

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2740/2009-LDTR

ATA/647/2010

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 21 septembre 2010

dans la cause

**DÉPARTEMENT DES CONSTRUCTIONS ET DES TECHNOLOGIES DE
L'INFORMATION**

contre

ASLOCA ASSOCIATION GENEVOISE DE DÉFENSE DES LOCATAIRES
représentée par Me Maurizio Locciola, avocat

et

SOCIÉTÉ GENEVOISE D'INVESTISSEMENTS FONCIERS
représentée par Me David Lachat, avocat

**Recours contre la décision de la commission cantonale de recours en matière
administrative du 12 janvier 2010 (DCCR/7/2010)**

EN FAIT

1. La Société genevoise d'investissements fonciers (ci-après : SGIF) est propriétaire d'un immeuble sis rue du Mont-Blanc 16, parcelle n° 5452, feuille n° 40, ainsi que d'un immeuble sis Rond-point de Plainpalais 1, parcelle n° 4388, feuille n° 17, tous deux situés sur la commune de Genève.
2. Selon l'état locatif au 31 mars 2009 de l'immeuble sis rue du Mont-Blanc 16, les locaux accueillent essentiellement des commerces et bureaux, ainsi que cinq appartements, dont trois loués par la société Carlson Wagonlit Travel et deux vacants, l'un faisant l'objet du présent recours, soit un logement de 7 pièces.
3. Selon l'état locatif au 31 mars 2009 de l'immeuble sis Rond-point de Plainpalais 1, les locaux accueillent principalement des appartements, mais également des commerces, bureaux et cabinets médicaux, dont un vacant de 7 pièces, faisant l'objet du présent recours.
4. Le 20 mars 2009, la SGIF a déposé simultanément deux requêtes en autorisation de construire, l'une tendant à la transformation d'un logement de 157 m² en bureaux au 5^{ème} étage de l'immeuble sis rue du Mont-Blanc 16 (dossier A 102'775/7), et l'autre visant à la transformation d'un cabinet médical de 175 m² en logement au 3^{ème} étage de l'immeuble sis Rond-point de Plainpalais 1 (dossier A 102'776/1).
5. Les deux requêtes ont recueilli les préavis favorables ou favorables sous conditions des services compétents. Toutefois, le 12 mai 2009, la Ville de Genève a défavorablement préavisé la requête n° 102'775/7 en relevant qu'aucune opération de compensation n'était proposée dans le cadre du changement d'affectation. Elle a par la suite fait le lien entre les deux dossiers, et a préavisé favorablement la requête n° 102'776/1, le 18 mai 2009.
6. Le 18 mai 2009, le service juridique LDTR du département des constructions et des technologies de l'information (ci-après : le département) a préavisé favorablement sous condition les deux requêtes. Le loyer annuel de l'appartement au Rond-point de Plainpalais 1 a été limité à CHF 3'363.- la pièce l'an, répondant ainsi aux besoins prépondérants de la population.
7. Par deux décisions du 2 juillet 2009, le département a délivré les autorisations nécessaires, subordonnant néanmoins la transformation du logement sis rue du Mont-Blanc 16 en bureaux à la condition d'une compensation mise en œuvre par la transformation en logement du cabinet médical sis Rond-point de Plainpalais 1.

8. Le 30 juillet 2009, l'Association genevoise de défense des locataires (ci-après : ASLOCA) a recouru auprès de la commission cantonale de recours en matière administrative (ci-après : la CCRA) contre les deux décisions d'autorisations de construire délivrées par le département, concluant à leur annulation.

En substance, l'opération de compensation envisagée était contraire à l'art. 8 al. 2 de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation du 25 janvier 1996 (LDTR - L 5 20).

Malgré le fait que les deux immeubles étaient situés dans deux secteurs où la proportion de logements était faible, l'immeuble sis rue du Mont-Blanc 16 ne comportait en réalité plus que deux logements. Il était dès lors inconcevable que l'un de ces appartements soit transformé en bureaux.

9. Dans sa réponse déposée le 30 septembre 2009, la SGIF a conclu au rejet du recours.

Selon la jurisprudence récente, la notion de proximité immédiate était admise dans le cas d'un immeuble situé dans le quartier de Genève-Cité et d'un autre dans celui de Genève-Plainpalais. Cette proximité se justifiait en particulier par le fait que les deux immeubles avaient en commun leur situation sur plusieurs lignes de transport public, à trois arrêts de distance l'un de l'autre en zone urbaine (ATA/189/2009).

En l'espèce, le logement dans l'immeuble sis rue du Mont-Blanc 16 se trouvait dans un secteur comptant une majorité de locaux administratifs et commerciaux. D'autre part, les deux immeubles se situaient aux abords de routes sur lesquelles le trafic était dense, leurs occupants subissant ainsi les nuisances sonores y relatives. En revanche, la situation de la Plaine de Plainpalais, du parc des Bastions et de rues piétonnes proches de l'immeuble sis Rond-point de Plainpalais 1 en faisait un lieu plus propice à l'habitation que l'immeuble sis rue du Mont-Blanc 16. Enfin, même si les deux immeubles étaient situés dans des quartiers différents, les exigences de proximité étaient respectées.

10. Le 2 octobre 2009, le département a conclu à l'irrecevabilité du recours au motif d'un manque de motivation, subsidiairement à son rejet.

Les deux immeubles étaient séparés par une distance d'environ un kilomètre pouvant être parcouru à pied en près de 15 minutes, comme dans le cas tranché dans l'ATA/189/2009. Par ailleurs, les deux immeubles se trouvaient sur plusieurs lignes de transports publics, à savoir les trams 13 et 14, à quatre arrêts de distance en zone urbaine.

11. Par décision du 12 janvier 2010, la CCRA a admis le recours et annulé les deux autorisations de construire délivrées le 2 juillet 2010 par le département.

Le recours de l'ASLOCA était certes bref, mais suffisamment motivé au regard des exigences de recevabilité.

Les deux griefs de l'ASLOCA avaient trait à la question de la proximité entre les locaux faisant l'objet de la compensation envisagée, et le fait que l'immeuble sis rue du Mont-Blanc 16 ne compterait alors plus que deux logements.

Il ressortait des abondants travaux législatifs précisant la portée des notions indéterminées telles que "proximité immédiate" et "secteur où la proportion de logements est faible par rapport aux surfaces d'activités", que l'autorité ne disposait d'aucune marge d'appréciation lorsqu'un appartement était voué à disparaître dans un secteur où la proportion de logements est faible par rapport aux surfaces d'activités, puisque la compensation devait obligatoirement avoir lieu dans le même secteur et à proximité immédiate.

Selon le plan directeur communal de la Ville de Genève définissant seize secteurs, les deux immeubles sis rue du Mont-Blanc 16 (secteur Saint-Gervais/Chantepoulet) et Rond-point de Plainpalais 1 (intersection entre les secteurs Cité/Centre, Jonction/Plainpalais et Cluse/Philosophes) ne se situaient pas à proximité immédiate. En outre, les lignes de trams 13 et 14 ne passaient pas par la rue du Mont-Blanc. La notion de proximité immédiate n'avait pas pour objectif de s'assurer que l'on puisse se déplacer facilement et en un quart d'heure à pied d'un immeuble à l'autre, mais plutôt de préserver des logements dans un secteur où leur proportion était faible.

Partant, l'une des conditions cumulatives prévues à l'art. 8 al. 2 LDTR n'était pas réalisée en l'espèce, raison pour laquelle la compensation offerte par la SGIF ne pouvait être autorisée.

12. Par acte déposé au greffe du Tribunal administratif le 19 février 2010, le département a interjeté recours contre la décision de la CCRA du 12 janvier 2010, concluant principalement à son annulation, ainsi qu'au rétablissement de ses deux décisions.

Les problématiques relatives à l'équivalence des biens proposés en compensation, en particulier de l'interprétation de la notion de proximité immédiate, étaient soumises à l'examen de la CCRA.

Cette dernière s'était inspirée du plan directeur communal de la Ville de Genève définissant les notions de quartiers et de secteurs. Estimant que les délimitations géographiques en huit quartiers étaient aléatoires, elle préférerait s'inspirer des délimitations, selon elle plus pertinentes, en seize secteurs.

La CCRA semblait ainsi s'être éloignée de l'esprit et du texte de la loi.

Par ailleurs, dans une jurisprudence récente (ATA/189/2009), le Tribunal administratif s'était fondé sur les délimitations généralement reconnues de la Ville de Genève en matière de droit de la construction, à savoir Genève-Cité, Genève-Eaux-Vives, Genève-Petit-Saconnex et Genève-Plainpalais, et admettait qu'une compensation puisse être opérée malgré le fait que les objets concernés ne se trouvaient pas dans le même quartier.

L'interprétation restrictive de la CCRA quant à la notion de proximité immédiate revenait à rendre impossible l'application de la loi, notamment en raison de l'exigüité du territoire de la Ville de Genève.

Enfin, même si aucune ligne directe de transports publics ne permettait de relier l'immeuble sis rue du Mont-Blanc 16 à celui sis Rond-point de Plainpalais 1, la situation était similaire à celle jugée dans l'ATA/189/2009, en particulier concernant la distance à parcourir et le temps nécessaire pour y parvenir.

13. Par courrier du 12 mars 2010, la SGIF fait part de sa détermination. Elle appuyait la position du département, faisant siens les motifs évoqués.

Elle conclut principalement à l'admission du recours, à l'annulation de la décision de la CCRA du 12 janvier 2010, ainsi qu'au rétablissement des deux décisions du département du 2 juillet 2009.

14. Dans sa réponse déposée le 22 mars 2010, l'ASLOCA conclut au rejet du recours et à la confirmation de la décision de la CCRA du 12 janvier 2010.

Selon les travaux législatifs relatifs à l'art. 8 LDTR, dont l'objectif était le maintien et le rétablissement de l'habitat au centre-ville, ce but devait être atteint en interdisant une opération compensatoire au détriment d'un secteur où la proportion de logements était faible par rapport aux surfaces d'activités, car une telle démarche ne devait pas avoir pour effet de diminuer le taux d'habitat au centre-ville.

La Ville de Genève ne pouvait, ainsi que l'avait admis le Tribunal administratif dans l'ATA/189/2009, n'être délimitée que par quatre quartiers. En effet, le plan officiel de "Genève-Urbain", édité par le service du cadastre de l'Etat de Genève, recensait historiquement plusieurs dizaines de quartiers uniquement en Ville de Genève.

L'exigence de proximité immédiate requise dans le cadre d'une opération de compensation lorsque le changement d'affectation avait lieu à l'intérieur d'un secteur où la proportion de logements était faible par rapport aux surfaces d'activités, ainsi que le prévoyaient les troisième et quatrième phrases de l'art. 8 al. 2 LDTR, n'était en l'occurrence pas respectée. La dérogation ne pouvait dès lors pas être autorisée par le département.

15. Le 26 mars 2010, la CCRA a déposé son dossier.
16. Sur quoi, les parties ont été informées 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 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
2. Tout bâtiment situé en zone à bâtir est soumis à la LDTR (art. 2 al. 1 LDTR et 19 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LaLAT - L 1 30).

La LDTR a pour but de préserver l'habitat et les conditions de vie existants ainsi que le caractère actuel de l'habitat des zones entrant dans son champ d'application. Pour ce faire, elle prévoit notamment des restrictions au changement d'affectation des maisons d'habitations (art. 1 LDTR).

Par changement d'affectation, on entend toute modification, même en l'absence de travaux, qui a pour effet de remplacer des locaux à destination de logements par des locaux à usage commercial, administratif, artisanal ou industriel (art. 3 al. 3 LDTR).

En l'espèce, le recourant a délivré les autorisations de transformer un appartement en bureaux, ainsi qu'un cabinet médical en appartement, soit permettre un changement d'affectation des locaux. Les immeubles concernés par cette opération de compensation se trouvent tous deux dans le quartier Genève-Cité, soit en zone à bâtir au sens de l'art. 19 LaLAT. La LDTR est dès lors applicable au cas d'espèce.

3. Le recourant soutient que la CCRA a fait une mauvaise interprétation de l'art. 8 al. 2 LDTR en considérant que l'exigence de proximité immédiate entre les immeubles sis rue du Mont-Blanc 16 et Rond-point de Plainpalais 1 n'était pas respectée.
 - a. Aux termes de l'art. 8 al. 2 LDTR, en cas de changement d'affectation, les surfaces de logement supprimées seront compensées par la réaffectation simultanée de surfaces commerciales ou administratives en logement. Dans ce cas, les locaux réaffectés aux logements doivent correspondre à une surface ainsi qu'à des conditions de logement au moins équivalentes et avoir des loyers répondant aux besoins prépondérants de la population. La disposition précise encore que les locaux réaffectés aux logements doivent être situés, en règle

générale, dans le même quartier, si possible à proximité immédiate, à moins que le changement d'affectation ne soit effectué au profit d'un secteur comme le centre ville où la proportion de logement est faible par rapport aux surfaces d'activités. Si le changement d'affectation a lieu à l'intérieur d'un tel secteur, la compensation doit être effectuée à proximité immédiate.

b. Dans un récente arrêt, le tribunal de céans a jugé que les quartiers de Champel et des Pâquis étaient trop éloignés l'un de l'autre pour qu'une compensation puisse être envisagée. Il a notamment relevé que chacun des deux immeubles se situait sur une rive du lac différente (ATA 484/2007 du 2 octobre 2007, consid. 9).

En revanche, la notion de proximité immédiate a été admise dans le cas d'un immeuble situé dans le quartier de Genève-Cité et d'un autre dans celui de Genève-Plainpalais. Cette proximité se matérialisait en particulier par le fait que les deux immeubles avaient en commun leur situation sur plusieurs lignes de transport public, à trois arrêts de distance l'un de l'autre en zone urbaine (ATA/189/2009).

En l'espèce, le fait que l'immeuble sis rue du Mont-Blanc 16, dans lequel se trouvent les locaux destinés à être transformés en bureaux, se situe dans un secteur du centre ville où la proportion de logements est faible par rapport aux surfaces d'activités n'est pas contesté par les parties. De plus il s'avère que seul un appartement de cet immeuble resterait voué au logement suite à un tel changement d'affectation, ce qui est contraire au but premier de la LDTR. Il apparaît ainsi que le critère de la proximité immédiate des deux immeubles du cas particulier doit nécessairement être respecté.

Le recourant invoque la similitude du cas d'espèce au cas jugé dans l'ATA/189/2009. Or, il convient de relever que les deux immeubles faisant alors l'objet du recours, sis respectivement boulevard Georges-Favon 4 et rue des Voisins 18, se situaient effectivement sur des lignes de transports publics communes, à trois arrêts de distance en zone urbaine, et sur la même rive du lac et du Rhône.

Tel n'est pas le cas des deux immeubles en cause, l'un se trouvant dans le secteur de la gare et l'autre dans celui de Plainpalais, qui ne se situent pas sur les mêmes lignes de transports publics ni sur la même rive du lac, respectivement du Rhône. Ils ne sont ainsi pas suffisamment proches l'un de l'autre pour que la condition de proximité immédiate soit réalisée.

4. Le choix de la CCRA de se référer aux secteurs du plan directeur communal n'est pas critiqué par le recourant de manière concrète, de sorte que la question de sa pertinence peut demeurer ouverte, le résultat auquel parvient la CCRA étant en tout état conforme à l'art. 8 LDTR.

5. Au vu de ce qui précède, le recours sera rejeté.

Un émolument de CHF 500.- sera mis à la charge de la SGIF, qui succombe.
Une indemnité de procédure de CHF 1'000.- sera allouée à l'ASLOCA, à la charge de la SGIF à hauteur de CHF 300.-, et de l'Etat de Genève à hauteur de CHF 700.- (art. 87 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 19 février 2010 par le département des constructions et des technologies de l'information contre la décision de la commission cantonale de recours en matière administrative du 12 janvier 2010 ;

au fond :

le rejette ;

met à la charge de la Société genevoise d'investissements fonciers un émolument de CHF 500.-;

alloue à l'association genevoise de défense des locataires une indemnité de procédure de CHF 1'000.-, à la charge de la Société genevoise d'investissements fonciers à hauteur de CHF 300.-, et de l'Etat de Genève à hauteur de CHF 700.- ;

dit que, conformément aux art. 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'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 au département des constructions et des technologies de l'information, à Me David Lachat, avocat de la Société genevoise d'investissements fonciers, à Me Maurizio Locciola, avocat représentant l'association genevoise de défense des locataires, ainsi qu'à la commission cantonale de recours en matière administrative.

Siégeants : M. Thélin, président, Mmes Bovy, Hurni et Junod, M. Dumartheray, juges.

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste adj. :

F. Glauser

le vice-président :

Ph. Thélin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :