

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/4012/2010-LDTR

ATA/692/2012

**COUR DE JUSTICE**

**Chambre administrative**

**Arrêt du 16 octobre 2012**

dans la cause

**ASSOCIATION GENEVOISE DE DÉFENSE DES LOCATAIRES (ASLOCA)**

représentée par Me Christian Dandrès, avocat

contre

**CITY HOSTEL GENEVA S. à r. l.**

représentée par Me Daniel Udry, avocat

et

**DÉPARTEMENT DE L'URBANISME**

---

**Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 29 mars 2011 (JTAPI/275/2011)**

---

## EN FAIT

1. Pendant plusieurs années, la société Chemins de Fer Fédéraux S.A. (ci-après : les CFF) a été propriétaire de l'immeuble sis à l'adresse 2, rue Ferrier, situé sur la parcelle 2'280, feuille 7, de la commune de Genève/Petit-Saconnex. Ce bâtiment de trois étages était composé de nombreuses chambres louées par les CFF à des membres de leur personnel en poste à Genève.
2. Le 13 octobre 1999, le département des constructions et des technologies de l'information devenu depuis le département de l'urbanisme (ci-après : le département) a délivré au directeur général de City Hostel Geneva S.à r.l. (ci-après : la société) une autorisation de construire portant sur la transformation des premier et deuxième étages dudit bâtiment en « hôtel pour jeunes ». Cette autorisation est entrée en force sans avoir fait l'objet d'un recours.
3. Suite à la délivrance de cette autorisation, la société a exploité, en qualité de locataire, les deux étages précités, le troisième étant demeuré dans son affectation d'origine.
4. La société offre des hébergements à toutes personnes, sans limite d'âge, en dortoirs de trois ou quatre lits pour CHF 32.-/nuit, en dortoirs de deux lits pour CHF 37,50/nuit, en chambre simple pour CHF 61.-/nuit et en chambre double pour CHF 88.-/nuit. Les cabinets de douches et de toilettes sont communs à chaque étage et un accès à une cuisine munie d'un four à micro-ondes est inclus dans le prix journalier.
5. Début 2010, les CFF ont vendu leur immeuble à la société Sofifroid S.A.
6. Le 24 mai de la même année, la société a déposé auprès du département une requête en autorisation de transformer le troisième étage de l'immeuble en « hôtel pour jeunes » (APA 33'296-4).
7. Donnant suite à une demande d'information complémentaire provenant du département, la requérante a fait part à ce dernier des éléments suivants.

Les chambres du troisième étage, objet de l'autorisation de transformer, étaient louées à des employés des CFF pour des périodes indéterminées. Le délai de résiliation était d'un mois. D'une surface de 10 m<sup>2</sup>, les chambres étaient équipées d'un lavabo, d'un lit, d'une table, d'une chaise et d'une armoire. Les sanitaires, ainsi qu'une cuisine (comprenant un réfectoire), étaient communs à l'étage.
8. Le service juridique du département chargé de l'application de 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) a considéré, dans un préavis du 24 septembre 2010, que le projet n'était pas soumis à la LDTR « au vu de l'autorisation de construire [délivrée le 13 octobre 1999] ».

Parallèlement, la Ville de Genève a décerné « un préavis sans objection » au projet.

9. Le 18 octobre 2010, le département a délivré l'autorisation sollicitée, qui a été publiée dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève (ci-après : FAO) le 22 octobre 2010.

10. Le 22 novembre 2010, l'Association genevoise de défense des locataires (ci-après : l'ASLOCA) a recouru contre cette décision auprès de la commission cantonale de recours en matière administrative, devenue le 1<sup>er</sup> janvier 2011 le Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI) en concluant à son annulation.

L'autorisation violait l'art. 3 LDTR, qui s'appliquait au cas d'espèce.

11. Le 29 mars 2011, ce dernier a tenu une audience de comparution personnelle des parties.

a. Le représentant de la société a déclaré que Sofifroid S.A. avait autorisé « à bien plaisir » le maintien des baux des chambres du troisième étage pendant la procédure de changement d'affectation, selon un accord passé avec les CFF.

Au début du mois d'octobre 2010, sur les quelque vingt-cinq chambres situées au troisième étage, quatorze étaient louées depuis environ neuf mois, cinq ou six baux remontaient à janvier 2010 ou une période plus ancienne. Deux chambres étaient inhabitées. Une autre était occupée par un bureau de la société. Les chambres restantes étaient louées pour des périodes variant de deux à six mois. Plusieurs résidents n'étaient présents que par petites périodes de quelques jours. La plupart n'étaient pas domiciliés à Genève. Le loyer des chambres était de CHF 500.- par mois. Il comprenait l'usage de celles-ci, des sanitaires et de la cuisine, leur nettoyage et celui des locaux communs une fois par jour, le changement de la literie tous les quinze jours, la conciergerie et la transmission de messages, ces prestations étant assurées par elle-même.

Quand les CFF avaient été propriétaires de l'immeuble, la société assurait déjà ces prestations. En contrepartie de celles-ci, les CFF payaient les frais de chauffage du bâtiment. Les employés, locataires des chambres, percevaient une indemnité de service extérieur pour leurs frais d'hébergement. La nouvelle politique de cette société était de ne plus fournir de logements à ses employés, qui devaient désormais trouver eux-mêmes des solutions d'hébergement.

b. Pour l'ASLOCA, le troisième étage de l'immeuble avait toujours été affecté à du logement. Aucun changement d'affectation n'était intervenu, malgré les prestations « hôtelières » évoquées par la société.

12. Le TAPI a rejeté le recours précité par jugement du 29 mars 2011, expédié le 19 avril 2011.

Les chambres mises à disposition des employés des CFF revêtaient les caractéristiques d'une résidence meublée. Elles ne disposaient ni de cuisine, ni de salles de bains ou même de douches. Minuscules et meublées à l'arrivée du locataire, elles n'offraient qu'une très médiocre solution d'hébergement, selon les standards actuels, qui n'étaient compensés que par l'existence d'un certain nombre de services typiques d'une résidence hôtelière. Malgré l'absence de toute documentation à ce sujet, il était évident que de tels services avaient été offerts par les CFF avant le bail consenti à la société. En effet, par sa conception même et son occupation par les employés des CFF détachés temporairement dans le canton de Genève, l'immeuble en question ne pouvait être convenablement géré sans un minimum de service hôtelier. Le nombre de locataires, leur rotation fréquente, l'utilisation de locaux communs pour ce qui était de la cuisine, des toilettes, des douches et du réfectoire, impliquait nécessairement un entretien important et la centralisation de certains autres services.

Au vu de ces éléments, il fallait considérer que le troisième étage de l'immeuble était déjà une résidence meublée lorsque la demande d'autorisation querellée avait été déposée. En l'absence de tout changement d'affectation, la LDTR n'était pas applicable.

13. Par acte du 20 mai 2011, l'ASLOCA a recouru auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre ce jugement en concluant à son annulation et à l'octroi d'une indemnité de procédure.

L'établissement exploité par la société était un véritable hôtel, dont les chambres étaient louées sans conclusion d'un bail à loyer. Celles-ci étaient mises à disposition de clients de tous âges et non des jeunes seuls.

Les chambres étaient louées sur la base de baux mensuels et destinés à du logement. Le nettoyage fourni ne constituait pas une véritable prestation hôtelière.

Vu la pénurie de logements, de nombreux jeunes en formation peinaient gravement à trouver des chambres meublées adaptées à leur situation financière. Les prix pratiqués par la société étaient largement supérieurs aux prix des loyers des chambres concernées.

Les chambres litigieuses devaient conserver leur affectation de logement car il existait un important intérêt public à pourvoir le marché en chambres de ce type.

La société transformait l'affectation du troisième étage en prenant progressivement possession des lieux. Un transport sur place était nécessaire pour constater l'affectation illicite actuelle en hôtel de l'étage en cause.

14. Le TAPI a déposé son dossier le 27 mai 2011.
15. Le 24 juin 2011, la société a conclu préalablement au retrait de l'effet suspensif et, principalement, au rejet du recours, ainsi qu'à l'octroi d'une indemnité de procédure. Subsidiairement, elle prie la chambre administrative de constater que les conditions pour l'octroi d'une dérogation au sens de l'art. 8 LDTR sont remplies et conclut, consécutivement, à la confirmation du jugement attaqué.

Les factures de CHF 2'700.- par mois qu'elle avait adressées à Sofifroid S.A. pour les frais de nettoyage des chambres du troisième étage démontraient l'existence des prestations de service hôtelier caractérisant les résidences meublées telles que définies par la LDTR.

La demande d'autorisation visait ainsi le changement d'affectation en auberge de jeunesse d'une résidence meublée, jusqu'alors réservée aux employés des CFF.

Si un changement d'affectation devait entrer en ligne de compte, le projet remplirait les conditions pour l'octroi d'une dérogation figurant à l'art. 8 LDTR, le bâtiment étant déjà principalement affecté à d'autres buts que du logement.

D'autres arguments sont développés par l'intimée dans sa réponse qui se recourent avec les motifs du jugement attaqué.

16. Le 8 juillet 2011, le département s'en est rapporté à justice concernant la demande de retrait de l'effet suspensif.

Le même jour, l'ASLOCA s'y est opposée, en persistant par ailleurs dans sa demande de transport sur place.

17. Le 19 juillet 2011, le département a déposé ses observations et conclu au rejet du recours.

Il se ralliait à l'argumentation développée par le TAPI dans son jugement du 29 mars 2011 et par la société dans ses écritures, rappelant que les préavis des services consultés avaient tous été favorables ou sans objection.

La qualification de résidence meublée devait être retenue en l'espèce, vu la présence d'une part, des services de nettoyage et de transmission des messages fournis par la société et, d'autre part, de la durée relativement courte des baux concernés, en général destinés à des personnes en mission temporaire à Genève.

18. Par décision du 2 septembre 2011, le vice-président de la chambre administrative a rejeté la demande de retrait de l'effet suspensif au recours.
19. Le même jour, les parties ont été invitées à formuler toute requête complémentaire dans un délai échéant le 3 octobre 2011, ensuite de quoi la cause serait gardée à juger.
20. A cette dernière date, l'ASLOCA a répliqué en persistant dans ses conclusions.

Les chambres destinées à l'habitation étaient une catégorie de logements au sens de l'art. 3 al. 3 LDTR.

Elle a produit un rapport établi par le groupe de travail du département en 2003, dont l'actualité avait été confirmée par le président de la coopérative de logements pour personnes en formation (Cigüe), faisant état de la grave pénurie de logements pour étudiants existant en ville de Genève. Les chambres louées par les CFF à leurs employés avaient pour vocation de fournir à ces derniers un logement pour plusieurs mois. Elles ne pouvaient être comparées à des chambres d'hôtel. Un changement d'affectation de ces chambres d'habitation en hôtel de jeunes violerait l'art. 3 LDTR.

21. Les intimés n'ont pas déposé d'observations.
22. La cause a alors été gardée à juger.
23. Dans les pièces produites par la société, figure un ensemble de factures mensuelles datées du 31 janvier au 31 décembre 2010 adressées à Sofifroid S.A. pour ses services de nettoyage (env. CHF 2'700.- par mois).

Ces factures contiennent le décompte des heures de ménage et le descriptif des tâches effectuées (lundi à vendredi : nettoyage quotidien des poubelles, lits refaits. Une à deux fois par semaine, nettoyage des lavabos/miroirs, des installations sanitaires et de la cuisine, passage de l'aspirateur dans les chambres. Toutes les deux semaines, changement de la literie).

## **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. 17A al. 1 let. a et 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

2. La question de l'applicabilité de la LDTR constitue l'objet principal du litige.

La LDTR a pour but de préserver l'habitat et les conditions de vie existants ainsi que le caractère actuel de l'habitat dans les zones énoncées à l'art. 2 (art. 1 al. 1 LDTR). A cette fin, elle prévoit, notamment, des restrictions au changement d'affectation des maisons d'habitation (art. 1 al. 2 let. a *in fine* et 7 et ss LDTR).

3. Par changement d'affectation, on entend toute modification, même en l'absence de travaux, qui a pour effet de remplacer des locaux à destination de logements par des locaux à usage commercial, administratif, artisanal ou industriel (art. 3 al. 3 *ab initio* LDTR).

Est également « assimilé » à un changement d'affectation, notamment, le remplacement de locaux à destination de logements par des résidences meublées ou des hôtels.

4. Le TAPI, relayé par les intimés, considère que le troisième étage de l'immeuble constitue une « résidence meublée » et qu'une transformation de cet étage en « hôtel pour jeunes » n'entraîne pas un changement d'affectation soumis à la LDTR.

5. Selon l'art. 4 al. 1 du règlement d'application de la LDTR du 29 avril 1996 (RDTR - L 5 20.01) - dont le TAPI ne fait pas état - la résidence meublée est un logement qui est loué meublé « à des fins commerciales » dans une maison d'habitation. Son exploitation est soumise à autorisation (art. 4 de la loi sur la restauration, le débit de boissons et l'hébergement du 17 décembre 1987 - LRDBH - I 2 21) comme l'est celle des hôtels.

Le caractère commercial de ce type de logement découle non seulement de la perception du loyer mais également, en principe, de la mise à disposition, par l'exploitant, de prestations de services de nature hôtelière (art. 52 let. L LRDBH ; ATA/384/2010 du 8 juin 2010 ; ATA/96/2007 du 6 mars 2007).

Des services de nettoyage ou de ménage ne suffisent pas à eux seuls à qualifier de « résidence meublée » des chambres d'habitation, en particulier lorsque celles-ci ne sont pas louées sur une base journalière mais au moyen de baux d'habitation. En effet, il est usuel, pour les personnes privées comme pour les sociétés, de recourir aux services d'un concierge, d'une entreprise de nettoyage ou d'une femme de ménage, pour assurer l'entretien de leurs bâtiments ou de leurs logements. De telles prestations ne relèvent pas spécifiquement de l'hôtellerie, même si elles peuvent constituer un indice dans l'appréciation du caractère commercial et hôtelier de l'activité déployée.

En l'espèce, la société n'exploite pas les chambres concernées, dont les baux sont conclus directement entre Sofifroid S.A. et les employés des CFF. Elle

facture mensuellement ses prestations au bailleur, qui recourt à ses services comme à ceux d'une entreprise de nettoyage pour assurer l'entretien des locaux loués.

Seule l'existence de ces prestations de nettoyage ont été établies dans la procédure. Il ne ressort ni du bail à loyer, ni des factures adressées par la société à Sofifroid S.A., que les locataires bénéficieraient d'autres services inclus dans leur contrat d'hébergement.

Cette dernière société n'a jamais démontré la moindre intention d'exploiter le troisième étage en résidence meublée. Elle n'a pas déposé d'autorisation d'exploiter comme elle aurait dû le faire si elle avait souhaité exercer une activité commerciale de ce type lorsqu'elle a acquis l'immeuble en 2010. Elle a laissé les locataires en place « à bien plaisir », dans l'attente de l'issue de la procédure d'autorisation engagée par la société.

Elle n'a ainsi pas loué lesdites chambres « à des fins commerciales », au sens décrit par l'art. 4 al. 1 RDTR.

6. Reste à déterminer si l'exploitation d'une résidence meublée peut se déduire d'une activité ayant perduré auparavant, pendant les années où les CFF louaient eux-mêmes les chambres à leurs employés sans être au bénéfice d'une autorisation d'exploiter.
7. Selon l'art. 4 al. 2, les appartements meublés loués par un employeur à ses propres employés ne sont pas assimilés à des résidences meublées dans la mesure où cette location n'implique pas de prise de bénéfice.

Pendant toute la période où ils ont été propriétaires du bâtiment, les CFF ont loué les chambres meublées litigieuses non pas dans un but lucratif mais pour assurer un logement à leurs employés travaillant temporairement à Genève ou se trouvant en recherche d'appartement. Cette prestation était liée à la relation contractuelle de travail, qui constituait une condition d'accès auxdits logements. La location n'impliquait pas de « prise de bénéfice » au sens de l'art. 4 al. 2 RDTR pour les CFF, le loyer des chambres étant de CHF 500.- par mois, chauffage et nettoyage des chambres et des lieux communs compris, une indemnité d'hébergement étant par ailleurs versée par cette société aux employés concernés.

Les logements litigieux n'ayant pas été loués à des fins commerciales, ils ne peuvent être assimilés à des « résidences meublées » au sens de l'art. 3 al. 3 let. a LDTR.

Leur changement d'affectation en « hôtel de jeunes » est ainsi soumise à la LDTR (art. 4 al. 2 RDTR et 3 al. 3 let. a LDTR), malgré l'existence de la décision du 13 octobre 1999, qui est entrée en force faute de recours.

8. Selon l'art. 8 LDTR, si une dérogation est souhaitable et compatible avec les conditions de vie du quartier, le département peut l'accorder notamment si le maintien ou le développement des activités existantes et les conditions d'habitation précaires dans un immeuble le justifient ou lorsque le bâtiment est déjà principalement affecté à d'autres buts que le logement (art. 8 al. 1 LDTR).

En cas de changement d'affectation, les surfaces de logements supprimées seront compensées par la réaffectation simultanée de surfaces commerciales ou administratives en logement. Dans ce cas, les locaux réaffectés aux logements doivent correspondre à une surface ainsi qu'à des conditions de logement au moins équivalentes et avoir des loyers répondant aux besoins prépondérants de la population. De plus, les locaux réaffectés aux logements doivent être situés en règle générale dans le même quartier, si possible à proximité immédiate, à moins que le changement d'affectation ne soit effectué au profit d'un secteur comme le centre ville où la proportion de logement est faible par rapport aux surfaces d'activités. Si le changement d'affectation a lieu à l'intérieur d'un tel secteur, la compensation doit être effectuée à proximité immédiate. En cas de doute sur la nature du secteur ou, sur la demande du requérant, la commission d'urbanisme préavise (art. 8 al. 2 LDTR).

En l'espèce, le département n'a pas instruit la demande sous cet angle. Le respect des conditions posées par l'art. 8 LDTR n'a pas été examiné. La compensation des logements supprimés n'a fait l'objet d'aucune prise de position, ni de la requérante, ni du département, et la nécessité de solliciter le préavis de la commission d'urbanisme n'a pas été étudiée.

9. Le recours sera ainsi admis et la cause renvoyée au département pour qu'il instruisse et examine la conformité de la requête de changement d'affectation à l'art. 8 LDTR, avant de statuer par une nouvelle décision.
10. La société intimée supportera seule un émolument partiel de procédure de CHF 500.-, le département ne pouvant plus y être condamné (art. 87 al. 1 LPA). Une indemnité de procédure de CHF 1'000.- sera par ailleurs allouée à l'ASLOCA, à la charge de la société à raison de CHF 500.- et de l'Etat de Genève pour le même montant (art. 87 LPA).

\* \* \* \* \*

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

**à la forme :**

déclare recevable le recours interjeté le 20 mai 2011 par l'ASLOCA contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 29 mars 2011 ;

**au fond :**

l'admet ;

annule le jugement du Tribunal administratif de première instance du 29 mars 2011, de même que la décision du département de l'urbanisme du 18 octobre 2010 ;

renvoie la cause au département de l'urbanisme pour nouvelle décision dans le sens des considérants ;

met à la charge de la société un émolument de CHF 500.- ;

alloue une indemnité de CHF 1'000.- à l'ASLOCA, à la charge de la société à raison de CHF 500.- et de l'Etat de Genève pour CHF 500.- ;

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 Christian Dandrès, avocat de la recourante, à Me Daniel Udry, avocat de City Hostel Geneva S. à r. l., au département de l'urbanisme, ainsi qu'au Tribunal administratif de première instance.

Siégeants : Mme Hurni, présidente, M. Thélin, Mme Junod, MM. Dumartheray et Verniory, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière de juridiction a.i. :

C. Sudre

la présidente siégeant :

E. Hurni

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :