

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1256/2014-LDTR

ATA/584/2015

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 9 juin 2015

dans la cause

CAISSE DE PENSIONS GIVAUDAN
représentée par Me Pascal Pétroz, avocat

contre

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

**Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du
2 septembre 2014 (JTAPI/935/2014)**

EN FAIT

1) La caisse de pension Givaudan (ci-après : la caisse) et la Fondation de prévoyance des sociétés du groupe Givaudan sont propriétaires de la parcelle n° 2'189 du cadastre de la Ville de Carouge, à l'adresse rue de Veyrier 26, sur laquelle est édifiée un bâtiment locatif de cinq étages dont la gérance est confiée à la Société Privée de Gérance SA (ci-après : SPG).

2) Feu Raynald HOEGEN a loué, en 1979, un appartement de cinq pièces au deuxième étage de cet immeuble (ci-après : l'appartement), le loyer annuel étant initialement de CHF 8'952.-, sans les charges.

Son épouse, Madame Myriam HOEGEN, est devenue co-locataire, puis locataire unique de ce logement, dont le loyer annuel a été augmenté à CHF 16'974.- depuis le 1^{er} janvier 2000, puis à CHF 18'000.- depuis le 1^{er} janvier 2011.

Mme HOEGEN est décédée le 24 juillet 2011.

3) Par contrat de bail du 29 septembre 2011, les époux Gaëlle et Yannick MAGLIANO sont devenus locataires de cet appartement.

Les loyers fixés étaient les suivants, charges non comprises :

- CHF 26'400.- du 1^{er} octobre 2011 au 30 septembre 2012 ;
- CHF 28'200.- du 1^{er} octobre 2012 au 30 septembre 2013 ;
- CHF 30'000.- du 1^{er} octobre 2013 au 30 septembre 2014.

Dès la quatrième année de location, le loyer était réputé adapté à l'indice officiel suisse des prix à la consommation.

Selon l'indication figurant sur l'avis de fixation du loyer initial, le dernier loyer s'élevait à CHF 17'406.- depuis le 1^{er} janvier 2011.

4) L'association suisse des locataires, section de Genève (ci-après : ASLOCA), représentant les époux MAGLIANO, ayant signalé au département de l'aménagement, du logement et de l'énergie (ci-après : DALE ou le département) que d'importants travaux avaient été réalisés dans l'appartement en question et que le loyer avait été augmenté, ce département a effectué un contrôle, le 24 septembre 2013. Tous les sols, les murs et les plafonds avaient été refaits. Les appareils sanitaires et l'équipement de cuisine avaient été changés. L'installation électrique avait été intégralement refaite.

- 5) Interpellé par le DALE, par l'intermédiaire de la SPG, la fondation s'est déterminée le 14 novembre 2013.

Les travaux réalisés dans l'appartement étaient des travaux d'entretien, qui n'étaient pas soumis 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). Ils avaient coûté CHF 9'028.70 par pièce. La hausse de loyer n'était pas due à ces travaux, mais à la situation du marché locatif. Il y a avait eu un changement de locataire, le locataire précédent étant resté trente-deux ans et la hausse de loyer était évidente dans ces conditions.

À ces observations était joint l'ensemble des bons de travaux concernant l'appartement, réalisés entre 1992 et 2012, soit :

04.02.1992	CHF	162.-	Plus d'arrivée d'eau sur bidet ; fuite robinet cuisine
08.06.1993	CHF	1'411.-	Réfection séjour : plafond boiseries radiateur tuyau
03.04.1995	CHF	221.-	Contrôle des chasses d'eau qui coulent
17.08.1998	CHF	789.85	Exécution du hall et dégagement ; dispersion pour deux chambres; l'exécution des deux chambres est remise à une date ultérieure
25.03.1999	CHF	586.25	Recherche de la fuite entre la salle de bain et la chambre
19.07.1999	CHF	807.50	Confirmation pour l'exécution des travaux (sanitaires - plomberie - ferblanterie)
16.09.1999	CHF	3'312.10	Confirmation pour l'exécution des travaux (peinture - gypserie - plâtrerie)
16.09.1999	CHF	2'515.75	Confirmation pour l'exécution des travaux (parquets)
22.06.2001	CHF	493.30	Recherche de fuite
24.01.2003	CHF	184.-	Remise en état des faïences de la salle de bain suite à des dégâts d'eau
24.01.2003	CHF	183.95	Réfection de la peinture d'un tuyau de chauffage dans la salle de bain suite à un dégât d'eau

24.01.2003	CHF	240.20	Recoller quelques lattes du parquet de la chambre à coucher et refixer les planches du dégagement des chambres
08.06.2004	CHF	404.80	Réparation de l'armature de toile de tente (anneau pour perche)
21.02.2005	CHF	974.15	Remplacement du mécanisme du store de la chambre
16.06.2009	CHF	264.60	Tuyau percé sous le lavabo des WC
04.08.2010	CHF	286.45	Fuite sous le lavabo de la salle de bain ; tuyau percé à remplacer
09.08.2011	CHF	9'500.–	Remplacement de la cuisine existante par un modèle avec agencement similaire ; four et plaques vitro
09.08.2011	CHF	11'000.–	Réfection complète de l'appartement, plafonds, murs et boiseries
23.08.2011	CHF	7'369.05	Suite à la sortie de la locataire : dépose et évacuation de la cuisine ; remplacement des faïences murales et pose de carrelage au sol ; nouvelle cuisine similaire
23.08.2011	CHF	5'700.–	Sanitaires - plomberie – ferblanterie
23.08.2011	CHF	3'081.95	Parquets
30.08.2011	CHF	5'500.–	Réfection complète de l'appartement (électricité)
16.09.2011	CHF	1'300.35	En compléments des travaux de rénovation : peinture de la face extérieure des fenêtres et du sol des balcons
20.09.2011	CHF	595.10	Suite aux travaux de réfection complète de l'appartement : nettoyage du chantier
30.09.2011	CHF	751.50	Contrôle et remise en état de la porte palière ; poignée défectueuse à remplacer avec plaque
01.11.2011	CHF	324.95	Pose de luminaire sur les WC

11.01.2012	CHF	518.35	Fuite sous l'évier
10.08.2012	CHF	177.65	Contrôle du robinet de la cuisine qui tourne sur lui-même
<hr/>			
TOTAL	CHF	58'655.80	

- 6) Le 28 mars 2014, le DALE a adressé une décision à la SPG. Sa mandante - la caisse - devait déposer dans un délai de trente jours une requête en autorisation de construire pour les travaux réalisés dans l'appartement concerné. Ces derniers, d'un coût total de CHF 45'143.-, étaient des travaux de rénovation et le loyer de l'appartement était passé, par ailleurs, de CHF 17'406.- à CHF 26'400.- puis CHF 28'200.- et CHF 30'000.-, soit une moyenne de CHF 28'200.- pour les trois années correspondant à une hausse de 56 %.
- 7) Le 1^{er} mai 2014, la caisse a saisi le Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI) d'un recours contre la décision précitée, concluant à son annulation.
- Le dernier loyer de l'ancienne locataire était de CHF 18'000.- et non - comme indiqué par erreur - de CHF 17'406.-. Les travaux réalisés au cours de l'année 2011 étaient des travaux d'entretien de par leur nature et au vu de leur coût. Même sans travaux, le loyer aurait été augmenté et le nouveau loyer restait raisonnable. Avant la hausse, il était déjà supérieur aux besoins prépondérants de la population. De plus, l'appartement avait été régulièrement entretenu.
- 8) Le DALE a transmis son dossier au TAPI le 1^{er} juillet 2014, sans formuler d'observations.
- 9) Par jugement du 2 septembre 2014, le TAPI a rejeté le recours. Les travaux réalisés ne relevaient pas de l'entretien courant mais avaient eu pour but de remettre à neuf l'appartement à l'occasion d'un changement de locataire. Ils étaient aussi importants sous l'angle du coût et devaient être assimilés à des travaux de rénovations, soumis à autorisation. Depuis 1992, les travaux n'avaient pas été exécutés régulièrement. L'accumulation de ceux réalisés en 2011 imposait de les assimiler à une rénovation.
- 10) Le 6 octobre 2014, la caisse a saisi la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) d'un recours contre le jugement précité, concluant à son annulation, ainsi qu'à celle de la décision initiale et reprenant, en les développant, les éléments figurant dans le recours formé devant le TAPI.
- 11) Le 10 novembre 2014, le département a conclu au rejet du recours, appuyant l'analyse effectuée dans le jugement querellé.

- 12) Les recourantes n'ayant pas exercé leur droit à la réplique dans le délai accordé, la cause a été gardé à juger le 11 décembre 2014.

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 sur la qualification des travaux effectués dans l'appartement, ainsi que sur l'obligation de demander, en application des dispositions de la LDTR, une autorisation au département pour les réaliser.
- 3) 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 Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion de considérer que la réglementation de la LDTR correspond à un intérêt public évident (ATF 128 I 206 consid. 5.2.4 p. 211 ss ; 113 Ia 126 consid. 7a p. 134 ; 111 Ia 23 consid. 3a p. 26 et les arrêts cités). Par ailleurs, 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).

- 4) En vertu de l'art. 3 al. 1 let. d et 2 LDTR, 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.

- 5) De jurisprudence constante, il est admis, s'agissant de la distinction entre travaux d'entretien et de rénovation (ou transformation) consacrés à l'art. 3 LDTR, de tenir un raisonnement en deux temps, à savoir :
- examiner d'abord si, de par leur nature, les travaux en cause relèvent de l'entretien ou, au contraire, consistent en des travaux de rénovation. En prolongement de cette distinction, la jurisprudence a admis que des travaux d'entretien sont susceptibles d'aboutir à une rénovation ou à une transformation soumise à la LDTR, en raison d'une incidence directe de ceux-ci sur le loyer du logement (ATA/328/2013 du 28 mai 2013, confirmé par l'arrêt du Tribunal fédéral 1C_624/2014 du 13 février 2014), ou lorsque, n'ayant pas été exécutés périodiquement ou par rotation tout au long de l'existence de l'immeuble, ou encore parce qu'ils n'ont pas été exécutés du tout pendant de nombreuses années, leur accumulation, même en tenant compte d'une exécution rationnelle commandant un regroupement, leur confère une incidence propre à engendrer un changement de standing de l'immeuble (ATA/645/2012 du 25 septembre 2012 ; ATA/135/2011 du 1^{er} mars 2011 et la jurisprudence citée ; Alain MAUNOIR, La nouvelle LDTR au regard de la jurisprudence in RDAF 1996 p. 314 et la jurisprudence citée). On parle alors aussi de travaux d'entretien différés dans le temps (Emmanuelle GAIDE et Valérie DEFAGO GAUDIN, La LDTR : démolition, transformation, changement d'affectation et aliénation. Immeubles de logement et appartements, 2014, p. 193).
 - puis s'attacher à l'ampleur et, partant, au coût desdits travaux et à leur répercussion sur le montant du loyer, dès lors qu'il pourrait en résulter un changement d'affectation qualitatif des logements, au risque que le loyer de ces derniers ne réponde plus aux besoins prépondérants de la population (ATA/645/2012 précité ; ATA/646/2010 du 21 septembre 2010 et les références citées).
- 6) Un logement correspond en principe par son genre ou par son loyer aux besoins prépondérants de la population lorsque son loyer est compris entre CHF 2'536.- et CHF 3'405.- la pièce par année (Arrêté du Conseil d'État du 24 août 2011 relatif à la révision des loyers répondant aux besoins prépondérants de la population (ArRLoyers - L 20.05), ou lorsque ce logement entre dans la catégorie des appartements dans lesquels règne la pénurie au sens de l'art. 25 LDTR. Selon l'arrêté déterminant au moment des faits, comme selon celui actuellement en vigueur (Arrêté déterminant les catégories d'appartements où sévit la pénurie en vue de l'application des art. 25 à 39 de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation du 4 février 2009 - ArAppart - L 5 20.03), il y a pénurie dans toutes les catégories d'appartements de une à sept pièces inclusivement.
- 7) a. Selon la jurisprudence bien établie de la chambre de céans, ont été considérés comme relevant de l'entretien au regard de leur nature, l'installation de

nouveaux sanitaires, l'agencement des cuisines, la mise en conformité de l'installation électrique, la pose de nouveaux revêtements des sols et des parois, ainsi que des travaux de peinture et de serrurerie (ATA/40/2010 du 26 janvier 2010 et les références citées).

En revanche, la chambre administrative a retenu la réfection complète des peintures, papiers peints et parquets, avec pose des radiateurs, l'installation d'un agencement de cuisine et de nouveaux sanitaires et la mise en conformité des installations électriques dans un appartement de deux pièces et demie comme étant des travaux de rénovation soumis à autorisation (ATA/645/2012 précité).

b. Il convient toutefois de tenir compte également des circonstances dans lesquelles les travaux sont accomplis, et notamment de leur accumulation en raison d'un défaut d'entretien courant des bâtiments concernés (ATA/646/2010 précité et les références citées).

Ainsi, le propriétaire d'un appartement a tout intérêt à entretenir régulièrement son immeuble et pour le prouver en cas de litige, à conserver les factures desdits travaux (Emmanuelle GAIDE et Valérie DEFAGO GAUDIN, op. cit., p. 195 - 196). Des travaux isolés, effectués depuis longtemps, ne démontrent pas la régularité de l'entretien. Par exemple, la seule réfection des peintures effectuée plus de vingt ans avant les travaux litigieux ne suffit pas pour considérer que l'appartement est régulièrement entretenu (ATA/370/2005 du 24 mai 2005 consid. 3b.)

c. Des travaux d'entretien différés dans le temps dont le montant a eu des conséquences importantes sur les loyers, lesquels ne répondent plus aux besoins prépondérants de la population, ont ainsi été jugés comme devant être soumis à autorisation. Ces coûts étaient respectivement de CHF 76'000.- et de CHF 47'897.- pour deux logements de cinq pièces (CHF 15'200.- et CHF 9'579.40 par pièce l'an ; ATA/328/2013 précité) ; CHF 28'519.- pour un deux pièces et demie (CHF 11'408.- par pièce l'an ; ATA/645/2012 précité), de CHF 28'342.- pour un trois pièces (CHF 9'447.- par pièce l'an ; ATA/646/2010 précité), de CHF 38'213.- pour un trois pièces et demie (CHF 10'918.- par pièce l'an ; ATA/278/2006 du 16 mai 2006) ; CHF 44'000.- pour un quatre pièces (ATA/659/2004 du 24 août 2004) ; CHF 49'874.- pour un quatre pièces (ATA/618/2004 du 5 août 2004).

d. Par contre, ne sont pas assujettis à la loi les travaux d'entretien courant qui devraient être pris en charge par le compte d'exploitation de l'immeuble et qui ne devraient donc pas provoquer d'augmentation de loyer ou n'entraîner qu'une modeste hausse de loyer (Emmanuelle GAIDE et Valérie DEFAGO GAUDIN, op. cit., p. 207).

- 8) Selon l'art. 44 LDTR, celui qui contrevient aux dispositions de la LDTR est passible des mesures et 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), sous réserve des peines plus élevées prévues par le Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP - RS 311.0). Le département notifie aux intéressés par lettre recommandée les mesures qu'il ordonne. Il fixe un délai pour leur exécution (art. 130 LCI). Les propriétaires ou leurs mandataires sont tenus de se conformer aux mesures ordonnées par cette autorité (art. 131 LCI).

Parmi les mesures administratives à disposition de l'autorité compétente, figure l'ordre de remise en conformité (art. 129 let. e LCI). L'objectif d'une telle mesure est de rétablir une situation conforme au droit. Dans le domaine de la LDTR, si le département constate que des travaux ont été effectués sans autorisation, la première des mesures adéquate à sa disposition dans cette situation est d'ordonner le dépôt d'une requête à celui qui ne s'est pas soumis à une telle obligation.

- 9) a. En l'espèce, les travaux entrepris au mois d'août et septembre 2011 se sont élevés à CHF 44'046.45. Il s'est agi d'une remise à neuf de tout l'appartement à teneur du dossier du DALE et des pièces produites par la recourante.

Selon ces mêmes documents, CHF 12'836.60 avaient été dépensés par la caisse entre 1992 et 2010 pour des travaux dans l'appartement, dont CHF 3'189.- étaient liés à des problèmes de plomberie, robinetterie ou fuites d'eau.

Contrairement à ce que soutient la recourante, les travaux effectués entre 1992 et 2010 ne sont pas suffisants pour admettre que l'appartement a été régulièrement entretenu. Cela explique l'importance des sommes qui ont dû être investies durant l'été 2011. Il s'agit donc bien de travaux d'entretien différés dans le temps, assujettis à la LDTR et soumis à autorisation.

b. Ce constat s'impose également en raison du coût des travaux et de leur impact sur le loyer, qui a augmenté de plus de 50 %, passant de CHF 18'000.- à CHF 26'400.- puis CHF 28'200.- et enfin CHF 30'000.-, soit en moyenne CHF 28'200 .-.

Le fait que le loyer avant travaux ne correspondait déjà pas aux besoins prépondérants de la population ne permet pas de soustraire ces travaux à la LDTR. En effet, dans l'ATA/328/2013 précité, confirmé par le Tribunal fédéral, des travaux importants effectués dans un appartement dont le loyer dépassait déjà, avant ceux-ci, le montant maximal du loyer correspondant aux besoins prépondérants de la population ont été assujettis à la LDTR. Il en est de même dans l'ATA/334/2014 du 13 mai 2014 et dans l'ATA/440/2015 du 12 mai 2015. Par ailleurs, dans la mesure où ce logement entre dans la catégorie des

appartements pour lesquels règne la pénurie au sens de l'art. 25 LDTR, il correspond en tout état de cause aux besoins prépondérants de la population.

- 10) En tous points mal fondé, le recours sera rejeté.
- 11) Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge de la recourante (art. 87 al. 1 LPA). Aucune indemnité de procédure ne lui sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 6 octobre 2014 par la Caisse de Pensions Givaudan contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 2 septembre 2014 ;

au fond :

le rejette ;

met un émolument de CHF 1'500.- à la charge de la Caisse de Pensions Givaudan ;

dit qu'il ne lui 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 Pascal Pétroz, avocat de la recourante, au département de l'aménagement, du logement et de l'énergie, ainsi qu'au Tribunal administratif de première instance.

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

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. Scheffre

le président siégeant :

J.-M. Verniory

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :