RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/138/2005-TPE **ATA/224/2005**

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 19 avril 2005

dans la cause

Monsieur P_____
représenté par Me Pascal Pétroz, avocat

contre

COMMISSION CANTONALE DE RECOURS EN MATIÈRE DE CONSTRUCTIONS

et

DÉPARTEMENT DE L'AMÉNAGEMENT, DE L'ÉQUIPEMENT ET DU LOGEMENT

EN FAIT

1. La parcelle n° _____du registre foncier de la commune de Genève-Cité, sise à l'angle_____, d'une surface de 252 m2, supporte un bâtiment destiné à l'habitation. Cette parcelle avait été précédemment la propriété de la société L_____ (ci-après : L_____) de siège à Genève, qui l'a vendue à M. P_____, recourant, selon publication du 3 mai 2004.

2. Lorsque L_____ était encore propriétaire, elle avait cédé à bail un appartement de 4 pièces au 2ème étage pour un loyer annuel d'un montant de CHF 18'000.- alors que le loyer annuel précédent s'élevait à CHF 9'300.-, selon un contrat de bail à loyer du 5 juin 2000 et un avis de fixation du loyer sur formulaire officiel, de la même date.

3. Après dénonciation, un inspecteur de la police des constructions du département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (ci-après : le DAEL) a visité l'appartement précité en date du 2 juin 2003. Il a constaté que des travaux avaient été faits dans le logement et il a décrit ainsi les principaux :

   - remplacement des revêtements de sol ;

   - remplacement des parois en céramique de la cuisine, des toilettes et salle de bains;

   - remplacement de l'aménagement de la cuisine ;

   - remplacement des appareils sanitaires et de leur raccordement ;

   - remplacement du tableau électrique ;

   - rénovation des installations électriques ;

   - rénovation des revêtements de parois, des plafonds et des parquets.

   Au rapport lui-même, daté du 6 juin 2003, étaient encore ajoutées 4 photos, montrant respectivement la cuisine, la salle de bains, les toilettes et le tableau électrique.

4. Le 24 juin 2003, le DAEL a informé la régie administrant l'immeuble propriété de L_____ que les travaux accomplis étaient susceptibles d'être assujettis à la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation du 25 janvier 1996 (LDTR - L 5 20).

Un délai de 15 jours a été imparti au propriétaire pour faire part de ses observations et déposer tous les documents utiles relatifs à la nature et au coût de l'ensemble des travaux réalisés dans l'appartement litigieux.

Le 10 juillet 2003, la régie a répondu par une lettre accompagnée d'une autre qui lui avait été envoyée par L_____. Les installations électriques avaient été remplacées, car elles ne correspondaient plus aux prescriptions légales. Les travaux de peinture et de vitrification ne pouvaient être assujettis à la LDTR. Il avait été impossible de remonter les vieux meubles de cuisine et l'occasion avait été saisie de remplacer l'évier en grès, qui datait de 1935, de même que les installations sanitaires, dont les batteries n'étaient plus étanches.

Le confort de l'appartement n'avait pas été augmenté, car des installations vétustes, vieilles de 65 ans, avaient été remplacées par leur équivalent.

5. Le 18 juillet 2003, le DAEL a réclamé des factures des travaux effectués et une réponse quant à ceux menés éventuellement dans d'autres appartements.

6. Le 2 décembre 2003, le DAEL a rappelé à L_____ l'obligation de constituer un dossier comportant notamment des exemplaires de l'extrait cadastral officiel pertinent ainsi que d'autres de l'attestation de propriété.

7. Le 5 décembre 2003, M. W_____, agissant pour L_____, a indiqué qu'il renonçait à se conformer aux instructions du DAEL.

8. Après deux mises en demeure des 19 décembre 2003 et 21 janvier 2004, le DAEL a infligé à la société, le 8 mars 2004 une amende administrative d'un montant de CHF 2'000.-, devenue dans l'intervalle définitive, pour n'avoir pas déposé de dossier complet.

9. Le 1er juin 2004, la régie a informé le DAEL du changement de propriétaire.

10. Le 16 juin 2004, le DAEL a infligé une seconde amende d'un montant de CHF 1'000.- à L_____, visant cette fois les travaux effectués sans autorisation et a imparti un délai de 30 jours au nouveau propriétaire, M. P_____, pour déposer une requête en autorisation de construire relative à l'ensemble des travaux effectués dans l'appartement concerné.

11. Le 15 juillet 2004, M. P_____ a recouru auprès de la commission cantonale de recours en matière de constructions (ci-après : la CCRMC) contre l'obligation qui lui était faite de déposer une requête en autorisation de construire. Les travaux effectués consistaient à remettre en état l'installation électrique, qui ne correspondait plus aux normes légales de sécurité, ainsi qu'à un rafraîchissement des peintures et à la vitrification du parquet. Il avait été impossible de réutiliser les vieux meubles de cuisine qui avaient été remplacés par

des nouveaux. Tous ces travaux avaient été opportuns, en raison de la longue occupation par le locataire précédent.

12. Le 8 octobre 2004, les parties ont été entendues en audience de comparution personnelle et le propriétaire s'est engagé à remettre au DAEL les renseignements nécessaires. Il a persisté toutefois à considérer que les travaux n'étaient pas assujettis à la LDTR.

13. Le 22 novembre 2004, le DAEL a répondu au recours et a déclaré persister dans les termes de sa décision du 16 juin 2004, relevant que le propriétaire n'avait nullement démontré que l'appartement litigieux avait été régulièrement entretenu.

14. Le 13 décembre 2004, la CCRMC a rejeté le recours au motif que le coût total des travaux s'élevait, selon le recourant à CHF 41'791,75, et à CHF 42'716,70, selon les pièces fournies. Il avait été rendu nécessaire par la vétusté de l'appartement, le propriétaire n'alléguant pas que des travaux d'entretien courant avaient été effectués au cours du bail précédent. Enfin, le montant annuel du loyer était passé de CHF 9'300.-, soit CHF 2'325 - la pièce par an, à CHF 18'000.-, soit CHF 4'500.- par pièce et par an. Un tel loyer ne répondait plus au besoins prépondérants de la population. C'était dès lors à juste titre que le DAEL avait déclaré assujettis à la LDTR les travaux exécutés dans l'appartement litigieux.

15. Le 17 janvier 2005, M. P_____ a recouru contre la décision de la CCRMC. Le montant total des travaux de remise en état des installations électriques, de réfection des carrelages, des installations sanitaires et de la peinture ainsi que la démolition et le remplacement des meubles de la cuisine et de réfection des installations de la salle de bains, s'était élevé à CHF 41'791,75. Quant au montant annuel du loyer, il avait été augmenté de CHF 9'300.- à CHF 18'000.-, puis réduit dès le 1er juillet 2003 à CHF 16'200.- du fait de la baisse des taux hypothécaires. La CCRMC avait erré en n'entendant pas de témoins sur la question de savoir si des travaux entrepris en 2000 étaient d'entretien courant ou différé. Propriétaire depuis le mois de mai 2004 seulement, M. P_____ n'était pas en mesure d'alléguer que les travaux courants d'entretien avaient été entrepris dans le passé. Pris individuellement, les travaux effectués ne pouvaient être soumis à la LDTR. Il en allait dès lors de même s'ils étaient exécutés simultanément. Enfin, le coût total était raisonnable.

Le recourant conclut à l'annulation de la décision attaquée.

16. Le 21 février 2005, le DAEL a répondu au recours. Un inspecteur avait visité l'appartement litigieux le 2 juin 2003 et avait constaté les travaux réalisés. Dès la fin du même mois, le DAEL s'était attaché à obtenir du précédent propriétaire toutes les informations utiles quant à la nature et au coût des travaux entrepris. Le 16 juin 2004, il avait ordonné au nouveau propriétaire, soit le

recourant, de déposer une requête en autorisation de construire relative à l'ensemble des travaux effectués dans l'appartement. L'intéressé avait alors contesté cette obligation. Le régisseur de l'immeuble avait exposé au DAEL, par lettre du 10 juillet 2003, que l'appartement avait été occupé pendant plusieurs décennies et qu'il était indispensable de le remettre en état. Quant aux clauses particulières du bail, elles stipulaient que les locaux étaient entièrement neufs et que l'augmentation du loyer était motivée par des prestations supplémentaires. Dès lors, M. P_____ ne pouvait contester qu'il s'agissait de travaux à plus-value, car l'appartement avait été entièrement rénové en une seule fois.

17. Le 28 février 2005, le greffe du tribunal a informé les parties que la cause était gardée à juger.

Les 2 et 14 mars 2005, le recourant a exposé qu'il avait sollicité l'ouverture d'enquêtes et qu'il voulait faire entendre des témoins ; ne pas donner suite à une telle demande constituerait une violation de son droit d'être entendu.

Le 10 mars 2005, le tribunal a confirmé au recourant que la cause était gardée à juger.

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 litt. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

2. Le litige porte sur l'obligation de requérir une autorisation pour les travaux effectués et donc sur la question de la soumission des dits travaux à la LDTR.

3. Le recourant s'est plaint de ce que la CCRMC n'avait pas établi les faits d'office et il a réclamé, à l'issue de l'instruction écrite, la faculté de pouvoir déposer une liste de témoins.

Tel que garanti par l'article 29 alinéa 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (RS 101), le droit d'être entendu comprend le droit pour l'intéressé d'offrir des preuves pertinentes, de prendre connaissance du dossier, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou, à tout le moins, de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influer sur la décision à rendre (ATA/664/2004 du 24 août 2004, consid. 2 et ATA/879/2003 du 2 décembre 2003, consid. 2a et les références citées).

Le droit de faire administrer des preuves n'empêche cependant pas le juge de renoncer à l'administration de certaines preuves offertes et de procéder à une

appréciation anticipée de ces dernières, en particulier s'il acquiert la certitude que celles-ci ne pourraient l'amener à modifier son opinion ou si le fait à établir résulte déjà des constatations ressortant du dossier (arrêt du Tribunal fédéral 2P.200/2003 du 7 octobre 2003, consid. 3.1 ; ATA/172/2004 du 2 mars 2004 ; ATA/39/2004 du 13 janvier 2004 consid. 2).

En l'espèce, le dossier de l'autorité intimée contient un rapport écrit établi par un inspecteur ainsi qu'un jeu de quatre photographies. Quant à la juridiction du premier degré, elle a entendu les parties en audience de comparution personnelle. Enfin, le caractère différé des travaux entrepris repose sur les déclarations écrites de l'un des mandataires du recourant. Les faits de la cause sont ainsi suffisamment instruits, le tribunal disposant non seulement des écritures des parties tant en première instance que par-devant la juridiction de céans, mais encore du dossier complet de l'autorité administrative intimée, ainsi que des pièces déposées par le recourant. Le droit d'être entendu de ce dernier, qui ne saurait au demeurant prétendre en tous les cas à une audition verbale, a ainsi été largement respecté. Quant à son offre de preuves, elle est inutile des faits des pièces du dossier et des déclarations antérieures des parties et de leurs mandataires.

S'agissant enfin de la somme des travaux engagés, selon les pièces produites par le recourant, elle s'élève bien à CHF 41'791,75, comme l'avance ce dernier, compte tenu des divers escomptes qui lui ont été accordés.

4. a. Une autorisation est nécessaire pour pouvoir effectuer toute transformation ou rénovation au sens de l'article 3, alinéa 1 LDTR (art. 9 LDTR).

b. Une rénovation se définit comme la remise en état, même partielle, de tout ou partie d'une maison d'habitation, qui améliore le confort existant sans modifier la distribution des logements, sous réserve de l'alinéa 2 de l'article 3 LDTR (art. 3 al. 1 litt. d LDTR).

c. Ne constituent pas des travaux soumis à autorisation, les travaux d'entretien courants faisant partie des frais d'exploitation ordinaires d'une maison d'habitation. Ainsi, 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 (art. 3 al. 2 LDTR).

d. 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 (MGC 1999 9/II p. 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

(MGC 1999 9/II p. 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 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% (MGC 1999 9/II p. 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 (MGC 1999 10/II p. 1415).

5. Le tribunal de céans a déjà jugé que, tant la version de la LDTR entrée en vigueur le 23 mars 1996 que la modification ultérieure entrée en vigueur le 16 octobre 1999, n'apportaient aucune modification aux définitions des travaux de transformation et d'entretien développées dans sa jurisprudence (ATA/394/2003 du 20 mai 2003; ATA/688/2002 du 12 novembre 2002; ATA/211/1997 et ATA/212/1997 du 8 avril 1997).

6. 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 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. BINDSCHEDLER 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 jurisprudences citées). 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 79'359.- pour un appartement de 6 pièces et demi (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). 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'est la combinaison du coût et de son impact sur les loyers qui a 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 dix pour-cent 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 30 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 trois pièces et demie, n'ayant pu en eux-mêmes justifier une augmentation de loyer de plus de trente pour cent 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).

7. a. La notion de besoins prépondérants de la population est déterminée en fonction du critère du loyer. Ces loyers ont été fixés entre CHF 2'400 et CHF 3'255.- la pièce par année. Cette fourchette pouvant être exceptionnellement dépassée si des circonstances particulières le justifient, soit notamment si la protection du patrimoine génère des coûts supplémentaires (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 2,5 et 6 pièces (arrêté du Conseil d'Etat du 23 mars 1999 – L 5 20.03).

En l'espèce, le recourant lui-même ou ses mandataires ont allégué lors de la phase d'instruction du dossier par le DAEL que l'appartement litigieux avait été occupé par le même locataire pendant plusieurs décennies et que les installations étaient devenues désuètes. Ils ont notamment exposé que l'installation électrique était obsolète, que l'évier de la cuisine datait de 1935 environ et qu'il devait être remplacé, de même que d'autres installations sanitaires. Il s'agit donc en tout les cas de travaux différés dans le temps. Quant au montant des travaux, il est proche de ceux admis par le tribunal de céans comme devant être soumis à autorisation (CHF 44'000.- pour un appartement de 4 pièces : ATA/659/2004 précité ; CHF 49'874.- pour un autre 4 pièces : ATA/618/2004 précité ainsi que l'ATA/872/2004 du 9 novembre 2004 qui retient un montant de CHF 38'888,70 pour un appartement de 3 pièces et demie). Ces sommes et leur impact sur les loyers sont tels qu'ils entraînent un changement qualitatif permettant d'affirmer qu'il s'agit de travaux d'entretien, différés dans le temps et ayant pour conséquence une modification de l'affection qualitative du logement concerné.

Le loyer avant travaux était de CHF 2'325,- par pièce et par an. Il est, au 1er juin 1999 (art. 9 al. 3 LDTR), de CHF 4'500.- par pièce et par an après travaux. Alors que ce prix était inférieur au montant maximum prévu par la LDTR et par la jurisprudence rendue en application de cette loi, il dépasse largement le montant maximum admissible de CHF 3'225.- par pièce et par an. La combinaison du critère du coût et de celui de l'effet de ce dernier sur le loyer entraînent une soumission des travaux à la loi et l'obligation de requérir une autorisation de construire.

En conséquence, il y a lieu de rejeter le recours et de confirmer la décision rendue par la CCRMC le 13 décembre 2004.

8. En application de l'article 87 alinéa 1er LPA, le recourant, qui succombe, devra s'acquitter d'un émolument d'un montant de CHF 1'500.-.

* * * * *

PAR CES MOTIFS,
LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 17 janvier 2005 par Monsieur P_____ contre la décision du département de l'aménagement, de l'équipement et du logement du 13 décembre 2004;

au fond :

le rejette;

met à la charge du recourant un émolument de CHF 1'500.-;

communique le présent arrêt à Me Pascal Pétroz, avocat du recourant ainsi qu'à la commission cantonale de recours en matière de constructions et au département de l'aménagement, de l'équipement et du logement.

Siégeants : Mme Bovy, présidente, M. Paychère, Mme Hurni, M. Thélin, Mme Junod, juges.

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste adj.:	la vice-présidente :
M. Tonossi	L. Bovy

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le la greffière :