RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE 0781

POST TENEBRAS LUX

ARRÊT

DU

TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 19 septembre 1995

dans la cause

Monsieur Gérard BOVET
représenté par Me Jean-Franklin Woodtli, avocat

contre

DEPARTEMENT DES TRAVAUX PUBLICS ET DE L'ENERGIE

A/1309/1994-TPE
A/1310/1994-TPE

42.08.00-0025

EN FAIT

1. Monsieur Gérard Bovet est propriétaire de la parcelle No 994, feuille 49 de la commune de Genève, située en deuxième zone de construction. Sur cette parcelle est édifié un bâtiment locatif sis 7, place des Augustins, comportant une arcade et douze logements de quatre et cinq pièces.

2. Par requête du 16 octobre 1986, M. Bovet a sollicité l'autorisation de transformer les salles de bains et les cuisines des appartements de l'immeuble en question, travaux comportant la réfection complète des colonnes d'alimentation et d'écoulement des eaux.

3. Par décision du 16 février 1988, le département des travaux publics (aujourd'hui département des travaux publics et de l'énergie, ci-après : le département) a refusé l'autorisation sollicitée, en se fondant sur la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation du 26 juin 1983 (ci-après : aLDTR).

4. Saisie d'un recours de M. Bovet, la commission de recours instituée par la loi sur les constructions et les installations diverses (ci-après : la commission) a annulé la décision du département et a accordé à M. Bovet l'autorisation de construire requise en l'assortissant des conditions suivantes :

   1) Le choix sera laissé aux locataires en place de raccorder ou non leur installation sanitaire au nouveau réseau, ce choix demeurant aussi longtemps que l'ancien réseau pourra remplir sa fonction.

   2) Aucune augmentation de loyer en rapport avec les travaux autorisés ne sera exigée du locataire qui aura choisi de rester raccordé au réseau existant.

   3) Les loyers des appartements numéros 00000, 00001, 02001, 05001 et 05002 ne subiront aucune augmentation en raison des travaux autorisés.

   4) Les loyers des logements qui ne sont pas concernés par les chiffres 2 et 3 ci-dessus ne seront augmentés que de Frs 609.-- la pièce par an.

5. Par arrêt du 25 janvier 1989, le Tribunal administratif a rejeté le recours interjeté contre la décision de la commission par le département et a déclaré irrecevable le recours incident formé contre la même décision par M. Bovet.

6. Par courrier du 22 août 1989, l'architecte mandataire de M. Bovet s'est étonné auprès du département de n'avoir pas encore reçu l'autorisation de construire

suite à l'arrêt du Tribunal administratif du 25 janvier 1989. Il invitait le département à lui faire parvenir cette autorisation dans les meilleurs délais.

7. Par courrier du 22 septembre 1989, le même mandataire informait le département que le chantier allait s'ouvrir prochainement. Il s'étonnait de n'avoir toujours pas reçu l'autorisation de construire, suite à la décision du Tribunal administratif du 25 janvier 1989 et à sa lettre du 22 août 1989.

8. Le 2 novembre 1989, le département a délivré l'autorisation sollicitée par le mandataire de M. Bovet.

Concernant les loyers futurs des appartements, cette autorisation comportait les conditions suivantes :

"6. Les deux appartements de quatre pièces : l'un situé au rez-de-chaussée, l'autre au deuxième étage ne seront pas augmentés du fait des travaux;

7. Les autres appartements (à l'exception des deux situés dans les combles) subiront une augmentation maximale de Frs 754.-- la pièce par an après travaux conformément à la lettre d'avis locataire du 22 septembre 1986;

8. Conformément à la lettre d'avis locataire du 26 janvier 1987, les appartements qui ne seront pas modifiés ne subiront pas d'augmentation de loyers due à la construction de la nouvelle gaine technique.

9. C'est sur la base de ces trois conditions de location, qui devront être respectées pendant trois ans, que le département accorde la dérogation à l'article 4 de la loi sur les démolitions précitée (LDTR)".

9. Par courrier du 22 novembre 1989, le département a indiqué au mandataire de M. Bovet qu'une erreur s'était glissée dans la décision susmentionnée et que, conformément à la décision de la commission, les conditions 6 et 7 de l'autorisation étaient modifiées de la façon suivante :

"6. Les trois appartements de quatre pièces au rez-de-chaussée (No 0001), au deuxième étage (No 02001) et au quatrième étage (No 04001) ne seront pas augmentés du fait des travaux.

7. Les autres appartements (à l'exception des deux situés dans les combles) subiront une augmentation maximale de Frs 609.-- par an la pièce après travaux."

10. Plusieurs locataires ont recouru contre cette autorisation auprès de la commission, mais ont finalement retiré leur recours.

11. Le 26 mars 1990, le mandataire de M. Bovet a écrit au département.

Le travail de pose des gaines de ventilation, écoulement des eaux usées, nouvelle distribution eau chaude, eau froide, était en cours. Pour effectuer ces gaines, il avait fallu démonter une grande partie du plancher des réduits, qui étaient appelés à devenir des salles de bains dans le futur.

Il était donc nécessaire de faire une chape avec une étanchéité dans lesdits réduits. Ce travail faisait partie intégrante de l'autorisation de construire. Seul l'aménagement des cuisines et salles de bains ne serait effectué qu'à la demande des locataires, conformément à la lettre aux locataires du 26 janvier 1987 et à l'autorisation de construire que le département avait délivrée. Les travaux qui étaient effectués étaient donc conformes à l'autorisation de construire et n'entraînaient aucuns frais ou augmentation de loyer aux locataires. Actuellement le chantier était stoppé, ce qui entraînait des difficultés supplémentaires pour les entreprises et par conséquent un coût plus élevé pour le propriétaire.

12. Le 2 avril 1990, le département a invité le mandataire de M. Bovet à restituer les planchers dans les réduits des locataires qui ne souhaitaient pas y voir aménager une salle de bains.

13. Le 11 avril 1990, le mandataire de M. Bovet a sollicité du département l'autorisation de faire une chape léca sur étanchéité dans les réduits, de manière à pouvoir bétonner les courettes et assurer une fermeture convenable entre appartements.

14. Le 25 avril 1990, le département a invité le mandataire de M. Bovet à déposer une demande complémentaire à ce sujet.

15. Le 3 mai 1990, M. Bovet a écrit au département qu'il considérait que l'exécution des chapes, ainsi que la remise en état des alcôves faisaient "partie intégrale" de l'autorisation de construire délivrée.

Vu tous les problèmes qu'il rencontrait depuis cinq années, uniquement dans le but d'entretenir son immeuble, et ceci sans aucun frais à la charge du locataire, il renonçait à déposer une autorisation complémentaire qui ne pouvait que le faire sombrer dans des années de procédure et de frais inutiles.

16. Le 3 août 1993, l'Asloca a informé le département que le loyer de M. et Mme Burau, locataires d'un appartement de 5,5 pièces au quatrième étage de l'immeuble en cause s'était élevé à Frs 27'600.-- par an dès le 15

juin 1992 et avait été ensuite porté à Frs 28'440.-- depuis le 1er juillet 1993. Ce loyer apparaissait supérieur à celui autorisé.

17. Il s'en est suivi un échange de correspondance entre le département et M. Bovet ou ses mandataires, à la suite duquel l'état locatif complet de l'immeuble a été transmis au département.

18. Dans une prise de position du 23 septembre 1994 adressée au département, M. Bovet a nié avoir violé la LDTR.

En effet, l'autorisation de construire lui avait été accordée par décision de la commission du 10 juin 1988, décision confirmée par arrêt du Tribunal administratif devenu exécutoire au plus tard le 23 mars 1989.

Les augmentations de loyer intervenues le 15 juin 1992 et le 1er décembre 1993 étaient donc largement postérieures à l'échéance du délai de trois ans de contrôle des loyers prévu par l'article 6 alinéa 9 de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation du 22 juin 1989 (LDTR - L/5/9).

19. Le 7 octobre 1994, M. Bovet a communiqué au département un jugement du Tribunal des baux et loyers du 6 octobre 1994 déboutant M. et Mme Burau de leur demande de remboursement de trop perçu suite à une violation de la LDTR par le propriétaire.

Dans ce jugement, le Tribunal des baux et loyers a considéré que la décision du département des travaux publics du 2 novembre 1989 constituait une tentative de l'administration de s'écarter de manière inadmissible et sans droit d'une décision judiciaire entrée en force, qui lui avait donné tort, et contre laquelle elle avait renoncé à faire recours auprès du Tribunal fédéral. Les locataires ne pouvaient donc se fonder sur une décision illégale aux fins de faire revoir hors des délais légaux la quotité de leur loyer initial par le Tribunal des baux et loyers.

20. Par décision du 1er décembre 1994, le département a ordonné à M. Bovet de restituer à M. Peter Burau, locataire d'un appartement de cinq pièces au quatrième étage de l'immeuble en cause, la somme de Frs 14'925.--, représentant le loyer trop perçu pendant la période s'étendant du 15 juin 1992 au 30 juin 1993.

Le département a retenu que la période de contrôle des loyers de trois ans prévue par la LDTR et par l'autorisation du 2 novembre 1989 débutait dès la fin des travaux. Or, il ressortait d'un courrier adressé au département le 3 mai 1990 par le mandataire de M. Bovet

que les transformations en cause étaient encore en cours à cette date. Compte tenu de leur ampleur, les travaux n'avaient vraisemblablement pas été terminés avant fin juin 1990, de sorte que la période de contrôle s'étendait jusqu'à fin juin 1993 au moins. Le loyer autorisé pour l'appartement de M. Burau s'élevait à Frs 12'273.-- par an. Le département a admis que ce loyer pouvait être majoré de 8,1 % en raison de l'augmentation de l'indice suisse des prix à la consommation et être ainsi porté à Frs 13'272.-- par an. Compte tenu du loyer qui aurait été admissible, le trop perçu du 15 juin 1992 au 30 juin 1993 s'élevait à 12,5 fois Frs 1'194.--, soit Frs 14'925.--.

Par décision du même jour, le département a ordonné à M. Bovet de restituer la somme de Frs 8'787,50 à M. Edouard Crestin-Billet, locataire d'un appartement de quatre pièces au quatrième étage de l'immeuble en cause. Le loyer autorisé était de Frs 14'400.--. Une augmentation de 8,1 % en raison de l'augmentation du coût de la vie était admissible. Ainsi l'appartement pouvait être loué à un maximum de Frs 15'564.-- par an. Dès lors, le loyer trop perçu pendant la période du 15 juin 1992 au 30 juin 1993 s'élevait à 12,5 fois Frs 703.--, soit Frs 8'787,50.

21. M. Bovet a recouru contre ces décisions auprès du Tribunal administratif par actes du 23 décembre 1994.

L'autorisation qui lui avait été accordée par la commission était devenue définitive au plus tard le 21 mars 1989. Cependant, contre toute attente, au mois de novembre 1989, le département avait délivré une nouvelle autorisation, laquelle fixait de nouvelles conditions, par rapport à certains appartements, concernant le montant des loyers. Le recourant avait réalisé tous les travaux autorisés en 1989 et début 1990. Le Tribunal des baux et loyers avait relevé que la décision du département du 2 novembre 1989 n'avait aucune valeur légale. La seule décision pertinente était celle de la commission. Celle-ci était devenus exécutoire au plus tard le 21 mars 1989. La période de contrôle des loyers portait sur trois ans, conformément à l'article 6 alinéa 9 LDTR. Or, les nouveaux baux Crestin-Billet et Burau étaient datés du 15 juin 1992. Il s'était donc effectivement écoulé plus de trois ans entre l'octroi de l'autorisation sollicitée et ces nouveaux baux. Le recourant n'avait donc en rien violé la LDTR. M. Bovet précisait encore que les travaux avaient été réalisés pour l'essentiel courant 1989. Il avait rencontré des problèmes début 1990 en raison d'exigences aberrantes du département. Dès lors, son courrier au département du 3 mai 1990 ne pouvait constituer une quelconque preuve quant à la fin des travaux et quant au moment à partir duquel le délai de trois ans devait courir.

22. Le département s'est opposé au recours.

L'autorisation du 2 novembre 1989 n'avait pas été attaquée par le recourant. Celui-ci n'alléguait aucune violation grave d'une règle essentielle portant sur la compétence de l'autorité administrative, ou la procédure, ou la formulation et la communication de l'acte, ou enfin la formulation de celui-ci. Il n'était donc pas envisageable de prononcer la nullité de ladite autorisation. Au surplus, cette autorisation n'était nullement contraire à la décision de la commission LCI. La clause de l'autorisation instituant une période de contrôle des loyers n'était pas contraire au prononcé de la commission. Rien dans les considérants de celle-ci ou dans ceux du Tribunal administratif ne permettait de conclure qu'une durée de contrôle était exclue et le silence de ces instances sur ce point ne saurait être interprété comme une impossibilité pour l'administration de prévoir tout contrôle. Quant aux conditions fixées par l'autorisation qui n'avaient pas déjà été évoquées par la commission, elles ne constituaient pas une irrégularité. Compte tenu de la relative complexité du processus amenant à la délivrance d'une autorisation de construire, il était naturel que l'administration, qui était équipée à cette fin, procède à la finalisation d'une décision judiciaire, en ajoutant des exigences supplémentaires, notamment en relation avec les prescriptions de sécurité, salubrité ou de raccordement au réseau d'assainissement des eaux, à celles qui avaient été posées par l'autorité de recours.

Il résultait du but et du sens de la LDTR que la période de contrôle des loyers débutait après la fin des travaux.

Les affirmations du recourant selon lesquelles les travaux avaient été réalisés pour l'essentiel en 1989 prêtaient à caution eu égard, notamment, aux lettres de l'architecte mandaté par M. Bovet figurant au dossier. Au surplus, le recourant n'apportait aucun élément concret, factures d'entreprises ou autres, permettant de penser que le chantier avait été achevé avant le 30 juin 1990.

EN DROIT

1. a. Interjetés en temps utile devant la juridiction compétente, les recours sont recevables (art. 8 alinéa 1 chiffre 105 de la loi sur le Tribunal administratif et le Tribunal des conflits du 29 mai 1970 - LTA - E/3,5/1; art. 63 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E/3,5/3).

b. Les deux recours de M. Bovet se rapportant à une cause juridique commune, la jonction des procédures sera ordonnée.

2. a. Dans sa décision du 10 juin 1988, la commission a expressément accordé à M. Bovet l'autorisation de construire qu'il sollicitait, en l'assortissant de diverses conditions. Dès l'arrêt du Tribunal administratif du 25 janvier 1989 confirmant la décision de la commission, M. Bovet était donc au bénéfice d'une autorisation de construire exécutoire.

b. En ce qui concerne le principe de l'octroi de l'autorisation de construire, la décision du département du 2 novembre 1989 n'a donc qu'une portée déclarative et ne modifie en rien les droits et obligations de M. Bovet. Il en est de même des conditions de ladite décision relatives aux montants des loyers, qui reprennent le contenu des conditions énoncées par la commission.

c. Quant aux conditions de l'autorisation du 2 novembre 1989 qui ne concernent pas la question du montant des loyers, elles ne sont pas litigieuses en l'espèce. Il n'est donc pas nécessaire d'examiner leur validité.

d. Le seul point litigieux sur lequel la décision du 2 novembre 1989 diffère de celle de la commission, et est donc susceptible d'avoir une portée juridique, est la précision selon laquelle les conditions relatives aux loyers devront être respectées pendant trois ans. Il convient d'examiner la validité de cette précision.

3. a. Il est patent que M. Bovet, auquel la décision du département avait été dûment notifiée, n'a pas recouru contre celle-ci. La clause fixant à trois ans la durée pendant laquelle les conditions relatives aux montants des loyers devaient être respectées ne peut donc être privée de portée juridique que si elle est nulle.

b. En principe, l'annulabilité d'une décision est la règle et la nullité ne peut être prononcée qu'en présence d'un vice grave, comme la violation d'une norme constitutionnelle fondamentale, portant atteinte à la dignité humaine, ou celle d'une règle d'organisation procédurale essentielle (P. MOOR Droit administratif, volume II, Berne 1991, p. 205 et ss).

c. En l'espèce, ni la commission ni le Tribunal administratif n'avaient indiqué pendant quelle durée les loyers fixés dans l'autorisation devaient être maintenus. Cette durée ne peut être déduite sans autre de l'article 6 alinéa 9 LDTR, qui n'était pas encore en vigueur lorsque le Tribunal administratif a confirmé la décision de la commission. Or, il est évident qu'elle ne pouvait pas être insignifiante, sauf à vider de toute portée les conditions relatives aux loyers incluses dans l'autorisation de construire. D'un autre côté, elle ne pouvait pas non plus être indéfinie, sauf à consacrer une restriction disproportionnée de la garantie de la propriété.

d. En tout état de cause, une augmentation prématurée des loyers au-delà des maxima fixés par l'autorisation accordée par la commission devait être considéré comme une violation de celle-ci et partant une violation de la LDTR, susceptible d'être sanctionnée ou de faire l'objet d'une mesure de rétablissement d'une situation conforme au droit, en vertu de l'article 14 alinéa 1 LDTR, applicable dès le 12 septembre 1989.

Le département qui était l'autorité compétente pour appliquer aussi bien l'aLDTR (art. 4 aLDTR) que la LDTR (art. 4 LDTR) ne pouvait donc échapper à l'obligation de déterminer face à une éventuelle augmentation de loyers, si celle-ci intervenait après un temps suffisamment long pour ne plus constituer une violation de l'autorisation de construire fondée sur la LDTR.

e. En précisant, dans sa décision du 2 novembre 1989, que les conditions relatives aux loyers devaient être respectées pendant trois ans, le département n'a donc nullement remis en cause la décision de la commission, mais a simplement fixé, dans une décision constatoire de droit, la pratique qu'il entendait adopter dans le contrôle du respect de ladite autorisation. Ce faisant, le département a d'ailleurs agit dans l'intérêt de l'administré en lui faisant connaître à l'avance la façon dont il entendait faire appliquer la décision de la commission et en ouvrant ainsi à M. Bovet une voie de recours lui permettant de contester la durée d'application des loyers maximaux avant qu'une éventuelle infraction ne puisse lui être reprochée.

Il convient d'ailleurs de rappeler à ce stade que c'est le recourant lui-même qui avait insisté pour que le département délivre une autorisation de construire, postérieurement à la décision de la commission, et que par la suite, il s'est prévalu à plusieurs reprises de cette autorisation, avant de prétendre qu'elle était intervenue "contre toute attente".

f. Dans ces conditions, on ne voit pas que la fixation à trois ans, dans la décision du 2 novembre 1989, de la durée d'application des loyers maximaux prévus dans la décision de la commission, soit affectée d'un vice grave justifiant que sa nullité soit prononcée.

M. Bovet ayant renoncé à contester cette durée par les voies de droit qui étaient à sa disposition, ce point ne peut plus être remis en cause dans la présente procédure.

4. Reste à déterminer la date à partir de laquelle ladite période de trois ans a commencé à courir.

Tant la décision de la commission que celle du département sont muettes à cet égard.

Le Tribunal administratif a eu l'occasion d'indiquer, dans un cas où les travaux avaient été entièrement effectués avant l'obtention de l'autorisation de construire, que rien n'empêchait que le contrôle des loyers s'exerce dès l'entrée en force de ladite autorisation (RDAF 1994 107, 119; SJ 1994 225, 230).

La situation est toutefois différente dans le cas normal où l'autorisation de construire est délivrée avant le début des travaux.

En effet, il résulte de la logique même de la LDTR, que ce sont les travaux entrepris qui justifient les augmentations de loyers. En l'absence de travaux, la loi cantonale ne serait au demeurant pas applicable et seules les dispositions du droit fédéral entreraient en ligne de compte. Faire partir la durée du contrôle des loyers dès l'entrée en force de l'autorisation, alors même que les travaux visés n'auraient pas encore été effectués, n'aurait dès lors aucun sens. Une telle solution pourrait d'ailleurs conduire à des résultats absurdes. Ainsi, si un propriétaire renonçait finalement à faire usage de l'autorisation, il serait nénamoins soumis à un contrôle des loyers pendant trois ans dès l'entrée en force de celle-ci. A l'inverse, les loyers pourraient déjà être augmentés, du point de vue du droit cantonal, alors que les locataires subiraient les inconvénients des travaux sans bénéficier des avantages d'un logement rénové.

Il faut donc admettre que la période de contrôle des loyers prend effet au moment de l'achèvement des travaux. Une exception à ce principe doit être admise, conformément à la jurisprudence susmentionnée, lorsque des travaux ont été entrepris sans autorisation et que celle-ci est en conséquence délivrée après leur exécution, mais cette exception n'entre pas en ligne de compte en l'espèce.

5. Il résulte clairement des correspondances adressées au département, au printemps 1990, par le mandataire de M. Bovet et par le recourant lui-même qu'en date du 3 mai 1990, les transformations en cause étaient en cours et que des travaux relativement importants étaient encore à effectuer. On ne voit pas en quoi le fait que le recourant ait alors été en litige avec le département au sujet d'une éventuelle demande complémentaire d'autorisation de construire enlèverait une valeur probante à ces pièces. En retenant la date du 30 juin 1990 comme celle de la fin des travaux, le département a constaté les faits d'une manière qui ne prête pas le flanc à la critique.

6. a. C'est donc à juste titre que le département a constaté que le recourant avait violé les conditions de l'autorisation accordée par la commission, conditions précisées par la décision du 2 novembre 1989, en

pratiquant des loyers nettement supérieurs à ceux autorisés pendant la période du 15 juin 1992 au 30 juin 1993.

b. Le Tribunal de céans a déjà jugé qu'un ordre de modification rétroactif des loyers constituait une mesure de rétablissement d'un état conforme au droit admissible dans l'application tant de la LDTR que de l'aLDTR (RDAF 1994 107, 119 ss; SJ 1994 225, 230 ss). En l'espèce, l'ordre de restituer le trop perçu aux locataires concernés est équivalent à une modification rétroactive des loyers.

Au surplus, le recourant ne conteste pas les chiffres avancés par le département dans les deux décisions attaquées, chiffres qui sont corroborés par les pièces du dossier.

c. Le recourant n'ayant formulé aucune demande de modification des loyers imposés par la décision de la commission, le département aurait été en droit d'exiger le remboursement de l'intégralité du trop perçu. Or, l'intimé s'en est tenu à un montant inférieur, admettant une hausse de 8,1 % des loyers fixés par sa décision du 2 novembre 1989, reprenant celle de la commission. On ne saurait ainsi lui reprocher d'avoir violé le principe de proportionnalité.

7. En tous points infondés, les recours de M. Bovet seront donc rejetés et les décisions attaquées seront confirmées.

Vu l'issue du litige, un émolument de 2'000.- Frs sera mis à la charge du recourant.

PAR CES MOTIFS
le Tribunal administratif
à la forme :

déclare recevables les recours interjetés le 23 décembre 1994 par Monsieur Gérard Bovet contre les décisions du département des travaux publics et de l'énergie du 1er décembre 1994;

ordonne la jonction des procédures A/1309/1995-TPE et A/1310/1995-TPE;

au fond :

rejette lesdits recours;

met à la charge du recourant un émolument de 2'000.- Frs;

communique le présent arrêt à Me Jean-Franklin Woodtli, avocat du recourant, ainsi qu'au département des travaux publics et de l'énergie.

Siégeants : Mme Bonnefemme-Hurni, présidente,
MM. Tanquerel, Schucani, Grandjean, Mme Bovy, juges.

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste : la présidente :

V. Montani E. Bonnefemme-Hurni

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le 29 SEP. 1995 p.o. la greffière :

Mme J. Rossier-Ischi

Tribunal administratif