

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/724/2008-DCTI

ATA/40/2010

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 26 janvier 2010

dans la cause

P_____ SA.

représentée par Me Bruno Mégevand, avocat

et

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

contre

ASLOCA, ASSOCIATION GENEVOISE DE DÉFENSE DES LOCATAIRES

représentée par Me Irène Buche, avocate

et

**COMMISSION CANTONALE DE RECOURS EN MATIÈRE
ADMINISTRATIVE**

EN FAIT

1. La société P_____ S.A. (ci-après : la propriétaire) détient depuis le 22 novembre 1999 la parcelle No _____, feuille _____ de la commune de Genève-Plainpalais, sur laquelle est notamment édifié un bâtiment d'habitation avec activités commerciales au rez-de-chaussée, sis rue Y_____ (ci-après : l'immeuble).

L'immeuble, dont la valeur d'assurance s'élève à CHF 10'408'000.-, est composé de locaux commerciaux et de 51 logements, dont 50 sont concernés par des travaux (25 studios de 2 pièces, 13 appartements de 3 pièces et 12 appartements de 4 pièces).

La gérance de cet immeuble est confiée à la société P_____ S.A. (ci-après : la gérance) et la régie assurée par la société C_____ (ci-après : la régie).

2. En date du 16 juin 2006, la gérance a écrit au département des constructions et des technologies de l'information (ci-après : DCTI) pour demander une dispense d'autorisation concernant des travaux d'entretien et de remplacement des colonnes d'eau chaude et d'eau froide qu'elle souhaitait effectuer dans l'immeuble. Elle exposait que le budget des travaux était de CHF 682'150.- et que ces derniers seraient sans incidence sur les loyers.
3. Le service juridique du DCTI a considéré, par note du 23 juin 2006, que les travaux susmentionnés étaient des travaux courants d'entretien non soumis à autorisation au sens de l'art. 3 al. 2 de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation du 25 janvier 1996 (LDTR - L 5 20). Par lettre du 26 juin 2006, le DCTI a confirmé à la gérance que les travaux annoncés n'étaient pas soumis à la LDTR.
4. Le 20 juin 2006, la régie a informé Madame et Monsieur F_____ (ci-après : les époux F_____), locataires d'un appartement de l'immeuble, de l'intention de la propriétaire de procéder, à partir du 1^{er} septembre 2006, au remplacement des colonnes sanitaires du bâtiment et de l'ensemble des salles de bains et des cuisines. La cuisine et la salle de bains d'un appartement vide de l'immeuble étaient mis à la disposition des locataires pour la durée des travaux dans leurs appartements.
5. Le 11 mai 2007, l'association genevoise de défense des locataires (ci-après: Asloca), déclarant agir en qualité de mandataire des époux F_____, a écrit à la régie pour confirmer que ses sociétaires étaient opposés à la réduction de l'espace disponible dans la salle de bains, à l'inversion des appareils, à la suppression du bidet et de l'installation pour leur machine à laver. Ses mandants se plaignaient

d'une ouverture qui avait été effectuée dans le mur de leur appartement, de la longue durée (plusieurs mois) des travaux de rénovation complète des salles de bains et des cuisines. Enfin, ils confirmaient leur opposition à laisser les entreprises pénétrer dans leur logement en l'absence de garantie que leur requête soit satisfaite.

6. Le même jour l'Asloca, agissant en qualité de mandataire des époux F_____, a écrit au DCTI, pour l'inviter à lui indiquer si une autorisation de construire avait été délivrée et, à défaut, à intervenir. Elle précisait que les travaux entrepris dans l'immeuble ne comportaient pas seulement le changement des colonnes de chute mais également la réfection complète des salles de bains et des cuisines. Une copie de son courrier à la régie était jointe.
7. Un collaborateur du DCTI a visité l'immeuble le 25 mai 2007. Il a constaté qu'outre le remplacement des colonnes d'eau, des travaux de rénovation des salles de bains et des cuisines étaient également en cours.
8. Le 14 juin 2007, la cheffe de service de la police des constructions a informé l'Asloca que le DCTI allait interpeller la propriétaire au sujet de la rénovation complète des salles de bains et des cuisines, et que, s'agissant du remplacement des colonnes d'eau chaude et d'eau froide, une autorisation par lettre avait déjà été délivrée.
9. Par décision du 14 juin 2007, le DCTI a ordonné à la gérance l'arrêt immédiat des travaux en cours dans l'immeuble, en application de l'art. 129 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05), jusqu'à la régularisation de la situation. A cet effet, il invitait celle-ci à lui fournir, dans un délai de quinze jours, une description détaillée des travaux, un plan comptable des investissements (code des frais de construction - CFC), ainsi qu'une copie de tout document relatif à l'éventuelle répercussion du coût des travaux sur les montants des loyers.
10. Le 22 juin 2007, la propriétaire a demandé au DCTI de reconsidérer sa décision d'arrêt immédiat du chantier. Les travaux entrepris dans l'immeuble avaient été rendus nécessaires par l'obligation de procéder au remplacement des colonnes d'eau chaude et d'eau froide et dérivations aux appareils, de remplacer les colonnes de chute et de créer un réseau d'eaux pluviales pour la mise en séparatif. Ces travaux impliquant le démontage des salles de bains, elle avait estimé plus rationnel et meilleur marché de remplacer les aménagements existants que de les réinstaller après démontage. Au surplus, une remise en place à l'identique n'était pas possible, faute de pouvoir retrouver le carrelage d'origine. Dans ce cadre, il lui était également apparu utile de moderniser les cuisines. Son immeuble avait été régulièrement entretenu; dès lors les travaux entrepris n'étaient pas constitutifs d'un entretien différé dans le temps.

Le budget actualisé joint à son courrier restait inférieur à 10% de la valeur d'assurance de l'immeuble, s'élevant désormais à CHF 909'464.40 compte tenu d'une plus-value de CHF 227'500.- liée à la tuyauterie des sous-sols. Ces travaux supplémentaires n'auraient également aucune incidence sur les loyers.

L'interruption des travaux ne répondait à aucun intérêt public. En plus des nuisances que cette mesure impliquait pour les habitants, son coût journalier s'élevait à CHF 1'600.-, auquel s'ajoutaient les éventuelles réductions de loyer qu'elle aurait à octroyer à ses locataires pendant la durée des travaux.

11. La propriétaire a adressé le 2 juillet 2007 au DCTI un descriptif détaillé des travaux, daté du 27 juin 2007.
12. Par lettre du 5 juillet 2007, adressée à la propriétaire, le DCTI a réitéré sa demande du 14 juin 2007 visant à la transmission d'une estimation du coût des travaux par CFC. Il souhaitait que lui soit également communiqué le coût de la rénovation par appartement. L'arrêt de chantier était maintenu jusqu'à régularisation de la situation.
13. Le 12 juillet 2007, la propriétaire a fourni les pièces demandées par le DCTI. Le budget des travaux avait été revu à la baisse pour totaliser CHF 888'658.20. Le coût par pièce en fonction de la typologie des appartements s'élevait à CHF 7'565.11 pour les logements de 2 pièces, CHF 6'629.10 pour ceux de 3 pièces et CHF 5'273.10 pour ceux de 4 pièces. Elle informait le DCTI qu'en l'absence d'une levée de l'ordre d'arrêt des travaux d'ici le 16 juillet 2007, elle se verrait contrainte de déposer un recours contre la décision du 14 juin 2007.
14. Le 12 juillet 2007 l'Asloca déclarait avoir pris bonne note que seule une autorisation pour le remplacement des colonnes d'eau chaude et froide avait été délivrée. Elle invitait dès lors le DCTI à se prononcer sur la rénovation complète des cuisines et des salles de bains.
15. Le 16 juillet 2007, en l'absence de réponse du DCTI, la propriétaire a déposé un recours, à titre conservatoire, auprès de la commission cantonale de recours en matière de constructions, remplacée depuis le 1er janvier 2009 par la commission cantonale de recours en matière administrative (ci-après : la commission), contre la décision du DCTI du 14 juin 2007.
16. Le 26 juillet 2007, le DCTI a informé la propriétaire de la levée de l'ordre d'arrêt des travaux du 14 juin 2007. Retenant un coût total par pièce de CHF 7'565.- pour les logements de 2 pièces ; de CHF 6'629.- pour les 3 pièces ; de CHF 5'273.- pour les 4 pièces, le DCTI a considéré qu'il s'agissait de travaux courants d'entretien non assujettis à la LDTR.

17. Le 26 juillet 2007, le DCTI a informé l'Asloca qu'il considérait que les travaux entrepris dans les appartements étaient, en regard de leur nature, leur importance et leur coût, des travaux courants d'entretien non assujettis à la LDTR.
18. Le 27 août 2007, la commission a rayé la cause du rôle, la propriétaire ayant retiré son recours du 16 juillet 2007.
19. Le 20 septembre 2007, l'Asloca a répondu au courrier du DCTI du 26 juillet 2007. Elle invitait ce dernier à lui communiquer le coût global des travaux ainsi que l'état locatif de l'immeuble et lui demandait de prendre une décision formelle de refus d'assujettissement des travaux litigieux à la LDTR, avec indication des voies de recours, et de l'en informer.
20. Par lettre recommandée du 28 septembre 2007, le DCTI a confirmé à l'Asloca avoir constaté que les travaux entrepris par la propriétaire n'étaient pas soumis à la LDTR. Les voies de recours étaient mentionnées dans ce courrier.
21. Le 31 octobre 2007, l'Asloca a recouru en son nom propre, sans mention des époux F_____, auprès de la commission contre la décision du DCTI du 28 septembre 2007 en concluant à son annulation, à la constatation que les travaux entrepris par la propriétaire étaient assujettis à la LDTR et au renvoi du dossier au DCTI pour nouvelle décision dans le sens des considérants.
22. En audience du 23 novembre 2007 par devant la commission, la propriétaire a déclaré qu'elle avait fait remplacer les colonnes de chute corrodées qui avaient déjà induit des consignations de loyers. Les aménagements de cuisines qui devaient être démolis avaient été remplacés par de nouveaux éléments.

Le représentant du DCTI a déclaré qu'il considérait que le remplacement des éléments usagés n'était soumis à aucune autorisation, ni au sens de la LCI, ni de la LDTR.

Pour l'Asloca, la rénovation portait sur toutes les cuisines et les salles de bains et le DCTI n'en avait pas été informé initialement. Les époux F_____ étaient opposés au changement de typologie de leur salle de bains.

23. Le 5 décembre 2007, la propriétaire a conclu à l'irrecevabilité du recours de l'Asloca pour trois motifs :
 - Ce recours était tardif car déposé trois mois après avoir eu connaissance de la décision du 26 juillet 2007, en violation de l'art. 63 al. 3 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10) ;
 - L'Asloca s'était substituée abusivement aux époux F_____ qui n'avaient pas qualité pour agir, mettant ainsi au service de l'intérêt individuel de ces

derniers sa faculté de recourir en qualité d'association défendant l'ensemble des locataires ;

- L'absence de motivation du recours, en violation de l'art. 65 al. 2 LPA.

Subsidiairement, le recours devait être rejeté, les travaux n'étant assujettis ni à la LDTR, ni à la LCI.

24. Invité à se prononcer, le DCTI a persisté dans sa décision, considérant que les travaux ne nécessitaient pas d'autorisation, précisant qu'ils n'étaient soumis ni à la LDTR, ni à la LCI.

25. Le 21 janvier 2008, la commission a estimé que compte tenu de leur importance et de leur coût, les travaux devaient être assujettis aux dispositions de la LDTR et qu'ils étaient de toute façon assujettis à la LCI, au sens de l'art. 1 al. 1 let. a, b, c, et d et de l'art. 5 al. 3 du règlement d'application de la loi sur les constructions et les installations diverses du 27 février 1978 (RCI - L 05.01). Elle a admis le recours, annulé la décision du DCTI et lui a retourné le dossier. La propriétaire devait s'acquitter d'un émolument de CHF 500.- ainsi qu'une indemnité de procédure, conjointement et solidairement avec l'Etat de Genève, de CHF 700.- en faveur de l'Asloca. La commission relevait notamment sur les éléments suivants:

- les travaux portaient sur le remplacement des colonnes d'eau montantes et descendantes ainsi que sur le remplacement de toutes les salles de bains et des cuisines. Des kits complets avaient été installés, notamment des frigos dans certains logements ;
- les coûts annoncés à la pièce étaient de CHF 7'565.-, ce qui représentait CHF 15'130.- pour les 3 pièces, CHF 19'889.- pour les 3 pièces et CHF 21'092.- pour les 4 pièces;
- la propriétaire considérait irrecevable le recours de l'Asloca au seul motif du défaut de motivation et conclu d'autre part que les travaux n'étaient pas assujettis aux dispositions de la LDTR, ni à la LCI ;
- le DCTI était en contradiction avec lui-même ayant d'une part ordonné l'arrêt des travaux en application de l'art. 129 LCI et considéré d'autre part que les travaux n'étaient pas assujettis aux dispositions de la LCI. En ayant autorisé ces travaux par simple lettre, le DCTI avait de plus violé l'art. 3 al. 7 LCI.

26. Par acte remis à la poste le 5 mars 2008 (cause A/724/2008), le DCTI a recouru auprès du Tribunal administratif contre la décision précitée.

Il a conclu à son annulation, arguant que le coût des travaux d'entretien était raisonnable et se situait en deçà des montants à compter desquels la jurisprudence les assimilait à de travaux de rénovation.

27. Par acte remis à la poste le 6 mars 2008 (cause A/732/2008), la propriétaire a également recouru auprès du Tribunal administratif contre la décision de la commission. Elle a notamment allégué avoir soulevé dans ses observations du 5 décembre 2007 trois motifs distincts d'irrecevabilité du recours intenté par l'Asloca (tardiveté du recours, absence de qualité pour agir et défaut de motivation) sur lesquels la commission ne s'était pas prononcée. La décision de la commission souffrant d'un défaut de motivation, elle soulevait à nouveau ces moyens.

A titre subsidiaire, la propriétaire a contesté l'assujettissement des travaux à la LDTR ainsi qu'à la LCI :

- l'immeuble avait été très régulièrement entretenu, comme en témoignaient cent trente-six pages d'historique des travaux réalisés dans celui-ci;
- les colonnes d'eau chaude et froide de l'immeuble avaient du être remplacées, en raison de problèmes de corrosion des colonnes de chute ayant entraîné des inondations, des protestations de locataires et des consignations de loyer. Ces travaux nécessitant le percement de trous dans les cuisines et les salles de bains ont impliqué le remplacement de leur agencement respectif.
- la commission avait à tort retenu que la propriétaire avait, en date du 16 juin 2006, demandé une dispense d'autorisation pour réaliser une "rénovation" alors qu'elle l'avait expressément formulée au motif de travaux "d'entretien".

A titre plus subsidiaire encore, elle a contesté devoir verser une indemnité de procédure à l'Asloca, celle-ci ayant été représentée par sa collaboratrice.

28. Le 17 mars 2008, le tribunal de céans a joint les deux causes.
29. Par lettre du 14 avril 2008, le DCTI a informé le Tribunal administratif qu'il se ralliait pleinement aux arguments développés et aux conclusions prises par la propriétaire.
30. Le 15 avril 2008, l'Asloca a persisté dans les termes de son recours et a conclu à la confirmation de la décision de la commission:
- le courrier du DCTI du 26 juillet 2007 ne pouvait être considéré comme étant une décision, seul celui du 28 septembre 2007 devait être retenu comme tel. Dès lors, son recours du 31 octobre 2007 n'était nullement tardif, puisqu'il avait été adressé dans un délai de trente jours dès la réception ;

- sa qualité pour recourir était évidente et conforme à la loi, ayant agi dans le but de faire respecter la LDTR et non pour défendre les époux F_____ en particulier ;
- la motivation de son recours devait être considérée comme suffisante au vu des éléments qui étaient en sa possession à ce moment-là.

31. A l'occasion d'un transport sur place le 30 janvier 2009, le juge délégué a notamment constaté des traces d'inondation dans le garage situé en-dessous des appartements. Le logement des époux F_____ a été visité. S'agissant du dernier appartement non rénové, les installations n'avaient pas changé depuis l'arrivée du couple vingt-cinq années auparavant. La cuisine aménagée, mais non agencée, était équipée d'un réfrigérateur (remplacé par les époux F_____) et correspondait au standard de ce qui se faisait à l'époque. Un appartement rénové de même typologie a également été visité. Le juge a constaté que la nouvelle cuisine aménagée était qualitativement équivalente à l'ancienne. Elle comprenait une hotte et un frigo. Certains rangements ainsi que le placard restaient toutefois d'origine.

La propriétaire a précisé que n'ont été remises agencées que les cuisines qui l'étaient déjà auparavant et que les loyers n'avaient pas augmenté depuis trois ans.

32. Le 20 mars 2009, le Tribunal administratif a informé les parties que la cause était gardée à juger.

EN DROIT

1. Interjetés en temps utile devant la juridiction compétente, les recours sont recevables (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. La propriétaire allègue un défaut de motivation de la décision de la commission, cette dernière n'ayant pas statué sur les trois motifs d'irrecevabilité soulevés à l'encontre du recours de l'Asloca.
3. L'autorité commet un déni de justice formel, prohibé par l'art. 29 al. 1er de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), lorsqu'elle ne statue pas sur une requête qui lui est présentée et qui relève de sa compétence ou n'entre pas en matière sur un moyen de droit, alors qu'elle devait le faire (ATF 133 II 235 consid 5.2 p. 248 ; 129 I 232 consid. 3.2 p. 236 ; 126 I 97 consid. 2b p. 103 ; 125 III 440 consid. 2a p. 441 ; 117 Ia 116 consid. 3a p. 117 ; Arrêt du Tribunal fédéral 1A.321/2005 du 27 janvier 2006 consid 2.1).

Le droit d'être entendu comprend le droit d'obtenir une décision motivée (ATF 129 I 232 consid. 3.2 p. 237 ; Arrêts du Tribunal fédéral 1P.729/2003 du 25 mars 2004 consid. 2 et 1P.531/2002 du 27 mars 2003 consid. 2.1 et les arrêts cités). L'obligation de statuer ne contraint cependant pas l'autorité à répondre à tous les griefs d'une partie. Ainsi, l'autorité ne viole pas ce droit lorsqu'elle omet de statuer sur des griefs spécifiques dont le rejet s'impose, compte tenu de la solution adoptée, et se limite aux questions décisives (ATF 126 I 97 consid. 2b p. 102 ; Arrêt du Tribunal fédéral 1P.532/2001 du 15 novembre 2001 consid.2a ; ATA/72/2008 du 19 février 2008 consid. 3). Il suffit, de ce point de vue, que les parties puissent se rendre compte de la portée de la décision prise à leur égard et, le cas échéant, recourir contre elle en connaissance de cause (ATF 129 I 232 consid. 3.2 p. 237 ; ATF 126 I 97 consid. 2 p. 102 ; Arrêts du Tribunal fédéral précités ; ATA/362/2007 du 31 juillet 2007 consid. 3 ; ATA/360/2007 du 31 juillet 2007 consid. 13 ; P. TSCHANNEN/ U. ZIMMERLI, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2ème éd., Berne 2005, p. 239 ; P. MOOR, Droit administratif, Vol. 2, 2^{ème} éd., Berne 2002, p. 299ss, n. 2.2.8.2).

4. La violation du droit d'être entendu doit en principe entraîner l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances du recourant sur le fond (ATF 119 Ia 136 consid. 2b p. 138). Cette violation est toutefois réparable devant l'instance du recours si celle-ci jouit du même pouvoir d'examen des questions litigieuses que l'autorité intimée et si l'examen de ces questions ne relève pas de l'opportunité, car l'autorité de recours ne peut alors substituer son pouvoir d'examen à celui de l'autorité de première instance (Arrêt du Tribunal fédéral 2B. 30/2003 du 2 juin 2003 consid. 2.4. et les arrêts cités ; ATA/329/2007 du 26 juin 2007 consid. 6).

Dans le cas d'espèce, le Tribunal administratif constate que seul un des trois motifs d'irrecevabilité invoqués par la propriétaire est mentionné dans l'état de faits de la décision querellée, celui du défaut de motivation. La commission n'a pas justifié la raison pour laquelle elle avait écarté ce grief et elle n'a pas davantage statué sur les deux autres motifs d'irrecevabilité qui étaient pourtant dûment motivés par la propriétaire. Ces trois griefs étaient toutefois décisifs quant à l'issue du recours. La commission a donc commis un déni de justice formel et violé le droit d'être entendu de la propriétaire en ne statuant pas sur ses trois conclusions principales.

La décision de la commission ne doit cependant pas être annulée, le tribunal de céans disposant du même pouvoir d'examen que la commission et les parties ayant déjà eu l'occasion de s'exprimer sur ces griefs durant l'instruction. La violation du droit d'être entendu peut être ainsi réparée devant le tribunal de céans.

5. Concernant la tardiveté du recours de l'Asloca invoquée par la propriétaire, il y a lieu de procéder à l'examen de la nature du courrier adressé par le DCTI à l'Asloca le 28 septembre 2007.

Au sens de l'art. 4 al. 1 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10) sont considérées comme des décisions les mesures individuelles et concrètes prises par l'autorité dans les cas d'espèce fondées sur le droit public fédéral, cantonal ou communal et ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits et des obligations (let. a), de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits, d'obligations ou de faits (let. b), de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou des obligations (let. c).

En droit genevois, la notion de décision est calquée sur le droit fédéral (art. 5 de la loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968 - PA - RS 172.021), ce qui est également valable pour les cas limites, ou plus exactement pour les actes dont l'adoption n'ouvre pas de voie de recours. Ainsi, de manière générale, les communications, opinions, recommandations et renseignements ne déploient aucun effet juridique et ne sont pas assimilables à des décisions, de même que les avertissements ou certaines mises en demeure (Arrêt du Tribunal fédéral 1C.408/2008 du 16 juillet 2009 consid. 2 ; ATA/311/2009 du 23 juin 2009 ; ATA/42/2007 du 30 janvier 2007 consid. 4 ; ATA/602/2006 du 14 novembre 2006 consid. 3 ; ATA/836/2005 du 6 décembre 2005 consid. 2 ; P. MOOR, Droit administratif, Vol. 2, Berne 2002, p. 214, n. 2.2.3.3 ; B. BOVAY, Procédure administrative, Berne 2000, p. 334-344). Ces dernières peuvent constituer des cas limites et revêtir la qualité de décisions susceptibles de recours, lorsqu'elles apparaissent comme des sanctions conditionnant ultérieurement l'adoption d'une mesure plus restrictive à l'égard du destinataire. Lorsque la mise en demeure ou l'avertissement ne possède pas un tel caractère, il n'est pas sujet à recours (ATA/644/2002 du 5 novembre 2002 consid. 3b ; ATA/241/2000 du 11 avril 2000 consid. 4 ; A. KÖLZ/I. HÄNER, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2^{ème} éd., Zurich 1998, p. 181; F. GYGI *Bundesverwaltungsrechtspflege*, Berne 1983, p. 136).

6. En l'espèce, par pli simple du 26 juillet 2007, le DCTI a informé l'Asloca qu'il avait considéré que les travaux litigieux n'étaient pas soumis à la LDTR. Cette lettre, dépourvue de motivation précise permettant aux parties de se déterminer et ne comportant ni voie ni délai de recours, n'avait pas le caractère de décision.

Par pli simple et fax du 26 juillet 2007, le DCTI a informé la propriétaire de la levée de l'ordre d'arrêt de chantier ordonnée le 14 juin 2007. Ce second courrier comportait le détail des chiffres sur lesquels s'était basé le DCTI pour aboutir à la conclusion que les travaux n'étaient pas soumis à la LDTR. Même si elle n'était pas désignée comme telle et ne comportait pas les voies de droit, cette lettre avait le caractère d'une décision, prise en faveur de la propriétaire, qui annulait une obligation (art. 4 al. 1 let. a LPA). Ce courrier a incité la propriétaire à retirer le recours qu'elle avait intenté à titre conservatoire, la cause ayant été rayée du rôle

le 27 août 2007. Cependant, l'Asloca ne semble pas avoir reçu une copie de la décision envoyée à la propriétaire, de sorte qu'elle est réputée en avoir ignoré le contenu.

7. a. Par envoi recommandé du 28 septembre 2007, le DCTI a réparé ce manquement, fournissant à l'Asloca, suite à sa demande du 20 septembre 2007, les motifs qui l'avaient amené, le 26 juillet 2007, à décider de lever l'ordre d'arrêt des travaux. Cette lettre, reprenant pour l'essentiel le contenu de celle qui avait été adressée le 26 juillet 2007 à la propriétaire, mentionnait cette fois expressément son caractère de décision ainsi que les voie et délai de recours.

Bien que l'on puisse s'étonner du fait que l'Asloca ait attendu cinquante-six jours pour demander, suite à l'information qui lui avait été adressée le 26 juillet 2007, qu'une décision formelle soit notifiée, il n'en reste pas moins que le courrier du DCTI du 28 septembre 2007 est bien une décision au sens de l'art. 4 al. 1 LPA.

b. La décision litigieuse ayant été postée le vendredi 28 septembre 2007 et réceptionnée le lundi 1^{er} octobre 2007, le recours déposé auprès de la commission le 31 octobre 2007, par l'Asloca, à son encontre respectait le délai de 30 jours et n'était en conséquence pas tardif.

8. La propriétaire a également soulevé le grief du défaut de motivation du recours de l'Asloca.

L'exigence de motivation de l'art. 65 al. 2 LPA a pour but de permettre à la juridiction administrative de déterminer l'objet du litige qui lui est soumis et de donner l'occasion à la partie intimée de répondre aux griefs formulés à son encontre (ATA/1/2007 du 9 janvier 2007 ; ATA/775/2005 du 15 novembre 2005 ; ATA/179/2001 du 13 mars 2001 ; Société T. du 13 avril 1988 ; P. MOOR, op. cit., pp. 672-674 n. 5.7.1.3). Elle signifie que le recourant doit expliquer en quoi et pourquoi il s'en prend à la décision litigieuse (ATA/23/2006 du 17 janvier 2006 ; cf. également ATF 130 I 312 rendu à propos de l'ancien art. 108 al. 2 OJ). Il ne suffit par exemple pas d'affirmer qu'une amende administrative est injustifiée sans expliquer la raison de ce grief, ou de reprocher simplement à une décision de constituer un excès du pouvoir d'appréciation de l'autorité qui l'a rendue (ATA précités). La motivation doit être en relation avec l'objet du litige et le recourant se référer à des motifs qui entrent dans le pouvoir d'examen de l'autorité de recours (B. BOVAY, Procédure administrative, 2000, p. 387). Le Tribunal fédéral a pour sa part confirmé qu'il faut pouvoir déduire de l'acte de recours sur quels points et pour quelles raisons la décision entreprise est contestée, ce que le recourant demande et sur quels faits il entend se fonder. Une brève motivation est suffisante à condition toutefois que les motifs avancés se rapportent à l'objet de la contestation (Arrêt du Tribunal fédéral 2A.143/2005 du 21 avril 2005). Encore faut-il que cette motivation soit topique, à savoir qu'il appartient au recourant de prendre position par rapport au jugement (ou à la décision) attaqué et d'expliquer

en quoi et pourquoi il s'en prend à ceux-ci (ATF 131 II 470, consid. 1.3 p. 475 [ég. rendu à propos de l'ancienne LOJ] ; Arrêt du Tribunal fédéral I 134/03 du 24 février 2004 ; ACOM/6/2006 du 15 février 2006). Enfin, la simple allégation que la décision attaquée serait erronée est insuffisante. Ce n'est que si les conclusions ou la motivation existent, sans avoir la clarté nécessaire, que l'autorité doit impartir un délai de correction au recourant (B. BOVAY, op. cit. p. 388)

Dans le cas d'espèce, le recours de l'Asloca a été motivé comme suit « Au vu de leur ampleur, de leur nature et de leur coût global, les travaux de rénovation complète des salles de bains et des cuisines avec changement complet des appareils et des agencements doivent être soumis à la LDTR en vertu de la loi et de la jurisprudence ». Cette motivation est en rapport avec l'objet de la contestation. L'argumentation mettant l'accent sur le « coût global » ainsi que sur le fait que les cuisines et salles de bains avaient été « complètement » rénovés avec un changement de tous les appareillages et agencements permettait aux parties intimées de comprendre les griefs formulés.

Dès lors, compte tenu des informations dont disposait l'Asloca au moment de la rédaction de son écriture, cette motivation était topique et suffisante. Au surplus, l'Asloca avait expressément demandé, à titre préalable, à pouvoir compléter son écriture.

9. La propriétaire a également soulevé le grief de l'absence de qualité pour agir de l'Asloca, considérant qu'elle s'était substituée aux époux F_____ pour défendre leurs intérêts exclusifs alors que leur qualité pour agir n'était pas évidente et que le délai de recours était échu pour ces derniers. Cela posait en outre un problème d'égalité entre mandataires et détournait la loi.

Selon une jurisprudence constante, l'Asloca en tant que telle dispose de la qualité pour recourir pour elle-même si elle est touchée personnellement et directement par la décision attaquée. Elle peut également recourir pour la défense des intérêts de ses membres si la loi lui confère cette qualité ou si elle remplit les conditions du recours corporatif. Conformément à la doctrine et à la jurisprudence, ces conditions sont au nombre de quatre : il faut d'abord que l'association fournisse la preuve de sa personnalité juridique ; il faut ensuite que ses statuts la chargent de défendre les intérêts de ses membres ; il faut encore que ces intérêts soient touchés, du moins pour la majorité ou pour un grand nombre d'entre eux ; il faut enfin que chacun de ses membres ait, à titre individuel, qualité pour recourir (ATF 133 V 239 consid. 6 p. 244 ; 133 II 249 consid. 1.3.1 p. 252 ; 133 II 409 consid. 1.3 p. 413 ; Arrêt du Tribunal fédéral 1C.248/2008 du 25 septembre 2008 consid. 1 ; ATA/191/2009 du 21 avril 2009 ; ATA/191/2009 du 13 janvier 2009 ; U.HÄFELIN/ G. MÜLLER/ F. UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5ème éd., Zürich-Bâle-Genève 2006, p. 382, n. 1786ss ; A. AUER/ G. MALINVERNI/ M. HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. 1, Berne 2006, p. 727, n. 2051ss ; F. BELLANGER, La qualité de partie à la

procédure administrative in : Les tiers dans la procédure administrative, Genève-Zürich-Bâle 2004, pp. 33-55, p. 45 ; P. MOOR, Droit administratif, vol. 2, 2ème éd., Berne 2002, p. 643 ss., n. 5.6.2.4 ; B. BOVAY, Procédure administrative, Berne 2000, p. 492 ; A. KÖLZ/ I.HÄNER, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2ème éd., Zurich 1998, p. 202 s. ; F. GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2ème éd., Berne 1983, p. 159 s. et les références citées).

L'Asloca a précisé dans ses observations du 15 avril 2008 avoir agi dans le but de faire respecter la LDTR et non pour défendre les époux F_____ en particulier. Etant informée d'une décision du DCTI, elle disposait de la qualité pour agir indépendamment de la défense des époux F_____. Quant à l'Asloca, en tant qu'association d'importance cantonale active dans le domaine du logement, elle a, de jurisprudence constante, la qualité pour agir pour faire respecter la LDTR. Le fait qu'elle soit représentée devant les autorités administratives et judiciaires par des avocats qui défendent aussi ses sociétaires n'est en rien constitutif d'une inégalité de traitement avec les autres avocats.

10. Sur le fond, la propriétaire et le DCTI contestent l'assujettissement des travaux litigieux à la LDTR.

a. 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. 1er 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 1er LDTR).

b. Selon l'art. 3 al. 1er 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.

c. Dans la mesure où la loi vise principalement à maintenir un habitat correspondant, notamment sous l'angle économique, aux besoins prépondérants de la population, il faut éviter que des travaux non soumis à la loi ne conduisent à la longue à une érosion dudit habitat. En d'autres termes, 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 loyers qu'en fonction du type de travaux eux-mêmes (F. PAYCHÈRE/O. BINDSCHEDLER, La jurisprudence récente du Tribunal administratif du Canton de Genève en matière d'entretien des immeubles, RDAF 1998, p. 368).

11. De jurisprudence constante, il est admis, s'agissant de la distinction entre travaux d'entretien et de rénovation (ou transformation) consacrée à l'art. 3 LDTR, de tenir un raisonnement en deux temps, à savoir :

- examiner d'abord si, de par leur nature, les travaux en cause relèvent de l'entretien ou, au contraire, consistent en des travaux de rénovation. En prolongement de cette distinction, la jurisprudence a admis que des travaux d'entretien sont susceptibles d'aboutir à une rénovation ou à une transformation soumise à la LDTR, lorsque n'ayant pas été exécutés périodiquement ou par rotation tout au long de l'existence de l'immeuble, ou encore parce qu'ils n'ont pas été exécutés du tout pendant de nombreuses années, leur accumulation, même en tenant compte d'une exécution rationnelle commandant un regroupement, leur confère une incidence propre à engendrer un changement de standing de l'immeuble (A. MAUNOIR, La nouvelle LDTR au regard de la jurisprudence, in RDAF 1996 p. 314 et la jurisprudence citée) ;

- puis s'attacher ensuite à l'ampleur et, partant, au coût desdits travaux et à leur répercussion sur le montant du loyer, dès lors qu'il pourrait en résulter un changement d'affectation qualitatif des logements, au risque que ces derniers ne répondent plus aux besoins prépondérants la population (ATA/406/2009 du 25 août 2009 ; ATA/358/2008 du 1^{er} juillet 2008 et réf. citées).

12. En application de ces principes, avaient été considérés comme relevant de l'entretien au regard de leur nature, l'installation de nouveaux sanitaires, l'agencement des cuisines, la mise en conformité de l'installation électrique, la pose de nouveaux revêtements des sols et des parois, ainsi que des travaux de peinture et de serrurerie (ATA/162/2003 du 25 mai 2003 ; ATA/365/2001 du 29 mai 2001 ; ATA/261/2001 du 24 avril 2001 et réf. citées). De même, correspondaient par leur nature à de l'entretien, les interventions consistant à remplacer des vitrages simples par des vitrages isolants, à isoler et à rendre étanches les terrasses des derniers étages, à refaire la peinture des balcons, à installer de nouvelles vannes de chauffage et à renouveler les éléments vétustes. Le remplacement des chenaux et de colonnes d'eaux de pluie, le remplacement de stores en bois par des tabliers en aluminium, la pose d'une nouvelle couche de peinture dans les montées d'escaliers et les locaux communs, le remplacement de linoléum sur les sols paliers par du carrelage, le remplacement et la mise en conformité de la chaufferie ont également été classés parmi les travaux d'entretien (ATA/261/2001 précité et réf. citées). De même la réfection des menuiseries extérieures, de la toiture et son isolation, la remise en état des ferblanteries, des serrureries, des installations sanitaires et de la peinture correspondaient à de

simples travaux d'entretien (ATA/394/2003 du 20 mai 2003 ; ATA/809/2002 du 17 décembre 2002 et réf. citées).

13. a. Appelé à examiner le rapport entre le coût des travaux entrepris et le montant de la valeur de l'immeuble le tribunal de céans n'a pas soumis à la LDTR des travaux dont l'ampleur représentait 10% de la valeur d'assurance du bâtiment (ATA SI C. du 1er décembre 1992 in SJ 1993 p. 576).

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 qui avaient donné lieu à un nouveau loyer de CHF 900.- par mois, devaient être considérés comme des travaux d'entretien non soumis à autorisation (ATA/96/2007 du 6 mars 2007). De même, il a également qualifié de travaux d'entretien non différés dans le temps et non soumis à la LDTR des travaux effectués pour un montant de CHF 42'358.- (comprenant : réfection complète de la peinture du logement, remplacement du carrelage et appareillages de la salle de bains, changement des aménagements de la cuisine, fourniture et pose de parquets ponçage et imprégnation) dans un appartement de 4 pièces régulièrement entretenu par le propriétaire dont le loyer était passé de CHF 1'800.- par mois à CHF 2'600.- (ATA/238/2006 du 2 mai 2006). Il a également été admis que la rénovation d'un appartement de quatre pièces ayant coûté CHF 25'718.- (comprenant : remplacement des carrelages de la cuisine, de la salle de bains et des W.-C ; peinture des murs, plafonds et boiseries ; ponçage et imprégnation de tous les parquets ; remplacement du lavabo et cuvette WC ; rénovation intégrale de la cuisine et équipements, frigo, cuisinière, lave-vaisselle, lave et sèche-linge) correspondait à des travaux d'entretien courants d'un coût raisonnable (ATA/522/2004 du 8 juin 2004).

- b. En revanche, le tribunal de céans a retenu que des travaux, assimilables en soi à de l'entretien, relevaient d'une rénovation dès lors qu'ils s'élevaient à la moitié de la valeur 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). Récemment des travaux déclarés viser à la remise à neuf d'un bâtiment et de son aspect par la rénovation complète des façades et de la toiture, étaient assujettis à la LDTR dès lors que leur coût représentait 21 % de la valeur fiscale et 25 % de la valeur incendie (ATA/689/2009 du 22 décembre 2009).

Des travaux d'entretien différés dans le temps dont le montant générait des conséquences importantes sur les loyers, lesquels ne répondaient plus aux besoins prépondérants de la population, devaient 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 6,5 pièces (ATA/751/2004 du 28 septembre 2004) ; CHF 44'000.- 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, 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 les deux dernières causes, le coût des travaux n'était pas susceptible d'entraîner à lui seul une soumission des travaux à la LDTR. C'était la combinaison de ce montant et de son impact sur les loyers qui avait été jugée déterminante (ATA/365/2001 et ATA/261/2001 précités).

Lorsque, les travaux sont déjà soumis à la LDTR uniquement en raison de leur coût important, le fait que ceux-ci n'aient pas eu d'incidence majeure sur les loyers n'est plus déterminant. Dans une telle hypothèse, c'est bien le montant payé par le propriétaire qui importe et non la manière dont il le répercute sur ses locataires (ATA/502/2007 du 9 octobre 2007 ; ATA/370/2005 du 24 mai 2005).

14. En l'espèce, les travaux ont porté sur le remplacement de l'ensemble des colonnes sanitaires du bâtiment. A cette occasion toutes les salles de bains et les cuisines ont été refaites. Des kits complets d'agencement ainsi que des frigos ont été installés dans les cuisines qui en étaient déjà préalablement pourvues. Le coût de l'ensemble de l'ouvrage s'est élevé à CHF 888'658.20 pour cinquante appartements totalisant 137 pièces. Dans ce montant étaient également compris CHF 165'100.- pour des travaux qui ont été effectués dans les sous-sols de l'immeuble, et leur suivi. Le prix annoncé par logement, en fonction de la typologie de l'appartement, représente un coût total (y compris suivi de chantier et travaux effectués hors des appartements) de CHF 15'100.- pour les deux pièces, de CHF 19'899.- pour les trois pièces et de CHF 21'092.- pour les quatre pièces.

Conformément aux jurisprudences précitées, il appartient au DCTI de déterminer si et dans quelle mesure les travaux litigieux relèvent, de par leur nature, de l'entretien et, le cas échéant, d'examiner s'ils ont été différés. En l'état, il n'est pas possible d'affirmer que tous les travaux annoncés et effectués se borneraient à de l'entretien normal. En particulier le dossier ne comprend pas suffisamment d'éléments probants s'agissant des travaux entrepris au sous-sol.

Il convient ensuite d'obtenir le détail des coûts effectifs des travaux réalisés, d'examiner leur éventuel impact sur les loyers, les déclarations d'intention du propriétaire n'étant pas suffisantes à cet égard. Il faut également vérifier si leur importance n'est pas telle qu'elle impliquerait en réalité un changement d'affectation qualitatif des logements. Toutefois en l'absence de l'état locatif avant et après travaux dans le dossier, il est impossible d'établir, par comparaison concrète, la répercussion des travaux litigieux sur les loyers, et de déterminer, dans l'hypothèse où il n'y en aurait aucune, si ce mode de faire correspond à une saine gestion dans la durée.

15. Au vu de ce qui précède, les recours seront partiellement admis. La décision de la commission sera partiellement annulée en tant qu'elle admet que les travaux litigieux devaient être soumis à la LDTR et confirmée pour le surplus par substitution de motifs.

Le dossier sera renvoyé au DCTI pour instruction complémentaire et nouvelle décision. A charge pour lui d'examiner notamment, dans le détail, la nature des travaux et les états locatifs et financiers de l'immeuble en vue de déterminer un éventuel assujettissement des travaux litigieux à la LDTR.

Un émolument de CHF 300.- sera mis à la charge de chacune des parties. Une indemnité de procédure d'un montant de CHF 500.- sera allouée au propriétaire, et une indemnité de même montant le sera à l'Asloca, toutes deux à la charge de l'Etat de Genève (art. 87 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 5 mars 2008 par le département des constructions et des technologies de l'information contre la décision de la commission cantonale de recours en matière de constructions du 21 janvier 2008 ;

déclare recevable le recours interjeté le 6 mars 2008 par P_____ S.A. contre la décision de la commission cantonale de recours en matière de constructions du 21 janvier 2008 ;

au fond :

les admet partiellement ;

annule la décision de la commission cantonale de recours en matière de constructions du 21 janvier 2008 en ce qu'elle assujettit les travaux litigieux à la LDTR ;

la confirme pour le surplus ;

renvoie le dossier au département des constructions et des technologies de l'information pour instruction complémentaire et nouvelle décision, dans le sens des considérants ;

met à la charge de l'Asloca un émolument de CHF 300.- ;

met à la charge de P_____ S.A. un émolument de CHF 300.- ;

met à la charge du département des constructions et des technologies de l'information un émolument de CHF 300.- ;

alloue à P_____ S.A. une indemnité de CHF 500.-, à la charge de l'Etat de Genève ;

alloue à l'Asloca une indemnité de CHF 500.-, à la charge de l'Etat de Genève ;

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.

communique le présent arrêt à Me Bruno Mégevand, avocat de la recourante, au département des constructions et des technologies de l'information, à l'Asloca, 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. a.i. :

F. Rossi

le vice-président :

Ph. Thélin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :