RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2661/2006-DCTI **ATA/502/2007**

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Du 9 octobre 2007

dans la cause

Madame R_____
représentée par Me François Bellanger, avocat

contre

DÉPARTEMENT DES CONSTRUCTIONS ET DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION

et

COMMISSION CANTONALE DE RECOURS EN MATIÈRE DE CONSTRUCTIONS

EN FAIT

1. Madame R_____ est propriétaire de la parcelle n°_____ du cadastre de Genève, sise à la rue _____, où est édifié un immeuble d'habitation.

2. Le 23 novembre 2005, la police des constructions a constaté que des travaux avaient été entrepris dans l'immeuble sans autorisation.

Après un échange de correspondance et des contrôles sur place, le département des constructions et des technologies de l'information (ci-après : DCTI ou le département) a ordonné les mesures suivantes :

a. Mme R_____ devait déposer dans un délai de trente jours une requête en bonne et due forme pour les travaux constatés dans les appartements n^{os} 3, 5, 7, 10 et 11, lesquels avaient été entièrement rénovés, avec une réfection de la peinture, des murs et des plafonds et des parquets, une rénovation d'installations électriques, un nouvel agencement de cuisine, des revêtements neufs sur les parois et les sols des locaux sanitaires, le remplacement des appareils sanitaires et des robinetteries, une nouvelle installation de ventilation avec des appareils électriques ainsi qu'une nouvelle installation de chauffage avec chaudière individuelle. Ces travaux avaient coûté CHF 74'799.- pour l'appartement n° 3, CHF 82'632.- pour l'appartement n° 5, CHF 89'588.- pour l'appartement n° 7, CHF 89'588.- pour l'appartement n° 10 et CHF 90'000.- pour l'appartement n° 11.

Le loyer de l'appartement n° 3, de deux pièces et demie, était passé de CHF 12'960.- à CHF 14'320.- (en moyenne) dès le 1er juillet 2003. Celui de l'appartement n° 5, de trois pièces et demie, avait été augmenté de CHF 15'480.- à CHF 16'400.- (en moyenne) dès la même date. L'appartement n° 7, de trois pièces et demie, dont le loyer avant travaux était de CHF 16'440.-, était vacant. L'appartement n° 10, de trois pièces et demie, avait été augmenté de CHF 13'000.- à CHF 18'040.- (en moyenne) dès le 1er juillet 2005. L'appartement n° 11, de trois pièces et demie, avait été augmenté de CHF 15'480.- à CHF 18'040.- (en moyenne) dès le 1er juillet 2006.

b. La configuration d'origine des appartements du 5ème étage devait être rétablie. En particulier, la salle de bains de l'appartement n° 14 devait être réaménagée, de même que la cuisine de l'appartement n° 13. La mesure devait être exécutée au plus tard lors du départ des locataires actuels.

c. La paroi qui fermait le palier du 5ème étage pour réunir les deux appartements devait être enlevée et les deux portes donnant accès aux appartements concernés réinstallées.

d. En dernier lieu, une amende administrative de CHF 5'000.- a été infligée à Mme R_____, qui avait effectué des travaux sans être au bénéfice d'une autorisation de construire.

3. Le 19 juillet 2006, Mme R_____ a saisi la commission cantonale de recours en matière de constructions (ci-après : la commission) de la décision litigieuse, en tant qu'elle lui imposait de déposer une requête en autorisation de construire pour les travaux exécutés dans les appartements nos 3, 5, 7, 10 et 11 et qu'elle ordonnait la destruction de la paroi qui fermait le palier du 5ème étage.

Le même jour, Mme R_____ a saisi le Tribunal administratif d'un recours contre l'amende qui lui était infligée (cause A/2661/2006).

La procédure devant le Tribunal administratif a été suspendue, jusqu'à droit jugé par la commission.

4. Après avoir entendu les parties, la commission a rejeté le recours le 8 décembre 2006. Les travaux réalisés dans l'immeuble étaient pour partie des travaux d'entretien différés, apportant une plus-value aux appartements, et leur coût ne pouvait être considéré comme étant celui de travaux d'entretien raisonnables. La décision devait aussi être confirmée en ce qu'elle ordonnait l'enlèvement de la fermeture du palier du 5ème étage, contraire à l'article 52 du règlement d'application de la loi sur les constructions et les installations diverses du 27 février 1978 (RALCI - L 5 05 01).

5. Le 25 janvier 2007, Mme R_____ a saisi le Tribunal administratif d'un recours contre la décision rendue par la commission (cause A/316/2007).

Les deux procédures ont été jointes sous le numéro A/2661/2006.

La recourante a exposé que l'immeuble en question avait été utilisé pendant plusieurs décennies pour loger des saisonniers. Depuis 1990, les appartements étaient loués à des tiers et des travaux de rénovation avaient été réalisés sans grande influence sur les loyers :

Appartement	Loyer avant travaux, par an	Loyer après travaux, par an
N° 3	CHF 12'960.- (bail du 24 janvier 2004, dés le 1er janvier 2004)	CHF 12'000.- (bail du 3 janvier 2005, dés le 1er mai 2005)
N° 5	CHF 15'840.- (bail du 10 avril 2002, dés le 1er mai 2003)	CHF 16'080.- (bail du 24 juin 2003, dés le 1er juillet 2003)
N° 7	CHF 16'440.- (bail du 1er juillet 2002, dés le 1er juillet 2004)	CHF 16'800.- (offre à la location ; vacant dés janvier 2005)
N° 10	CHF 13'800.- (bail du 15 juin 2004, dés le 1er septembre 2004)	CHF 16'800.- (bail du 15 juin 2005, dés le 1er juillet 2005)
N° 11	CHF 15'480.- (bail du 25 mai 2001, dés le 1er novembre 2002)	CHF 16'800.- (bail du 31 janvier 2006, dés le 1er février 2006)

Les façades et les fenêtres avaient été rénovées en deux étapes, sans entraîner de hausse de loyer. Le département avait été informé des travaux sur les façades. La rénovation de ces derniers et la peinture de la cage d'escalier avaient coûté CHF 337'549.-. De nouvelles fenêtres avaient été posées lors des changements de locataires et, pour celles qui étaient encore en place, lors de la rénovation des façades.

Au 5ème étage, il y avait toujours deux appartements séparés et loués à un couple ayant plusieurs enfants. Une paroi vitrée en bois avait été posée au sommet de l'escalier ; elle formait une sorte de porte d'entrée commune aux deux appartements.

Dès lors que les travaux n'étaient pas soumis à la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation du 25 janvier 1996 (LDTR - L 5 20), l'amende était injustifiée.

7. Le 5 mars 2007, le département s'est opposé au recours. Les infractions étaient graves et justifiaient le prononcé de l'amende.

8. Le 14 mai 2007, un transport sur place a eu lieu. Un appartement ayant fait l'objet de travaux a été visité, de même qu'un appartement où il n'y avait pas eu d'interventions. En outre, il a été constaté qu'une cloison avait été posée, immédiatement au bord de l'escalier, sur le palier du 5ème étage. L'accès aux combles se faisait en traversant ce palier.

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. La LDTR prévoit des restrictions à la transformation et au changement d'affectation des maisons d'habitation (art. 1 al. 2 let. a LDTR).

Une autorisation est en particulier nécessaire pour toutes transformations ou rénovations tendant à modifier la distribution intérieure de tout ou partie d'une maison d'habitation (art. 9 al. 1 et 3 al. 1 let. a LDTR, art. 1 al. 1 let. b de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 - LCI - L 5 05)

3. Selon l'article 3 alinéas 1 lettre 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 (ATA/522/2004 du 8 juin 2004).

Il ressort des travaux législatifs ayant précédé la modification de cette disposition légale, adoptée en 1999, que le Grand Conseil désirait, pour tracer une limite précise entre travaux soumis et non soumis à la loi, que soient pris en compte le coût de ces derniers et leur incidence sur les loyers, comme prévu par la jurisprudence (Mémorial du Grand Conseil 1999 9/11 1076). La minorité du Grand Conseil avait proposé une autre teneur pour l'article 3 alinéa 2 LDTR, précisant que les travaux d'entretien qui ne devaient intervenir qu'à une échéance lointaine, tels notamment la remise à neuf d'un appartement au changement de locataire, n'étaient pas assujettis à la LDTR (Mémorial 1999 9/11 page 1166). Lors du deuxième débat concernant ce projet de modification de la LDTR, de très nombreux amendements ont été soumis au Grand Conseil par la minorité, notamment celui de préciser, à l'article 3 alinéa 1 lettre d LDTR, que devaient être considérés comme travaux de rénovation ceux dont le coût total engendrait une

augmentation de loyer de plus de 20% (Mémorial 1999 9/1 1211). Cet amendement a été refusé, tout comme celui visant à préciser que la remise à neuf d'un appartement au changement de locataire n'était pas assujettie à la loi (Mémorial 1999 10/11 page 1415 ; ATA/522/2004 du 8 juin 2004).

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

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

c. Le Tribunal administratif a notamment jugé que des travaux, assimilables en soi à de l'entretien, relevaient d'une rénovation, dès lors qu'ils s'élevaient à la moitié du prix de l'immeuble, leur ampleur ne permettant pas de les limiter à la conservation de la chose en bon état (ATA/212/1997 du 8 avril 1997). Des travaux d'entretien différés dans le temps dont le coût a eu des conséquences importantes sur les loyers, lesquels ne répondent plus aux besoins prépondérants de la population, ont été jugés comme devant être soumis à autorisation ; ces coûts étaient respectivement de CHF 38'214.- pour un appartement de 3,5 pièces (ATA/278/2006 du 16 mai 2006) ; de CHF 79'359.- pour un appartement de 6 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). Le

tribunal de céans a aussi considéré que des travaux pour un montant total de CHF 38'888,70 accomplis dans un logement de trois pièces et demie, dont le loyer avait été majoré de 133% après ces travaux, devait être considéré comme soumis à la LDTR (ATA/872/2004 du 9 novembre 2004).

Dans deux des espèces précitées, le coût des travaux n'était pas susceptible d'entraîner à lui seul une soumission des travaux à la LDTR. C'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 trente dernières années, d'un prix ne dépassant pas trois pour-cent 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).

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

5. a. La notion de besoins prépondérants de la population est déterminée en fonction du loyer. Ces loyers ont été fixés entre CHF 2'400.- et CHF 3'255.- la pièce par année. Cette fourchette peut être exceptionnellement dépassée si des circonstances particulières le justifient (art. 6 al. 3 LDTR).

b. Un logement correspond en principe par son genre ou par son loyer aux besoins prépondérants de la population lorsqu'il se trouve dans la fourchette de

loyer susmentionnée ou lorsque ce logement entre dans la catégorie des appartements dans lesquels règne la pénurie au sens de l'article 25 LDTR. Il y a pénurie d'appartements lorsque le taux des logements vacants, considérés par catégorie, est inférieur à 2% du parc immobilier de la même catégorie (art. 25 al. 2 LDTR). Selon l'arrêté du Conseil d'Etat pour la période pertinente, les logements où sévit la pénurie sont ceux entre une et sept pièces (arrêté du Conseil d'Etat du 18 janvier 2006 - L 5 20.03, applicable dès le 1er janvier 2006).

6. La recourante admet que les travaux réalisés dans les appartements n'ont pas été effectués avec régularité, l'immeuble étant initialement composé de logements pour saisonniers ; cela avait rendu nécessaire une rénovation entière des sanitaires, cuisines, revêtements ainsi que de l'électricité. Il s'agit dès lors clairement de travaux différés dans le temps, même si le tribunal a pu constater qu'ils n'avaient rien de somptuaire, le coût total pour les cinq appartements visés dans la décision étant de CHF 426'607.-, soit CHF 25'855.- par pièce, en tenant compte de 16,5 pièces.

Le fait que le coût des travaux n'ait pas eu d'incidence majeure sur les loyers n'est pas déterminant. En effet, lorsque des travaux sont soumis à la LDTR en raison de leur coût, c'est leur montant qui importe et non la manière dont le propriétaire les répercute sur les locataires (ATA/370/2005 du 24 mai 2005).

Au vu de ce qui précède, c'est à juste titre que le département, puis la commission, ont estimé que les travaux étaient soumis à la LDTR et qu'une requête devait être déposée.

7. a. Nul ne peut modifier la destination d'une construction ou d'une installation sans être au bénéfice d'une autorisation (art. 1 LCI).

Lorsque l'état d'une construction, d'une installation ou d'une autre chose n'est pas conforme aux prescriptions de la LCI ou des règlements qu'elle prévoit, le département peut ordonner des mesures. Au nombre de celles-ci, on compte notamment la remise en état, la réparation, la modification, la suppression ou la démolition (art. 129 let. e et 130 LCI; ATA/594/2006 du 14 novembre 2006 et les références citées).

b. Selon l'article 52 alinéa 2, 1ère phrase RALCI, toute porte parallèle au nez de la première marche d'un escalier doit être distante de 1 mètre au moins de celle-ci. De plus, la largeur minimale d'un palier est de 1,20 mètre (art. 52 al. 1 RALCI).

c. En l'espèce, la cloison fermant le palier du 5ème étage ne respecte pas ces normes et est manifestement dangereuse. Les escaliers se trouvent en effet immédiatement derrière les portes et le risque de chute est important.

Dans ces circonstances, l'ordre de démolition doit être confirmé. Il appartiendra, cas échéant, à la propriétaire de déposer une requête en autorisation de construire si elle entend modifier l'escalier, comme cela a été évoqué lors du transport sur place.

8. Est passible d'une amende administrative de CHF 100.- à CHF 60'000.- tout contrevenant à la LCI, aux règlements et arrêtés édictés en vertu de la LCI et aux ordres donnés par le département (art. 137 al. 1 LCI).

a. Les amendes administratives sont de nature pénale, car aucun critère ne permet de les distinguer clairement des amendes ordinaires pour lesquelles la compétence administrative de première instance peut au demeurant aussi exister. C'est dire que la quotité de la sanction administrative doit être fixée en tenant compte des principes généraux régissant le droit pénal (ATA/601/2006 du 14 novembre 2006 ; ATA/543/2006 du 10 octobre 2006 ; ATA/813/2001 du 4 décembre 2001 ; P. MOOR, Droit administratif : les actes administratifs et leur contrôle, vol. 2, Berne 2002, ch. 1.4.5.5, p. 139s).

b. Il est ainsi nécessaire que le contrevenant ait commis une faute, fût-ce sous la forme d'une simple négligence (U. HÄFELIN/G. MÜLLER/F. UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5ème éd., Zürich-Bâle-Genève 2006, p. 252, n. 1179). Selon des principes qui n'ont pas été remis en cause, l'administration doit faire preuve de sévérité afin d'assurer le respect de la loi (ATA/543/2006 du 10 octobre 2006 ; ATA/451/2006 du 31 août 2006 ; A. GRISEL, Traité de droit administratif, vol. 2, Neuchâtel, 1984, pp. 646-648) et jouit d'un large pouvoir d'appréciation pour infliger une amende (ATA/415/2006 du 26 juillet 2006 et arrêts précités). La juridiction de céans ne la censure qu'en cas d'excès (ATA/281/2006 du 23 mai 2006). Enfin, l'amende doit respecter le principe de la proportionnalité (art. 36 al. 3 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 - Cst. - RS 101 ; ATA/234/2006 du 2 mai 2006).

c. En l'espèce, la décision infligeant la sanction vise tant l'infraction commise en effectuant des travaux soumis à la LDTR sans autorisation que la réunion des deux appartements du 5ème étage et l'installation au palier de ce niveau.

Ces infractions doivent être qualifiées de graves, car l'intérêt public protégé, soit la protection des locataires pour les infractions à la LDTR et la sécurité publique pour les infractions au RALCI sont importants. De plus, certains des travaux sanctionnés, tels la pose de la cloison au 5ème étage ne sont pas autorisables. Dans ces circonstances, le montant de l'amende fixé à moins de 10% du maximum prévu par la LCI n'est pas critiquable et doit être confirmé, ce d'autant que la recourante n'allègue pas qu'elle serait dans l'incapacité de s'en acquitter.

9. Ainsi, les recours seront intégralement rejetés. Un émolument de procédure en CHF 2'000.- sera mis à la charge de Mme R_____ qui succombe (art. 87 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

à la forme :

déclare recevable les recours interjetés les 19 juillet 2006 et 25 janvier 2007 par Madame R_____ contre la décision du département des constructions et des technologies de l'information du 21 juin 2006 et de la commission cantonale de recours en matière de constructions du 8 décembre 2006 ;

au fond :

les rejette ;

met à la charge de la recourante un émolument de CHF 2'000.- ;

dit que, conformément aux articles 82 et suivants de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'article 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Me François Bellanger, avocat de la recourante ainsi qu'au département des constructions et des technologies de l'information et à la commission cantonale de recours en matière de constructions.

Siégeants : M. Paychère, président, Mme Hurni, M. Thélin, Mme Junod, juges,
M. Torello, juge suppléant.

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste :	le président :
C. Del Gaudio-Siegrist	F. Paychère

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le	la greffière :