

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2237/2011-LDTR

ATA/541/2016

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 28 juin 2016

dans la cause

A_____

représentée par Me Christophe Gal, avocat

contre

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

ainsi que

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

contre

A_____

représentée par Me Christophe Gal, avocat

Recours contre les jugements du Tribunal administratif de première instance des 21 février 2012 (JTAPI/268/2012), 21 août 2012 (JTAPI/967/2012), 8 octobre 2012 (JTAPI/1237/2012, JTAPI/1238/2012 et JTAPI/1240/2012), 5 juin 2013 (JTAPI/645/2013), 11 mars 2014 (JTAPI/283/2014), ainsi que 19 mai 2014 (JTAPI/528/2014)

EN FAIT

1. A_____ (ci-après : A_____), auparavant B_____, auparavant C_____, est propriétaire de trois immeubles d'habitations aux adresses D_____, E_____ et F_____ , à Genève. Il s'agit d'immeubles appartenant à un ensemble protégé de la fin du XIX^{ème} siècle. Ils sont situés en deuxième zone de construction, sur les parcelles respectives n° 1_____, n° 2_____ et n° 3_____, de la commune Genève-Cité.

L'immeuble sis à D_____ comporte dix appartements totalisant trente pièces, répartis sur cinq étages, ainsi qu'un appartement de deux pièces dans les combles. Les immeubles sis aux E_____ et F_____ comprennent chacun dix appartements totalisant trente-cinq pièces, répartis sur cinq étages, ainsi que deux appartements totalisant quatre pièces dans les combles.

2. Des travaux de réfection ou de rénovation des bâtiments locatifs précités effectués sur les parties communes mais aussi dans des appartements, intervenus pour certains sans autorisation, ont conduit le département de l'aménagement, du logement et de l'énergie (ci-après : le département) à prendre successivement vis-à-vis de A_____, plusieurs décisions fondées sur la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05), mais aussi sur 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) dont la majorité a suscité de la part de A_____ des recours au Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI), puis à la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : chambre administrative), soit :

a. Décision du 19 septembre 2008 (4_____), notifiée à A_____ sous son ancienne raison sociale C_____, en rapport avec le bâtiment locatif à l'adresse E_____ :

- autorisant la réfection des façades de l'ensemble de la toiture et des appartements du 1^{er} au 5^{ème} étage, ainsi que l'adjonction d'un ascenseur et la création de trois appartements dans les combles du bâtiment à l'adresse E_____;
- arrêtant, par référence à un état locatif du département du 18 juin 2007, le loyer après travaux sur les parties communes des appartements existants, pour une durée de trois ans à partir de la fin des travaux, par référence à l'état locatif précité ;
- arrêtant le loyer après travaux des appartements rénovés, « suite à leur libération par le locataire en place » pour une durée de trois ans à partir de la fin des travaux ;

- arrêtant, de manière spécifique, le loyer maximal par pièce/l'an, des trois appartements aménagés dans les combles, par référence au plan financier établi par le département ;
- arrêtant spécifiquement dans la décision le loyer annuel après travaux de trois appartements situés dans le bâtiment, l'un de quatre pièces, situé au 1^{er} étage à gauche, loué à Madame G_____ fixé à CHF 11'360.- l'an à compter du 1^{er} juillet 2003 et pour une durée de trois ans.

Cette décision était consécutive à une dénonciation au département qui avait pour objet l'exécution de travaux non autorisés avant la remise en location d'un appartement. Suite à cela, A_____ avait déposé une demande d'autorisation de construire qui avait conduit à la délivrance de l'autorisation de construire définitive précitée.

La décision du 19 septembre 2008 précitée n'a pas fait l'objet d'un recours.

b. Décision du 24 juin 2011 infligeant à A_____ une amende de CHF 4'000.- pour ne pas avoir complètement respecté la décision du 19 septembre 2008 et lui intimant l'ordre de s'y conformer sous la menace des peines de droit. A_____ devait établir un nouveau contrat de bail concernant Mme G_____. Sur recours de A_____, le TAPI a confirmé cette décision le 21 février 2012 (cause A/2237/2011). Toutefois, en date du 4 avril 2012, A_____ a recouru auprès de la chambre administrative contre cette décision.

c. Trois décisions du 23 décembre 2011 octroyant à A_____ trois autorisations définitives de construire, DD 104'079 pour le D_____, 4_____ pour le E_____ et DD 5_____ pour le F_____. Celles-ci portaient sur la réfection des façades, une surélévation des immeubles avec aménagement de logements dans les combles et réfection de la toiture, ainsi que sur une réfection des appartements du 1^{er} au 5^{ème} étage des trois allées. A_____ devait également déposer une requête complémentaire en autorisation de construire sur le changement des fenêtres des immeubles dans un délai qui était imparti. Les travaux étaient soumis à la LDTR. Le loyer des logements existants et à créer dans les comble devait respecter les plans financiers établis par les services LDTR du département en date des 14 et 15 décembre 2011, relatifs à l'autorisation 4_____ reprenant l'état locatif retenu dans la décision du 19 septembre 2008.

Le 8 octobre 2012, le TAPI a rejeté les trois recours de A_____ (cause A/205/2012, A/206/2012 et A/207/2012). Le contentieux portait sur l'annulation des conditions relatives à la fixation des loyers des logements existants et des logements prévus dans les combles. Après la jonction des trois causes sous le numéro de cause A/205/2012, la chambre administrative a rejeté les recours de A_____ des 8 et 15 novembre 2012, mais elle a admis très partiellement celui du 12 novembre 2012 en raison d'une inexactitude du nombre total de pièces des

appartements situés dans les combles à prendre en compte pour le calcul du loyer. Par arrêt du 9 avril 2014 (1C_830/2013), le Tribunal fédéral a admis le recours de A_____ et a retourné la cause à la chambre administrative pour nouvel arrêt au sens des considérants. La question restant à régler étant celle du montant du loyer maximal après travaux eu égard à l'état locatif avant travaux que la chambre administrative devait réexaminer au regard de nouvelles pièces fournies par A_____.

d. Décision du 22 mars 2012 refusant d'entrer en matière sur une demande de reconsidération formée par A_____ concernant l'amende de CHF 4'000.- qui lui avait été infligée le 24 juin 2011. Cette décision a été confirmée par le TAPI par jugement du 21 août 2012 (cause A/1212/2012). A_____ a formé un recours contre ce jugement auprès de la chambre administrative par acte posté le 27 septembre 2012.

e. Décision du département du 20 septembre 2012 enjoignant A_____ de déposer une requête en autorisation de construire pour des travaux effectués dans un appartement de l'immeuble F_____, assortie d'une amende administrative de CHF 5'000.-. Par jugement du 2 mai 2013, le TAPI a rejeté le recours de A_____ en confirmant l'assujettissement à la LDTR et le montant de l'amende (cause A/3196/2012). Par acte posté le 6 juin 2013, A_____ a recouru auprès de la chambre administrative contre ce jugement.

f. Décision du 24 janvier 2013 enjoignant A_____ de déposer une requête en autorisation de construire pour des travaux effectués sans droit dans un appartement de l'immeuble D_____, assortie d'une amende administrative de CHF 5'000.-. Par jugement du 5 juin 2013, le TAPI a rejeté le recours de A_____ en confirmant l'assujettissement à la LDTR et le montant de l'amende (cause A/596/2013). Par acte posté le 9 juillet 2013, A_____ a recouru auprès de la chambre administrative contre ce jugement.

g. Décision du 12 juillet 2013 ordonnant à A_____ de révoquer tous les avis de majoration de loyers notifiés à des locataires des trois immeubles concernés qui ne seraient pas conformes à l'autorisation 4_____ du 23 décembre 2011, et la sanctionnant d'une amende de CHF 20'000.-. Par jugement du 11 mars 2014, le TAPI a admis le recours de A_____ contre cette décision (cause A/2650/2013). Par acte déposé le 9 mai 2014, le département a recouru auprès de la chambre administrative contre ce jugement et demandé la confirmation de sa décision.

3. Dans le cadre de la cause A/2650/2013, A_____ a formé auprès du TAPI une réclamation contre le jugement du TAPI du 11 mars 2014 qui ne lui avait pas alloué d'indemnité de procédure, puis a saisi le 18 juin 2014 la chambre administrative d'un recours contre le jugement de cette instance du 19 mai 2014 qui avait rejeté sa réclamation (cause A/1081/2014).

4. Dans une cause A/3583/2013 (à laquelle a été jointe une cause A/3652/2013) qui opposait les parties à propos de la nécessité pour A_____ de déposer une requête pour changer des fenêtres dans les appartements des immeubles, le département a été débouté par le TAPI et condamné à verser à A_____ une indemnité de procédure de CHF 700.-. Ce jugement n'a pas fait l'objet d'un recours devant la chambre administrative.
5. Après avoir ordonné des mesures d'instruction spécifiques dans les causes précitées dont la chambre administrative était saisie, le juge délégué a convoqué une audience de comparution personnelle commune à celles-ci, qui s'est déroulée le 30 juin 2014. Les parties ont sollicité le report de l'audience, annonçant engager des pourparlers en vue d'un règlement global du contentieux LDTR lié aux trois immeubles. L'audience a été reportée. Il en est allé de même des audiences ré-appointées les 26 janvier 2015, 23 mars 2015, 11 décembre 2015 et 22 février 2016.
6. Lors de l'audience du 23 mai 2016, les parties ont annoncé avoir trouvé un accord qu'elles entendaient déposer d'ici au 19 juin 2016, ce qu'elles ont fait, dans le délai annoncé, par le dépôt de conclusions d'accord portant sur le règlement des causes A/2237/2011, A/205/2012, A/1212/2012, A/596/2013, A/2650/2013, A/1081/2014. Ainsi qu'elles l'avaient mentionné lors de leur audition, les parties demandaient toutefois que la chambre administrative statue dans la cause A/3196/2012.

Les éléments de ces conclusions d'accord sont repris dans le dispositif du présent arrêt. Ils font référence à un état locatif maximal par pièce/l'an, à appliquer pendant une période de contrôle de trois ans dès le 1^{er} janvier 2016 qui peut être synthétisé ainsi :

État locatif LDTR maximal autorisé pendant la période de contrôle					
D_____					
appartement	étage	nombre de pièces	locataire	date d'entrée	loyer annuel LDTR maximal autorisé (par pièce/l'an) en CHF pendant la période de contrôle
101	1	3	H_____	01.12.1992	3'200.-
102	1	3	I_____	01.11.2000	4'160.-
201	2	3	J_____	01.11.2010	3'404.-
202	2	3	K_____	01.01.1996	1'940.-
301	3	3	L_____	01.12.1974	2'776.-
302	3	3	M_____	01.02.2016	3'600.-
401	4	3	N_____	01.12.1967	3'088.-
402	4	3	O_____	01.10.2013	4'100.-
501	5	3	P_____	01.10.2013	4'100.-
502	5	3	Q_____	01.07.2014	6'680.-

E_____					
appartement	étage	nombre de pièces	locataire	date d'entrée	loyer annuel LDTR maximal autorisé (par pièce/l'an) en CHF pendant la période de contrôle
103	1	4	G_____	01.07.2005	disjoint
104	1	3	J_____	01.03.2011	5'600.-
203	2	4	R_____	01.02.1983	3'363.-
204	2	3	S_____	16.07.2009	7'000.-
303	3	4	T_____	01.10.1985	2'400.-
304	3	3	U_____	01.11.1998	3'364.-
403	4	4	V_____	08.04.2015	5'100.-
404	4	3	W_____	01.10.2010	3'400.-
503	5	4	X_____	01.12.2015	3'405.-
504	5	3	Y_____	01.04.2013	3'404.-

F_____					
appartement	étage	nombre de pièces	locataire	date d'entrée	loyer annuel LDTR maximal autorisé (par pièce/l'an) en CHF pendant la période de contrôle
105	1	3	Z_____	01.10.2016	4'624.-
106	1	4	AA_____	01.09.2005	5'397.-
205	2	3	AB_____	01.11.2013	6'400.-
206	2	4	AC_____	01.04.2010	5'100.-
305	3	3	AD_____	01.07.2010	disjoint
306	3	4	AE_____	01.11.2011	5'520.-
405	4	3	AF_____	16.09.2011	6'080.-
406	4	4	AG_____	16.08.2015	5850.-
505	5	3	AH_____	01.09.1999	4'720.-
506	5	4	AI_____	01.10.2005	4'170.-

7. Une audience de comparution personnelle des parties s'est tenue le 17 juin 2016. Il en est ressorti que les travaux de façade, de toit et d'aménagement des combles étaient terminés depuis 2013 et qu'il n'y avait pas de travaux en cours de rénovation ou de transformation des logements. Les travaux qui avaient été effectués dans les appartements seraient régularisés par le dépôt d'une demande d'autorisation de construire en procédure accélérée (ci-après : APA). Il s'agissait soit de travaux dont l'existence avait été constatée par le département ou qui avaient fait l'objet d'une dénonciation, voire qui avaient été effectués par A_____ qui les considérait comme des travaux d'entretien. Le montant des loyers retenus dans la colonne « loyers admis avant travaux » de l'annexe 1 à l'accord correspondait aux loyers 2011, à teneur de la documentation mise à disposition par A_____. Si certains loyers par pièce/l'an figurant dans les loyers devant être respectés pendant la période de contrôle, étaient supérieurs aux loyers maximums fixés par l'arrêté du Conseil d'Etat du 24 août 2011 relatif à la révision des loyers répondant aux besoins prépondérants de la population (ArRLoyers - L 20.05), c'était parce que cette situation préexistait à la date du 1^{er} janvier 2016 retenue dans l'accord. Lesdits montants étant déjà ceux qui prévalaient en 2011.

Certains de ces montants avaient été arrêtés par des baux, d'autres dans le cadre de jugements civils.

8. Sur ce, la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

1. La mission de la chambre administrative, à ce stade de la procédure, étant de contrôler la conformité au droit des conclusions d'accord déposées par les parties, il y a lieu, préalablement d'ordonner la jonction des causes A/205/2012, A/1212/2012, A/596/2013, A/2650/2013, A/1081/2014 à la cause A/2237/2011.
2. Dans chacune des causes A/2237/2011, A/205/2012, A/1212/2012, A/596/2013, A/2650/2013, A/1081/2014 les recours ont été interjetés en temps utile et devant la juridiction compétente. Ils sont donc recevables (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).
3. La chambre administrative est liée par les conclusions des parties, mais non par les motifs qu'elles invoquent (art. 69 al. 1 LPA). Elle connaît le droit d'office et ne peut se limiter à entériner un accord auquel sont parvenues les parties (ATA/930/2014 du 25 novembre 2014 ; ATA/779/2010 du 9 novembre 2010 ; ATA/360/2009 du 28 juillet 2009 et la jurisprudence citée).
4. Le litige porte à l'origine sur la qualification des travaux effectués dans les appartements, ainsi que sur l'obligation de demander, en application des dispositions de la LDTR, des autorisations au département pour les réaliser.
5. 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).
6. 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.

7. 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 (ArRLoyers), ou lorsque ce logement entre dans la catégorie des appartements pour 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.

8. Selon l'art. 44 al. 1 LDTR, celui qui contrevient aux dispositions de la loi est passible des mesures et des 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) et des peines plus élevées prévues par le code pénal.

L'article 137 al. 1 LCI prévoit qu'est passible d'une amende administrative de CHF 100.- à CHF 150'000.- tout contrevenant à la présente loi (let. a), aux règlements et arrêtés édictés en vertu de la présente loi (let. b), aux ordres donnés par le département dans les limites de la présente loi et des règlements et arrêtés édictés en vertu de celle-ci (let. c). Le montant maximum de l'amende est de CHF 20'000.- lorsqu'une construction, une installation ou tout autre ouvrage a été entrepris sans autorisation, mais que les travaux sont conformes aux prescriptions légales (art. 137 al. 2 LCI). Il est tenu compte, dans la fixation du montant de l'amende, du degré de gravité de l'infraction. Constituent notamment des circonstances aggravantes la violation de la loi par cupidité, les cas de récidive et l'établissement, par le mandataire professionnellement qualifié ou le requérant, d'une attestation au sens de l'art. 7 LCI non conforme à la réalité (art. 137 al. 3 LCI). La poursuite et la sanction administrative se prescrivent par sept ans (art. 137 al. 5 LCI).

9. En l'occurrence, à l'issue de l'accord intervenu entre les parties, la soumission à la LDTR des logements des trois bâtiments incriminés n'est plus, à juste titre, remise en question. De même, la soumission à autorisation des travaux de rénovation/transformation entrepris dans certains logements et la nécessité de fixer les loyers après travaux en fonction des travaux effectués n'est plus litigieuse. L'accord intervenu permet un contrôle de l'État sur les travaux entrepris dans les appartements. Il permet d'arrêter l'état locatif applicable pendant la période de contrôle, ceci dès le 1^{er} janvier 2016, date déterminée *ex aequo et bono*, d'une manière raisonnable et conforme au droit. Le fait que le loyer LDTR applicable au 1^{er} janvier 2016 n'ai pas été déterminé pour l'appartement constituant le lot 1.03 de l'immeuble E_____ ne pose pas de

problème, dans la mesure où le loyer LDTR pour cet appartement (CHF 11'360.- l'an pour trois pièces) a été arrêté dans la décision du 19 septembre 2008, actuellement en force. De même, le fait que le sort de la cause A/3196/2012 n'ait pas pu être réglé n'est pas un obstacle, car ce litige peut faire l'objet d'un traitement séparé. Quant au contentieux lié aux amendes prononcées, l'accord intervenu équivaut à une reconsidération par le département du montant global de celles prononcées dans le cadre des décisions qui font l'objet du contentieux réglé au travers de l'accord du 10 juin 2016. Celui-ci était légitimé à le faire pour tenir compte de l'effort consenti par la recourante afin d'aboutir à une solution conforme au droit.

L'accord intervenu sur le fond entre les parties sera donc entériné dans le dispositif de cet arrêt.

10. Un émolument réduit de CHF 1'500.- sera mis à la charge de A_____ pour couvrir une partie des frais de procédure liés aux différents recours qu'elle a interjetés (art. 87 al. 1 LPA). En revanche aucun émolument ne sera mis à la charge du département. Aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

Préalablement :

ordonne la jonction des causes A/205/2012, A/1212/2012, A/596/2013, A/2650/2013 et A/1081/2014 à la cause A/2237/2011 ;

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 4 avril 2012 par A_____ contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 21 février 2012 ;

déclare recevable le recours interjeté le 27 septembre 2012 par A_____ contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 21 août 2012;

confirme la recevabilité des trois recours interjetés les 8, 12 et 15 novembre 2012 par A_____ contre les trois jugements du Tribunal administratif de première instance du 8 octobre 2012 ;

déclare recevable le recours interjeté le 9 juillet 2013 par A_____ contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 5 juin 2013 ;

déclare recevable le recours interjeté le 9 mai 2014 par le département de l'aménagement, du logement et de l'énergie contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 11 mars 2014 ;

déclare recevable le recours formé le 18 juin 2014 par A_____ contre le jugement sur réclamation du Tribunal administratif de première instance du 19 mai 2014 ;

au fond :

annule les jugements du Tribunal administratif de première instance des 21 février 2012, 21 août 2012, 8 octobre 2012, 5 juin 2013, 11 mars 2014 et 19 mai 2014 ;

donne acte à A_____ et au département de l'aménagement, du logement et de l'énergie des conclusions d'accord qu'ils ont trouvées, du 10 juin 2016, qui font intégralement partie du dispositif du présent arrêt et dont l'original restera annexé à ses minutes;

condamne, en tant que de besoin, A_____ et le département de l'aménagement, du logement et de l'énergie à exécuter les engagements précités ;

réforme dans la mesure des engagements précités les décisions du département de l'aménagement, du logement et de l'énergie du 24 juin 2011, 23 décembre 2011, 22 mars 2012, 24 janvier 2013 et 12 juillet 2013, et les confirme pour le surplus ;

dit qu'un émolument réduit de CHF 1'500.- est mis à la charge de A_____ ;

dit qu'aucun émolument ne sera mis à la charge du département de l'aménagement, du logement et de l'énergie ;

dit qu'aucune indemnité de procédure n'est allouée ;

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 Christophe Gal, avocat de A_____, au département de l'aménagement, du logement et de l'énergie, ainsi qu'au Tribunal administratif de première instance.

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

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

M. Mazza

le président siégeant :

Ph. Thélin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :