

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3352/2012-LDTR

ATA/777/2013

**COUR DE JUSTICE**

**Chambre administrative**

**Arrêt du 26 novembre 2013**

dans la cause

**DÉPARTEMENT DE L'URBANISME**

contre

**ASSOCIATION GENEVOISE DES LOCATAIRES (ASLOCA)**

**Madame B**\_\_\_\_\_

**Monsieur O**\_\_\_\_\_

représentés par Me Maurice Utz, avocat

\_\_\_\_\_

**Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du  
5 mars 2013 (JTAPI/255/2013)**

---

## EN FAIT

- 1) La S.I. X\_\_\_\_\_ est propriétaire de l'immeuble construit sur la parcelle n° \_\_\_\_\_, feuille \_\_\_\_\_ de la commune de Genève, section V\_\_\_\_\_, à l'adresse \_\_\_\_\_, rue Y\_\_\_\_\_.

Un appartement de 1,5 pièce, d'une surface de 30 m<sup>2</sup>, situé au cinquième étage dudit immeuble était loué pour un loyer annuel de CHF 6'480.-, plus charges, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006.

- 2) Le 20 avril 2009, suite à un incendie ayant détruit l'appartement, la régie N\_\_\_\_\_ S.A. (ci-après : N\_\_\_\_\_), agissant pour la propriétaire, a déposé par l'intermédiaire d'Alios S.A., mandataire, une demande d'autorisation de construire en procédure accélérée (ci-après : APA) auprès de la police des constructions du département des constructions et des technologies de l'information, devenu le département de l'urbanisme (ci-après : le département) pour la remise en état de l'appartement. Le coût estimé des travaux était de CHF 97'802,82. La demande a été enregistrée sous le n° d'APA \_\_\_\_\_.

Par courrier séparé du même jour, A\_\_\_\_\_ S.A. a requis du département la transformation de l'APA en autorisation par annonce de travaux (ci-après : APAT), car l'appartement avait complètement brûlé et n'était pas habitable en l'état.

- 3) Le 28 juillet 2009, N\_\_\_\_\_ a informé le département avoir consulté la compagnie d'assurance incendie de l'immeuble. Aucune demande d'autorisation n'était nécessaire en cas de sinistre incendie. De ce fait, elle priait le département de considérer la demande d'APA n° \_\_\_\_\_ comme nulle et non avenue.
- 4) Le 11 août 2009, le département a accusé réception de l'envoi du 28 juillet 2009 de N\_\_\_\_\_ par un courrier adressé à A\_\_\_\_\_ S.A. : « les pièces qu'il contenait ont été enregistrées à titre de plans complémentaires de votre requête. Après examen de ces documents le département statuera sur votre demande et sa décision vous sera communiquée ».
- 5) Le 25 août 2009, N\_\_\_\_\_ a signé un contrat de bail avec Madame B\_\_\_\_\_ et Monsieur O\_\_\_\_\_ pour l'appartement de 1,5 pièce. Le loyer fixé était de CHF 14'400.- par an, plus charges, dès le 1<sup>er</sup> septembre 2009.
- 6) Le 24 septembre 2009, le département a envoyé un courrier à A\_\_\_\_\_ S.A. : « Nous nous référons à votre lettre du 28 juillet 2009 par laquelle vous nous informez que votre client renonce au projet cité en titre. En conséquence, nous procédons au classement de cette affaire ».

- 7) Le 23 janvier 2012, l'association genevoise de défense des locataires, devenue depuis lors l'association genevoise des locataires (ci-après : ASLOCA) a demandé au département si une autorisation de construire avait été délivrée pour les travaux exécutés dans l'appartement, cas échéant, si un loyer maximum après travaux avait été fixé.
- 8) Le 20 mars 2012, un rapport d'enquête a été établi par le département après une visite de l'appartement. Des travaux sans autorisation avaient été effectués, tous les sols avaient été rénovés et vitrifiés, les peintures des murs et des plafonds avaient été refaites. Les carrelages et les faïences avaient été changés, les radiateurs également ainsi que les appareils sanitaires, l'équipement de la cuisine, le réseau électrique et les menuiseries intérieures et extérieures.
- 9) Le 22 mars 2012, le département a invité N\_\_\_\_\_ à déposer des observations, accompagnées de documents utiles relatifs à la nature et au coût de l'ensemble des travaux réalisés dans le logement sans autorisation de construire, dans la mesure où l'APA \_\_\_\_\_ du 29 avril 2009 avait été retirée le 28 juillet 2009 et classée. Ces travaux étaient susceptibles d'être assujettis à la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05) et/ou 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). De plus, une hausse de loyer de 122 % à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2009 était constatée. Toutes mesures et/ou sanctions demeuraient expressément réservées.
- 10) Le 27 mars 2012, N\_\_\_\_\_ a exposé au département que le motif du retrait de la demande d'APA résidait dans le fait que les travaux étaient consécutifs à un incendie. Le département ayant purement et simplement procédé au classement de l'affaire sans émettre le moindre commentaire quant au motif du retrait, il apparaissait que les travaux réalisés dans cet appartement et son environnement n'étaient pas assujettis aux lois mentionnées.
- 11) Le 31 mai 2012, le département a répondu à l'ASLOCA. Une visite sur place avait confirmé que le logement avait été complètement rénové. Ces travaux faisaient suite à un incendie. Le département avait accepté l'annulation d'une demande d'APA et avait renoncé à instruire cette requête pour les travaux urgents de remise en état du logement. Ce logement n'avait donc pas été soumis à la LDTR pour fixation du loyer.
- 12) Le 16 juillet 2012, l'ASLOCA a demandé au département quelle était la base légale qui avait permis de dispenser la propriétaire de requérir une autorisation pour les travaux entrepris. L'immeuble était soumis à la LDTR et le loyer maximum admissible aurait dû être fixé conformément à l'art. 10 LDTR.

13) Le département a répondu le 7 août 2012 en réitérant sa position. La pratique du département était de ne pas assujettir à autorisation la remise en état après incendie d'un logement, les travaux ne relevant pas de la volonté du propriétaire.

14) Le 21 août 2012, l'ASLOCA a requis du département le prononcé d'une décision afin qu'elle puisse faire l'objet d'un recours.

Le 4 septembre 2012, l'ASLOCA a informé le département qu'elle avait été constituée formellement pour la défense des intérêts de Mme B\_\_\_\_\_ et de M. O\_\_\_\_\_.

15) Le 4 octobre 2012, le département a répondu à l'ASLOCA. Il avait rendu une décision en date du 24 septembre 2009, adressée à N\_\_\_\_\_, lui signifiant qu'il avalisait la demande de retrait d'autorisation de construire et procédait au classement de l'affaire. Dite décision était manifestement entrée en force. Les locataires n'avaient pas contesté le loyer de l'appartement dans le délai légal. Il n'entendait pas rendre une nouvelle décision.

16) Sur demande de l'ASLOCA, le département lui a transmis l'échange de courriers des 28 juillet 2009 et 24 septembre 2009.

17) Le 7 novembre 2012, par mémoire de leur mandataire commun, Mme B\_\_\_\_\_, M. O\_\_\_\_\_ et l'ASLOCA ont interjeté recours auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI) contre la décision du département du 4 octobre 2012, reçue le 8 octobre 2012, en concluant principalement à ce que les travaux de rénovation intervenus suite à l'incendie soient soumis à la LDTR et à la fixation d'un loyer maximum après travaux.

Le courrier du 24 septembre 2009 ne constituait pas une décision. Soit le département avait compris à tort que les travaux n'allaient pas être exécutés, soit il n'avait pas exercé sa compétence en accordant une dérogation sans base légale.

Le courrier du 4 octobre 2012 était une décision exempte de motivation qui comportait un déni de justice formel et violait leur droit d'être entendu.

Les travaux entrepris étaient soumis à la LDTR et l'absence de procédure d'autorisation violait l'art. 9 LDTR.

18) Le 14 janvier 2013, le département a répondu au recours en concluant à son rejet.

Il avait rendu une décision le 24 septembre 2009 par laquelle il procédait au classement de l'affaire. Non contestée, celle-ci devait être considérée comme entrée en force. La décision visait uniquement à déterminer si oui ou non une

autorisation de construire était nécessaire et de ce fait, elle n'avait pas besoin d'être publiée.

- 19) Le 26 février 2013, lors d'une audience de comparution personnelle des parties, le représentant du département a précisé qu'il n'existait aucune pratique « tendant à exclure la nécessité du dépôt d'une autorisation de construire dans les cas où un logement était détruit par un incendie. Dans ces conditions, si un logement est détruit par un incendie et qu'il est en soi soumis à la LDTR, le dépôt d'une autorisation est impératif ». Mais, par souci de cohérence, le département n'avait pas donné suite au rapport d'enquête et aux observations de N\_\_\_\_\_ faites le 27 mars 2012, en considérant qu'une autorisation n'était pas nécessaire dans ce cas.

Le collaborateur qui avait ouvert la procédure suite à la dénonciation de l'ASLOCA et qui l'avait instruite ignorait la décision de septembre 2009, sinon il n'y aurait pas donné suite.

Il n'était pas en mesure de dire si, en 2009, une pratique tendant à affranchir le propriétaire d'un appartement incendié du dépôt d'une demande d'autorisation existait. Aujourd'hui, un tel cas serait soumis à la LDTR.

Le mandataire de l'ASLOCA et des locataires a signalé deux autorisations de construire délivrées par le département dans des cas similaires (DD \_\_\_\_\_ et DD \_\_\_\_\_).

- 20) Par jugement du 5 mars 2013, le TAPI a admis le recours et invité le département à statuer sur la demande formulée par l'ASLOCA et les locataires le 23 janvier 2012.

Les faits dénoncés n'avaient fait l'objet ni d'une instruction complète ni d'une décision de la part du département et il n'appartenait pas au TAPI de se prononcer sur les questions juridiques de fond soulevées. Le refus du département de rendre une décision était constitutif d'un déni de justice formel.

- 21) Le 5 avril 2013, le département a interjeté recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre le jugement du TAPI en concluant à son annulation.

Par son courrier du 24 septembre 2009, le département avait clairement manifesté sa volonté de ne pas soumettre les travaux à autorisation. Il s'agissait là d'une décision au sens de l'art. 4 al. 1 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10) qui ne respectait pas les exigences de forme mais qui réunissait les éléments caractéristiques d'une décision. Au demeurant, le comportement du département constituait en lui-même une décision.

En ne soumettant pas les travaux à autorisation, le département avait renoncé également à fixer le montant des loyers en application de la LDTR.

C'était donc à tort que le TAPI avait retenu un déni de justice.

- 22) Le 10 avril 2013, le TAPI a transmis son dossier sans observations.
- 23) Le 15 mai 2013, l'ASLOCA et les locataires ont répondu au recours en concluant à son rejet ainsi qu'au versement d'une indemnité de procédure.

Le courrier du 24 septembre 2009 ne comportait aucun des éléments d'une décision, se contentant de prendre acte du retrait de la requête en autorisation de construire.

Aucune décision constatant que l'auteur des travaux était dispensé de solliciter une autorisation n'avait été rendue et celle-ci aurait dû exprimer clairement qu'un motif d'exception légal était réalisé.

De plus, le courrier du 24 septembre 2009 n'ayant jamais été publié, les personnes disposant de la qualité pour agir n'en avaient pas eu connaissance.

En refusant de rendre une décision à la demande de l'ASLOCA, le département avait commis un déni de justice.

Le refus fautif du département d'exercer sa compétence vidait de sens le but même de la LDTR.

- 24) Le 24 mai 2013, le département a répliqué.

L'assujettissement ou non à autorisation relevait de la compétence de l'autorité et non de l'administré. Le classement de l'affaire était une décision qui ne nécessitait pas de publication. La décision de classement concernait tant la LCI que la LDTR.

- 25) Suite à quoi, la cause a été gardée à juger, ce dont les parties ont été informées le 31 mai 2013.

## **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 LPA).
- 2) Le litige porte sur l'existence ou non d'un déni de justice formel, lié à l'absence de décision rendue par le département, sur requête des intimés, dans le

cadre des travaux effectués par la propriétaire et de l'augmentation de loyer subséquente.

- 3) Sur tout le territoire du canton, nul ne peut, sans y avoir été autorisé, élever en tout ou partie une construction ou une installation (art. 1 al. 1 let. a LCI).

Aux termes de l'art. 3 al. 7 LCI, le département peut traiter par une procédure accélérée les demandes d'autorisation relatives à des travaux, soumis à l'art. 1, portant notamment sur la modification intérieure d'un bâtiment existant ou ne modifiant pas l'aspect général de celui-ci. A titre exceptionnel, cette procédure peut être adoptée pour des travaux de reconstruction présentant un caractère d'urgence. Dans ces cas, la demande n'est pas publiée dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève (ci-après : FAO) et le département peut renoncer à solliciter le préavis communal. L'autorisation est, par contre, publiée dans la FAO et son bénéficiaire est tenu, avant l'ouverture du chantier, d'informer, par écrit, les locataires et, le cas échéant, les copropriétaires de l'immeuble concerné.

A l'occasion de l'adoption de la teneur actuelle de l'art. 3 al. 7 LCI, les députés ont notamment relevé que des travaux rendus nécessaires à la suite d'un incendie présentaient un caractère d'urgence au sens de cette disposition (Mémorial des séances du Grand Conseil de la République et canton de Genève du 18 septembre 1992, pp. 4657 s.).

Quant à l'existence d'une pratique administrative, alléguée par le département, consistant à ne pas soumettre à autorisation les travaux de rénovation à effectuer après un incendie, elle n'est pas documentée et ne peut être considérée plus avant.

En conséquence, le principe de la soumission des travaux réalisés à la procédure d'autorisation LCI, en principe dans le cadre d'une APA vu l'urgence due à l'incendie, est donc établi, ce qui n'est finalement plus contesté par le département.

- 4) 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 visées expressément par la loi (art. 1 al. 1 LDTR). La loi prévoit notamment à cet effet, et tout en assurant la protection des locataires et des propriétaires d'appartements, des restrictions à la démolition, à la transformation et au changement d'affectation des maisons d'habitation (art. 1 al. 2 let. a LDTR). Une autorisation est nécessaire pour toute transformation ou rénovation de tout ou partie d'une maison d'habitation (art. 9 al. 1 LDTR). Le département fixe, comme condition de l'autorisation, le montant maximum des loyers des logements après travaux (art. 10 al. 1 LDTR). L'autorisation est notamment accordée lorsque l'état du bâtiment comporte un danger pour la sécurité et la santé de ses habitants ou des tiers ou lorsque les

travaux répondent à une nécessité ou encore qu'il s'agit de travaux de rénovation (art. 9 al. 1 let. a, d et e LDTR). En plus de la nature des travaux, l'autorisation LDTR dépend également des loyers avant et après travaux, selon des critères énumérés à l'art. 9 al. 2 à 6 LDTR. Le département fixe, comme condition de l'autorisation, le montant maximum des loyers des logements après travaux, sauf exceptions prévues à l'art. 10 al. 2 LDTR).

Dans le cadre de la LDTR, il n'appartient pas à l'administré de déterminer si les conditions d'assujettissement à la loi sont réalisées ou non. Cette appréciation doit être effectuée par le département, le propriétaire ayant l'obligation de lui soumettre son projet et de fournir tous les renseignements nécessaires à la qualification des travaux (A. MAUNOIR, La nouvelle LDTR au regard de la jurisprudence *in* RDAF 1996 I p. 308 et les jurisprudences citées).

En conséquence, il apparaît que la soumission des travaux à une procédure d'autorisation LDTR ne saurait être exclue d'emblée sans instruction complète à effectuer par le département.

- 5) En l'espèce, il est patent que les travaux réalisés dans l'appartement l'ont été sans qu'aucune autorisation formelle de construire n'ait été délivrée par le département.

Le département a choisi de ne pas donner suite au rapport d'enquête constatant les travaux réalisés, par « souci de cohérence » avec son courrier du 24 septembre 2009. Ce dernier, adressé à la régie de la propriétaire, indique simplement que le département prend acte du retrait de la demande d'autorisation de construire. Selon le recourant, ce courrier vaut décision entrée en force et a mis fin à la procédure.

Il convient dès lors de préciser la portée du courrier du 24 septembre 2009.

- 6) Au sens de l'art. 4 al. 1 LPA, sont considérées comme des décisions les mesures individuelles et concrètes prises par l'autorité dans les cas d'espèce fondées sur le droit public fédéral, cantonal ou communal et ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits et des obligations (let. a), de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits, d'obligations ou de faits (let. b), de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou des obligations (let. c).

Les décisions doivent être désignées comme telles, motivées et signées, et indiquer les voies et délais de recours (art. 46 al. 1 LPA).

- b. L'autorisation de construire n'est délivrée que sur requête (art. 2 al. 1 LCI). La demande d'autorisation de construire peut donc être retirée par le requérant qui n'aurait plus d'intérêt à se voir délivrer ladite autorisation pour des raisons diverses.

En l'espèce, la propriétaire, estimant ne pas avoir besoin de l'autorisation du département, a mis fin à la procédure non contentieuse en retirant sa requête.

Si, dans sa première réponse du 11 août 2009, le département a, de façon erronée, traité l'annonce de retrait comme une demande d'autorisation complémentaire, il a, dans un deuxième temps, simplement pris acte du retrait et indiqué qu'en conséquence, il procédait au classement du dossier.

Le courrier du 24 septembre 2009 ne revêt aucune des caractéristiques formelles d'une décision. De plus, le classement administratif du dossier, qui fait logiquement suite à un retrait de demande d'autorisation, ne constitue pas une décision au sens de l'art. 4 al. 1 LPA. Le fait de prendre acte du retrait de la requête ne constitue pas non plus une telle décision car cette communication n'a pas d'incidence sur les droits et obligations de l'administré qui a renoncé à l'obtention d'une décision favorisante. Il s'agit d'un simple accusé de réception, informant l'administré que son annonce de retrait a été reçue par l'administration qui cessera dès lors l'instruction de la demande.

Il découle de ce qui précède que le département n'a pas rendu de décision entrée en force qui l'empêcherait de donner suite aux constatations faites dans son rapport d'enquête et à la requête des intimés.

- 7) a. Une autorité qui n'applique pas ou applique d'une façon incorrecte une règle de procédure, de sorte qu'elle ferme l'accès à la justice au particulier qui, normalement, y aurait droit, commet un déni de justice formel. Il en va de même pour l'autorité qui refuse expressément de statuer, alors qu'elle en a l'obligation. Un tel déni constitue une violation de l'art. 29 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101 ; ATF 135 I 6 ; 134 I 6 ; Arrêts du Tribunal fédéral 2C\_409/2013 du 27 mai 2013 consid. 5.1 ; 5A\_279/2010 du 24 juin 2010 consid. 3.3 ; T. TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, n. 1499).
- b. Le droit d'obtenir une décision formatrice ou constatatoire appartient à ceux qui disposent d'un droit de recours spécial contre la décision à prendre (T. TANQUEREL, *op. cit.*, n. 1497). En l'espèce, la qualité pour recourir de l'ASLOCA en matière de LDTR est admise de jurisprudence constante par la chambre de céans (ATA/578/2013 du 3 septembre 2013). Quant aux locataires, l'éventuelle fixation d'un loyer dans l'autorisation à délivrer sur la base de la LDTR leur confère un intérêt digne de protection au sens de l'art. 60 al. 1 let. b LPA.

En conséquence, en refusant de donner la suite qu'il convenait à la requête des intimés et aux constatations faites dans le rapport d'enquête sur les travaux entrepris sans autorisation, le département a commis un déni de justice formel, comme l'a constaté à juste titre le TAPI dans le jugement litigieux.

8) Le recours sera rejeté.

Malgré l'issue du litige, le département sera exempté d'émolument, conformément aux art. 87 al. 1 LPA et 12 al. 2 du règlement sur les frais, émoluments et indemnités en procédure administrative du 30 juillet 1986 (RFPA - E 5 10.03). Une indemnité de procédure de CHF 500.- sera allouée aux intimés locataires, à la charge de l'Etat de Genève et une autre de CHF 500.- sera allouée à l'ASLOCA, également à la charge de l'Etat de Genève (art. 87 al. 2 LPA).

\* \* \* \* \*

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

**à la forme :**

déclare recevable le recours interjeté le 5 avril 2013 par le département de l'urbanisme contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 5 mars 2013 ;

**au fond :**

le rejette ;

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

alloue une indemnité de procédure de CHF 500.- à Madame B\_\_\_\_\_ et à Monsieur O\_\_\_\_\_, pris conjointement et solidairement, à la charge de l'Etat de Genève ;

alloue une indemnité de procédure de CHF 500.- à l'ASLOCA, à la charge de l'Etat de Genève ;

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 au département de l'urbanisme, à Me Maurice Utz, avocat de l'ASLOCA, de Madame B\_\_\_\_\_ et de Monsieur O\_\_\_\_\_, ainsi qu'au Tribunal administratif de première instance.

Siégeants : M. Verniory, président, Mme Junod, M. Dumartheray, Mme Payot  
Zen-Ruffinen, M. Pagan, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

S. Hüsler Enz

le président siégeant :

J.-M. Verniory

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :