

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/77/2007-DCTI

ATA/177/2008

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 15 avril 2008

dans la cause

Madame M_____

Madame M_____ X_____

représentées par la régie Zimmermann S.A.

Contre

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

EN FAIT

1. Madame M_____ et Madame M X_____ sont propriétaires de l'immeuble situé à la rue _____, à Genève, dont la gérance est assurée par la société Zimmermann S.A (ci-après : la régie).
2. A la suite d'une dénonciation, un inspecteur de la police des constructions a procédé à un contrôle dans cet immeuble le 13 novembre 2006. Il a constaté que les travaux suivants avaient été réalisés dans l'appartement de quatre pièces, situé au deuxième étage :
 - nouvel agencement de la cuisine avec cuisinière, frigo et hotte, ainsi que remplacement des revêtements sur les parois et le sol ;
 - rénovation de la salle de bains avec pose de carreaux, revêtement sur les parois et le sol, remplacement de la baignoire, du lavabo et de la robinetterie et installation d'une nouvelle armoire à pharmacie ;
 - rénovation des W.-C., avec pose de revêtement sur les parois et le sol et remplacement de la cuvette et du réservoir ;
 - réfection de la peinture des murs et des plafonds dans toutes les pièces ;
 - pose d'un nouveau parquet flottant et plinthes dans les chambres et le séjour ;
 - pose d'un nouveau carrelage dans le hall d'entrée ;
 - rénovation de l'installation électrique ;
 - remplacement des stores.

Ces travaux avaient été réalisés avant le 8 décembre 2005, date de l'entrée du locataire actuellement en place. Aucune autorisation de construire n'avait été sollicitée.

Selon l'avis annexé à la dénonciation, le loyer de cet appartement, qui était de CHF 18'000.- depuis le 1^{er} octobre 1998, avait été fixé à CHF 21'600.- dès le 8 décembre 2005. L'augmentation était fondée sur une adaptation aux loyers usuels du quartier.
3. Le 15 novembre 2006, le département des constructions et des technologies de l'information (ci-après : DCTI ou le département) a imparti un délai à la régie pour qu'elle se détermine.

4. Le 27 novembre 2006, la régie a indiqué que les travaux effectués étaient des travaux d'entretien non soumis à autorisation.

L'agencement de la cuisine n'avait été que partiellement remplacé : la cuisinière avait été changée (CHF 950.-) et une adaptation des meubles Ikea existants avait été réalisée pour CHF 720.-. Les carrelages des parois et du sol avaient été remplacés.

La salle de bains avait été entretenue et les revêtements des parois et du sol remplacés, de même que l'armoire de pharmacie. Ces travaux avaient coûté CHF 3'300.-, auxquels il fallait ajouter CHF 532,40 de fourniture.

Les travaux de carrelage réalisés dans l'appartement s'étaient élevés à CHF 5'100.-.

La réfection de la peinture des murs et des plafonds dans toutes les pièces, au montant de CHF 9'100.-, avait été payée par l'Hospice général - sous réserve de CHF 28.-.

Les nouveaux parquets flottants, posés en raison des dégâts d'eau causés par le chauffagiste, avaient été pris en charge par l'assurance « La Vaudoise » pour un montant de CHF 11'133.-.

L'installation électrique avait uniquement été contrôlée et ce, pour une somme de CHF 182.-.

Les stores avaient été remplacés, ce qui avait entraîné un coût de CHF 2'450.-.

Une fois déduits les travaux pris en charge par l'assurance ou par l'Hospice général, les investissements des propriétaires s'élevaient à CHF 13'269,40.

5. Par décision du 5 décembre 2006, le DCTI a ordonné aux propriétaires de déposer une demande en autorisation de construire pour les travaux effectués. Il leur a en outre infligé une amende administrative de CHF 1'000.- pour les avoir réalisés sans permission.

Au vu de la nature et de l'ampleur des travaux entrepris ainsi que de l'augmentation de loyer, il s'agissait manifestement de travaux d'entretien différés dans le temps. Les propriétaires n'avaient pas démontré que l'appartement aurait été régulièrement entretenu.

6. Le 5 janvier 2007, Mmes M_____ et M X_____ ont recouru, d'une part auprès du Tribunal administratif contre l'amende qui leur avait été infligée et, d'autre part, auprès de la commission cantonale de recours en matière de constructions (ci-après : CCRC) contre l'ordre qui leur avait été donné de déposer

une requête en autorisation de construire. La procédure devant le Tribunal administratif a été suspendue, dans l'attente de la décision de la CCRC.

7. Le 7 septembre 2007, la CCRC a rejeté le recours. Les travaux effectués n'étaient pas que des travaux d'entretien. Le loyer avait été augmenté de 20% par année, alors que l'Hospice général et l'assurance « La Vaudoise » avaient pris en charge une partie des travaux.
8. Le 4 octobre 2007, Mmes M_____ et M X_____ ont saisi le Tribunal administratif de cet aspect du litige, et les deux procédures ont été jointes par décision du 10 octobre 2007.

Le tribunal de céans, dans un arrêt du 25 mars 2003, avait déjà indiqué que des travaux similaires effectués dans un autre appartement de l'immeuble constituaient des travaux d'entretien non soumis à autorisation de construire (ATA/162/2003 du 25 mars 2003).

Les travaux de peinture avaient été entièrement pris en charge par l'Hospice général, car la famille qui avait été placée par ses soins dans le logement les avait endommagés. Au vu de cette situation, les propriétaires n'avaient pas été consultés.

Sur proposition de la régie, les recourantes avaient effectué de modestes travaux d'entretien à la cuisine, dans les toilettes et la salle de bains, ainsi que d'électricité et le remplacement des stores, pour un total de CHF 13'241.-. Au vu de ce montant, elles avaient décidé de ne pas requérir d'autorisation de construire, la jurisprudence le leur permettant.

Ultérieurement, le chauffagiste ayant causé des dégâts d'eau, tous les parquets, plinthes et seuils avaient dû être remplacés aux frais de l'assureur de cet entrepreneur.

De plus, les recourantes ont relevé que le locataire ayant dénoncé les faits avait introduit une procédure de contestation du loyer initial devant la commission de conciliation en matière de baux et loyers ; un accord avait été trouvé au terme duquel les propriétaires lui avaient versé un montant de CHF 3'800.- pour solde de tout compte : cette somme correspondait à la différence entre l'ancien et le nouveau loyer. Le locataire en question ayant quitté les lieux le 31 décembre 2006, l'appartement avait été reloué pour un loyer annuel de CHF 18'000.-. Aucune hausse de loyer n'avait été dès lors appliquée. Les recourantes ont de plus relevé que la durée d'instruction moyenne des autorisations en procédure accélérée qu'elles avaient déposées avait été très longue, soit treize mois pour les onze cas cités en exemples. Les seules requêtes ayant pris moins de six mois concernaient les parkings extérieurs.

Le département avait indiqué à tort que l'appartement n'aurait pas été régulièrement entretenu : le fait que l'assurance responsabilité civile du chauffagiste et l'Hospice général aient accepté de prendre en charge certains travaux le démontrait. Selon les dossiers fiscaux en mains de l'administration fiscale cantonale, entre 2001 et 2005, 15% du loyer avait été utilisé pour des travaux d'entretien. Entre 1999 et 2004, des travaux pour une somme minimale de CHF 6'139.- avaient été réalisés dans cet appartement. D'autres travaux étaient groupés pour plusieurs appartements et ne pouvaient être individualisés.

Les travaux n'étant pas soumis à autorisation, l'amende n'était pas justifiée.

9. Le 12 novembre 2007, le département s'est opposé au recours, reprenant et développant son argumentation antérieure.

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. Selon l'article 3 alinéas 1 lettre d et 2 de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation du 25 janvier 1996 (LDTR - L 5 20) 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 (ATA/522/2004 du 8 juin 2004).

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 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 page 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^{er} 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 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 page 1415 ; ATA/522/2004 du 8 juin 2004).

3. a. La distinction entre les travaux d'entretien et les transformations (ou rénovations) doit se faire tout d'abord sous l'angle de la nature des travaux.

b. Cependant, la nature des travaux n'est pas décisive pour déterminer l'assujettissement à la LDTR. Pour admettre que des travaux répondent à la définition de l'entretien, il faut encore que leur coût au total soit raisonnable. La loi vise principalement à maintenir un habitat correspondant, notamment sous l'angle économique, aux besoins prépondérants de la population ; il faut donc éviter que des travaux non soumis à la LDTR ne conduisent à la longue à une érosion dudit habitat. 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 logements qu'en fonction du type des travaux eux-mêmes (O. BINDSCHIEDLER et F. PAYCHÈRE, La jurisprudence récente du Tribunal administratif du canton de Genève en matière d'entretien des immeubles, RDAF 1998 I p. 365-366 et les arrêts cités). Ainsi, l'ampleur des travaux peut aboutir à modifier qualitativement l'immeuble. De même, l'augmentation du loyer consécutive à des travaux peut avoir pour effet d'entraîner un changement d'affectation qualitatif des logements qui ne correspondent plus aux besoins prépondérants de la population où sévit la plus forte pénurie (Arrêt du Tribunal fédéral 1P.716/1990 du 10 octobre 1991 consid. 2, publié in SJ 1992 p. 576 ; ATA/365/2001 du 29 mai 2001 ; ATA/261/2001 du 24 avril 2001 et les références citées).

c. Le Tribunal administratif a notamment jugé que des travaux, assimilables en soi à de l'entretien, relevaient d'une rénovation, dès lors qu'ils s'élevaient à la moitié du prix de l'immeuble, leur ampleur ne permettant pas de les limiter à la conservation de la chose en bon état (ATA/212/1997 du 8 avril 1997). 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 été jugés comme devant être soumis à autorisation ; ces coûts étaient respectivement de CHF 38'214.- pour un appartement de 3,5 pièces (ATA/278/2006 du 16 mai 2006) ; de CHF 79'359.- pour un appartement de 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). Le tribunal de céans a aussi considéré que des travaux pour un montant total de CHF 38'888,70 accomplis dans un logement de 3,5 pièces, dont le loyer avait été majoré de 133% après ces travaux, devaient être considérés comme soumis à la LDTR (ATA/872/2004 du 9 novembre 2004).

Dans deux des espèces précitées, le coût des travaux n'était pas susceptible d'entraîner à lui seul une soumission des travaux à la LDTR. C'était la combinaison du coût et de son impact sur les loyers qui avait été jugée déterminante pour la soumission (ATA/365/2001 du 29 mai 2001 ; ATA/261/2001 du 24 avril 2001).

En revanche, tel n'est pas le cas de travaux relevant de par leur nature à de l'entretien et dont l'ampleur se limitait à 10% de la valeur d'assurance de l'immeuble (ATA SI C. du 1er décembre 1992 in SJ 1993 p. 576). Des travaux d'entretien qui n'ont pas été effectués avec régularité, voire pas du tout, ne sont pas nécessairement soumis au même régime légal que les transformations, le critère décisif étant leur coût et ses conséquences sur le caractère abordable des logements. Ainsi, des travaux sur des installations qui n'avaient pas été entretenues régulièrement au cours des trente dernières années, d'un prix ne dépassant pas 3% de la valeur des immeubles, n'ont pas été soumis au régime d'autorisation car leur ampleur n'était pas susceptible d'engendrer un changement du niveau du loyer tel que la destination de l'immeuble en serait modifiée (ATA/34/1998 du 27 janvier 1998). De même, 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 30% ne sont pas soumis à la LDTR (ATA/162/2003 du 25 mars 2003). Des travaux d'entretien d'un coût raisonnable (CHF 25'718.- pour un 4 pièces) n'ont pas à être soumis à la LDTR (ATA/522/2004 du 8 juin 2004).

Plus récemment, le Tribunal administratif a qualifié de travaux d'entretien non différés dans le temps des travaux effectués pour un montant de CHF 42'358.- dans un appartement de 4 pièces régulièrement entretenu par les propriétaires (ATA/23/2006 du 2 mai 2006). De même, le Tribunal administratif a jugé que des travaux de réfection et de remplacement des installations existantes effectués pour un montant de CHF 10'316,70 dans un studio loué jusqu'alors CHF 672,50 par mois et dont le loyer avait passé à CHF 900.- par mois devaient être considérés comme des travaux d'entretien non soumis à autorisation (ATA/96/2007 du 6 mars 2007).

4. a. La notion de besoins prépondérants de la population est déterminée en fonction 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 18 janvier 2006 - L 5 20.03, applicable dès le 1er janvier 2006).

En l'espèce, le Tribunal administratif considère que les travaux payés par des tiers, soit l'Hospice général et l'assurance « La Vaudoise », ne peuvent être pris en compte pour l'appréciation à faire. En effet, s'agissant de l'Hospice Général, celui-ci est intervenu pour réparer les dégâts commis par un locataire : s'il s'était agi d'une usure normale de l'objet loué, les travaux n'auraient pas pu être mis à charge du locataire ou de son garant. Le raisonnement est strictement identique pour les travaux pris en charge par l'assureur de l'entrepreneur intervenu dans l'appartement : la réparation des dommages dus à un dégât d'eau ne constitue pas un travaux d'entretien ou de rénovation.

Dans les deux cas, les travaux concernés ne peuvent avoir de répercussion sur le loyer, ni améliorer le confort du logement.

5. Quant aux travaux réellement ordonnés et payés par les propriétaires, les pièces versées à la procédure démontrent qu'il s'agit de travaux d'entretien courant. Le coût global, soit un peu plus de CHF 13'000.-- pour un 4 pièces, apparaît raisonnable à la lecture de la jurisprudence rappelée ci-dessus.

Contrairement à ce qu'indique le département, rien, dans le dossier, ne permet de considérer que les interventions faites dans cet appartement seraient des travaux d'entretien différés dans le temps. Bien au contraire, le fait que des tiers aient accepté de prendre en charge les travaux de peinture et le changement des parquets démontre que l'usure de ces éléments n'était pas due à une absence d'entretien ou à l'écoulement du temps, mais bien à un usage inapproprié des locaux par les précédents locataires et à des dégâts dus à un facteur externe.

De plus, le coût des travaux n'a pas entraîné une hausse de loyer soustrayant le logement en question aux besoins prépondérants de la population, dans la mesure où, avant travaux déjà, son loyer était supérieur à ces besoins. La hausse de loyer ayant entraîné la dénonciation ne peut ainsi être justifiée par le coût des travaux réalisées par les propriétaires.

6. Au vu de ce qui précède, le recours sera admis et les décisions litigieuses annulées, les travaux réalisés par les propriétaires constituant des travaux d'entretien non soumis à autorisation.

Vu cette issue, un émoulement de CHF 1'000.- sera mis à la charge du département, qui succombe. Une indemnité de procédure de CHF 1'500.- sera allouée aux recourantes, à la charge de l'Etat de Genève (art. 87 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

à la forme :

déclare recevables les recours interjetés le 8 janvier 2007 par Mesdames M_____ et M X_____ contre la décision du département des constructions et des technologies de l'information du 5 décembre 2006 et contre la décision de la commission cantonale de recours en matière de constructions du 7 septembre 2007 ;

au fond :

les admet ;

annule la décision du département des constructions et des technologies de l'information du 4 juin 2007 ainsi que celle de la commission cantonale de recours en matière de constructions du 7 septembre 2007 ;

met à la charge du département un émoulement de CHF 1'000.- ;

alloue aux recourantes une indemnité de CHF 1'500.- 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 la Régie Zimmermann S.A., mandataire de Mesdames M_____ et M X_____ ainsi qu'au département des constructions et des technologies de l'information.

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

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste :

C. Del Gaudio-Siegrist

le président :

F. Paychère

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :