat constitué pour cette société ayant cessé d'occuper.

- 7) Le 3 août 2009, la régie mandatée par N\_\_\_\_\_ S.A. a transmis au département une copie des baux conclus. Ces derniers étaient intitulés « bail à loyer pour logement non renouvelable », chacun des logements comportant trois pièces :

- l'appartement 1001 était loué à Madame K\_\_\_\_\_ du 1<sup>er</sup> mai au 31 juillet 2009 pour un loyer mensuel de CHF 4'100.- ;

- l'appartement 1002 était loué à Monsieur G\_\_\_\_\_ du 1<sup>er</sup> juillet au 30 septembre 2009 pour un loyer mensuel de CHF 2'100.- par mois ;
  - l'appartement 1003 était loué à la société T\_\_\_\_\_ Ltd, à Londres, du 1<sup>er</sup> juin au 31 août 2009 pour un loyer mensuel de CHF 5'100.- ;
  - l'appartement 1004 était loué à Monsieur D\_\_\_\_\_ du 15 juillet au 15 octobre 2009 pour un loyer mensuel de CHF 4'100.- ;
  - l'appartement 1005 était loué du 1<sup>er</sup> juillet au 30 septembre 2009 à Monsieur A\_\_\_\_\_ pour un loyer mensuel de CHF 4'100.- ;
  - l'appartement 1006 était loué du 1<sup>er</sup> juillet au 30 septembre 2009 à Monsieur V\_\_\_\_\_ pour un loyer mensuel de CHF 4'100.- ;
  - l'appartement 1007 était loué à la banque Y\_\_\_\_\_ & Cie (ci-après : LODH) du 1<sup>er</sup> mai au 31 juillet 2009 pour un loyer mensuel de CHF 4'100.- ;
  - l'appartement 1008 était loué à Monsieur T\_\_\_\_\_ du 1<sup>er</sup> août au 31 octobre pour un loyer mensuel de CHF 4'100.- ;
  - l'appartement 1009 était loué à Madame M\_\_\_\_\_ du 1<sup>er</sup> août au 31 octobre 2009 pour un loyer mensuel de CHF 4'100.- ;
  - l'appartement 1010 était loué à Monsieur W\_\_\_\_\_ du 1<sup>er</sup> juin au 31 août 2009 pour un loyer mensuel de CHF 4'100.- ;
  - l'appartement 1011 au quatrième étage était loué par la société I\_\_\_\_\_ du 1<sup>er</sup> mai au 31 juillet 2009 pour un loyer mensuel de CHF 4'100.- ;
  - l'appartement 1012 au quatrième étage était loué à Madame S\_\_\_\_\_ du 1<sup>er</sup> juillet au 31 septembre 2009 pour un loyer mensuel de CHF 4'100.- ;
- 8) Le 21 septembre 2009, le département s'est adressé à N\_\_\_\_\_ S.A. Les baux produits ne correspondaient en rien aux critères usuels en matière de location de logements ordinaires, non meublés. A l'exception de deux d'entre eux [sic ; recte l'un d'entre eux], le loyer s'élevait à CHF 16'400.- ou plus par pièce et par année. Les baux, non renouvelables, étaient limités à trois mois.
- Au vu de ces éléments, les conditions requises pour le rétablissement d'une situation conforme au droit n'apparaissaient pas satisfaites. N\_\_\_\_\_ S.A. était invitée à communiquer, dans un délai de trente jours, au département l'état locatif des logements concernés avant leur exploitation non autorisée.
- 9) Le 12 octobre 2009, N\_\_\_\_\_ S.A. a indiqué au département qu'elle n'avait jamais été en possession des baux antérieurs, comme cela ressortait des derniers

arrêts rendus. Les parties à un contrat de bail étaient libres d'en déterminer les termes, tels que la durée et le montant des loyers. Seul le locataire pouvait contester le loyer initial.

- 10) Le 16 décembre 2009, le département a accordé à N\_\_\_\_\_ S.A. un délai de trente jours pour produire les baux ou un état locatif antérieur à 1996, soit au moment où l'immeuble était exploité sous la forme de logement ordinaire ou, à défaut, pour produire un état locatif basé sur un calcul de rendement de l'immeuble au sens de l'art. 269 de la loi fédérale complétant le Code civil suisse du 30 mars 1911 (Livre cinquième : Droit des obligations (CO - RS 220).

A défaut, le département fixerait le loyer des appartements en tenant compte des plafonds admis par 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).

- 11) Le 19 janvier 2010, N\_\_\_\_\_ S.A. a confirmé au département qu'elle n'était pas en possession des baux d'un état locatif antérieur à 2006. Ce dernier n'était pas en droit d'exiger la production d'un état locatif basé sur un calcul de rendement, ni à fixer les loyers des appartements en tenant compte du plafond admis par la LDTR.

- 12) Par décision du 11 février 2010, le département a ordonné à N\_\_\_\_\_ S.A. de produire un état locatif basé sur un calcul de rendement de l'immeuble au sens de l'art. 60 CO et ce, dans un délai de trente jours. A défaut, les loyers seraient fixés en tenant compte du plafond admis par la LDTR.

Dite décision était notifiée sous la menace des peines de droit, au sens de l'art. 292 du Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP - RS 311.0).

- 13) Le 17 mars 2010, N\_\_\_\_\_ S.A. a recouru auprès de la commission cantonale de recours en matière administrative (ci-après : la commission), devenue depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011 le Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI).

Le département entendait contrôler les loyers de l'immeuble alors que tant le droit fédéral que la jurisprudence interdisaient aux autorités administratives d'intervenir dans les rapports directs entre les parties à un contrat de bail.

Lorsque le département avait autorisé l'installation de boîtes aux lettres et de portes sécurisées, il n'avait pas considéré que les loyers violaient la LDTR, bien qu'il ait été à ce moment-là en possession des baux.

- 14) Le 22 juin 2010, les parties ont été entendues en audience de comparution personnelle, chacune d'entre elles campant sur ses positions.

- 15) Par décision du 29 juin 2010, la commission a admis le recours.

Les décisions et arrêts antérieurs avaient ordonné à N\_\_\_\_\_ S.A. de rétablir une situation conforme au droit. N\_\_\_\_\_ S.A. n'avait effectué aucuns travaux soumis à la LDTR permettant d'imposer un contrôle des loyers. En conséquence, la décision devait être annulée.

- 16) Par acte remis à la poste le 2 août 2010, le département a recouru auprès du Tribunal administratif, devenu depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011 la chambre administrative de la section administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative). Les loyers des appartements propriétés de N\_\_\_\_\_ S.A., soit CHF 8'400.-, CHF 16'400.- et CHF 20'400.- la pièce par année pour une durée de trois mois non renouvelable correspondaient à ce qui se faisait dans la pratique pour la mise à disposition de logements meublés.

Dans cette situation, le département avait demandé, faute de mieux et par analogie, que le calcul des loyers se fonde sur le rendement locatif de l'immeuble, à défaut il prendrait en considération le seuil maximum autorisé par la loi. Il ne s'agissait pas d'instituer un contrôle des loyers tel que celui imposé dans le cadre des art. 6 al. 3 et 9 al. 3 LDTR, mais bien de faire respecter sa décision initiale du 23 septembre 2005.

En conséquence, la décision prononcée le 11 février 2010 devait être rétablie.

- 17) Le 30 septembre 2010, N\_\_\_\_\_ S.A. s'est opposée au recours.

Le droit du bail était soumis au principe de la liberté contractuelle en application des dispositions du CO et seul le locataire pouvait se plaindre du montant du loyer.

En cas de transformation ou de démolition, certes l'Etat pouvait contrôler les loyers, en application de la LDTR. La décision du 23 décembre 2005 imposait que les appartements soient affectés à du logement non meublé et ne permettait pas d'instituer un contrôle des loyers.

Le respect de cette décision pouvait être assuré par des moyens légaux et efficaces, tel un transport sur place, et ne nécessitait pas la production des documents sollicités par le département.

- 18) Le 14 octobre 2010, le juge délégué à l'instruction de la cause a fixé aux parties un délai échéant le 29 octobre 2010 pour solliciter d'éventuels actes d'instruction complémentaires.

- 19) Le 29 octobre 2010, le département a relevé qu'un transport sur place ne permettrait pas de constatations utiles à la procédure. L'affectation de l'immeuble

avait été modifiée à une période indéterminée, passant d'habitation à résidence meublée, et les travaux effectués depuis avaient été réalisés sans que les loyers puissent être contrôlés. La seule possibilité de vérifier l'application de la décision de 2005 était la production d'un état locatif antérieur au changement d'affectation. Le département aurait aussi pu demander la liste détaillée des travaux réalisés, ce que l'autorité judiciaire pouvait faire en tout état.

- 20) Le 8 novembre 2010, le juge délégué a interpellé également la fédération internationale des syndicats de travailleurs de la chimie, de l'énergie, des mines et des industries (ci-après : I\_\_\_\_\_) et LODH, sociétés domiciliées à Genève et ayant loué des appartements dans l'immeuble, afin de savoir si, lors de la location, les appartements concernés étaient meublés ou pas.

Le 13 décembre 2010, l'I\_\_\_\_\_ s'est déterminée. Elle avait loué des appartements à N\_\_\_\_\_ S.A. qui avaient été facturés non meublés. Ils avaient été meublés par un tiers et la locataire n'y avait pas installé ses propres meubles.

De son côté LODH a indiqué, le 15 novembre 2010, que l'appartement loué était meublé et que le collaborateur qui l'avait utilisé n'avait pas dû y installer ses meubles.

- 21) Le 6 décembre 2010, le Tribunal administratif a tenu une audience d'enquêtes, à laquelle les personnes physiques ayant loué des appartements et dont les coordonnées avaient été retrouvées ont été convoquées.

Seule Madame Anne-Lena Meyer s'est présentée.

Elle a indiqué avoir été locataire d'un logement à la rue X\_\_\_\_\_ du 1<sup>er</sup> au 15 ou au 17 août 2009. Le loyer, réglé par son employeur, W\_\_\_\_\_, avait été versé pour cette durée. Dès le 17 août 2009, elle avait trouvé un autre appartement. Le logement de la rue X\_\_\_\_\_ était totalement meublé. Les draps étaient fournis et une femme de ménage venait une fois par semaine. Il y avait du savon dans la salle de bains.

C'était elle qui avait signé le bail, qui avait été modifié quelques jours après, lorsque la date de son départ avait été convenue. La modification du contrat avait été négociée par une agence immobilière mandatée par son employeur, la société C\_\_\_\_\_. En quittant l'appartement, elle avait remis la clé au concierge, qui était parfois dans un bureau au rez-de-chaussée. Cette personne n'était pas fiable car elle n'était pas venue la chercher à l'aéroport, contrairement à ce qui avait été convenu.

Elle était entrée dans l'appartement le lundi 3 août 2009 et ne savait pas qui avait meublé ce logement.

- 22) Une seconde audience de comparution personnelle des parties et d'enquêtes a eu lieu le 24 janvier 2011.

L'administrateur de N\_\_\_\_\_ S.A. a expliqué qu'il avait remis les appartements en location non meublés. Les sociétés avec lesquelles il avait des contacts étaient prêtes à verser les loyers fixés et à s'occuper elles-mêmes de les meubler pour les personnes pour lesquelles elle les mettaient à disposition. A l'origine, les baux avaient été conclus pour une durée de trois mois, car une vente par lots était envisagée si la mise en location ne fonctionnait pas. Cette hypothèse ne s'était pas présentée, les appartements ayant été régulièrement loués, en particulier par les sociétés W\_\_\_\_\_ et par LODH. Il était en négociation avec l'Hospice général et la Croix-Rouge, intéressés à louer ces logements et à les meubler pour leurs usagers. N\_\_\_\_\_ S.A. n'avait jamais fourni de meubles, ni directement, ni indirectement. Lorsqu'elle louait des appartements meublés, le loyer était 30 à 40 % plus élevé.

Le département a maintenu sa position. Il était probable que d'autres immeubles soient exploités de cette manière à Genève, mais il était dans l'impossibilité de procéder à des contrôles systématiques.

Au terme de l'audience, les parties ont renoncé à l'audition de deux locataires, qui s'était excusé pour l'un ou n'avait pas été atteint pour l'autre.

- 23) Le 16 mars 2011, N\_\_\_\_\_ S.A. a produit divers documents, soit :
- un courrier de la société R\_\_\_\_\_ Sàrl indiquant qu'aucun appartement n'avait été meublé par ses soins à la demande de N\_\_\_\_\_ S.A. Les meubles qui étaient loués étaient installés pour le compte des locataires et les factures avaient été libellées en leur nom. R\_\_\_\_\_ Sàrl était fréquemment sollicitée par des intermédiaires tels que sociétés de relocation dont les clients étaient le plus souvent des compagnies multinationales ;
  - un courrier de la société Z\_\_\_\_\_ S.A. adressé à N\_\_\_\_\_ S.A. le 23 février 2011. D.\_\_\_\_\_ S.A. confirmait n'avoir jamais travaillé directement ou indirectement avec N\_\_\_\_\_ S.A. Ses prestations étaient facturées directement aux locataires des appartements ou à leurs employeurs ;
  - un avenant au bail conclu avec LODH prolongeant celui-là pour une durée de trois mois ;
  - un courrier électronique d'une représentante de la société O\_\_\_\_\_ UK, à Londres, au terme duquel les clients de la société signaient des contrats de bail avec N\_\_\_\_\_ S.A. pour des appartements non meublés, puis d'autres contrats, avec d'autres sociétés, pour la fourniture de meubles, d'accessoires et de services tels que le nettoyage.

N\_\_\_\_\_ S.A. précisait que O\_\_\_\_\_ UK était mandataire pour la gestion du relogement des expatriés des clients de C\_\_\_\_\_, qui s'occupait notamment de la relocation du personnel de W\_\_\_\_\_.

- 24) Le 1<sup>er</sup> avril 2011, le département a indiqué qu'il n'avait pas d'autres requêtes d'acte d'instruction à faire valoir. N\_\_\_\_\_ S.A. n'ayant pas non plus sollicité de tels actes, la procédure a été gardée à juger le même jour.

### EN DROIT

- 1) Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011, suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 (LOJ - E 2 05), l'ensemble des compétences jusqu'alors dévolues au Tribunal administratif a échu à la chambre administrative de la Cour de justice, qui devient autorité supérieure ordinaire de recours en matière administrative (art. 131 et 132 LOJ).

Les procédures pendantes devant le Tribunal administratif au 1<sup>er</sup> janvier 2011 sont reprises par la chambre administrative (art. 143 al. 5 LOJ). Cette dernière est ainsi compétente pour statuer.

- 2) Interjeté en temps utile devant la juridiction alors compétente, le recours est recevable (art. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - aLOJ ; art. 63 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10 dans sa teneur au 31 décembre 2010).

- 3) a. L'art. 44 LDTR dispose que celui qui contrevient aux dispositions de la présente loi est passible des mesures et des sanctions administratives prévues par les art. 129 à 139 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05) et des peines plus élevées prévues par le CP.

b. L'art. 129 LCI prévoit que, dans les limites des dispositions de l'art. 130, le département peut ordonner, à l'égard des constructions, des installations ou d'autres choses, notamment la remise en état (let. e). Selon l'art. 130 LCI, ces mesures peuvent être ordonnées par le département lorsque l'état d'une construction, d'une installation ou d'une autre chose n'est pas conforme aux prescriptions de la présente loi, des règlements qu'elle prévoit ou des autorisations délivrées en application de ces dispositions légales ou réglementaires.

L'art. 129 LCI précité reconnaît une certaine marge d'appréciation à l'autorité dans le choix de la mesure adéquate pour rétablir une situation conforme au droit, dont elle doit faire usage dans le respect des principes de la proportionnalité, de l'égalité de traitement et de la bonne foi, et en tenant compte des divers intérêts publics et privés en présence (Ch. ACKERMANN



---

SCHWEN-DENER, Die klassische Ersatzvornahme als Vollstreckungsmittel des Verwaltungsrechts, Zurich 2000, p. 2).

- 4) L'autorité recourante soutient que, pour vérifier que N\_\_\_\_\_ S.A. a bien respecté l'ordre de remise en état du 23 septembre 2005 lui ordonnant de réaffecter les appartements de l'immeuble au logement ordinaire, c'est-à-dire de la location non meublée. Le département ne pouvait intervenir que sur la base d'un contrôle effectif des modalités de mise à disposition des locaux concernés. Dès lors que les loyers correspondaient à ceux perçus dans la pratique pour les appartements meublés, le département alléguait qu'il était fondé, par une application analogique de la LDTR, à exiger de N\_\_\_\_\_ S.A. qu'elle se base sur le rendement locatif de l'immeuble, subsidiairement sur le seuil maximum autorisé par la loi, pour fixer les loyers.
- 5) a. Ainsi que l'a relevé la commission, la LDTR n'autorise l'instauration d'un contrôle des loyers que lorsque des travaux soumis à ladite loi ont été réalisés (art 10 et ss. LDTR). Tel n'a pas été le cas en l'espèce dès lors que la décision prononcée le 23 juin 2005 visait à redonner à l'immeuble concerné une affectation conforme au droit, sans qu'il n'y ait de démolition ou de transformation.
- Sur ce point, la décision de la commission ne peut qu'être confirmée.
- b. Au surplus, la nature des mesures que le département peut ordonner en application de l'art. 129 LCI est énumérée par cette disposition. L'instauration d'un contrôle des loyers n'y figure pas.
- 6) Au vu de ce qui précède, le recours sera rejeté et la décision prononcée par la commission le 22 juin 2010 confirmée.
- 7) Au vu de cette issue, une indemnité de CHF 1'500.- sera allouée à N\_\_\_\_\_ S.A, qui obtient gain de cause (art. 87 LPA). Aucun émoulement ne sera mis à la charge du département (art. 11 al. 2 du règlement sur les frais, émoulements et indemnités en procédure administrative du 30 juillet 1986 - RFPA - E 5 10.03).

\* \* \* \* \*

**PAR CES MOTIFS**  
**LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE**

**à la forme :**

déclare recevable le recours interjeté le 16 novembre 2010 par le département des constructions et des technologies de l'information contre la décision du 22 juin 2010 de la commission cantonale de recours en matière administrative ;

**au fond :**

le rejette ;

dit qu'il n'est pas perçu d'émolument ;

met à la charge de l'Etat de Genève une indemnité de CHF 1'500.- en faveur de N\_\_\_\_\_ S.A.;

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 ;

communiqua le présent arrêt au département des constructions et des technologies de l'information, à Me Yves Bonard, avocat de l'intimée, ainsi qu'au Tribunal administratif de première instance.

Siégeants : M. Thélin, président, Mmes Bovy et Hurni, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière de juridiction :

M. Tonossi

le président siégeant :

Ph. Thélin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :