



POUVOIR JUDICIAIRE

A/852/2019-LDTR

ATA/1348/2020

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 22 décembre 2020

dans la cause

Madame A _____

Monsieur B _____

représentés par l'Asloca, mandataire

contre

DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE-OAC

et

C _____, appelée en cause

**Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du
19 mai 2020 (JTAPI/428/2020)**

EN FAIT

1) C_____ (ci-après : C_____) est propriétaire d'un appartement de cinq pièces au sixième étage de l'immeuble érigé sur la parcelle n° 1_____ de la commune de D_____, à l'adresse E_____.

2) Selon contrat de bail à loyer du 31 janvier 2014, Madame A_____ et Monsieur B_____ sont locataires de cet appartement depuis le 16 février 2014, moyennant un loyer annuel initial de CHF 48'000.-. En raison des nuisances engendrées par les travaux du CEVA, le loyer a toutefois été réduit à CHF 40'800.- (15 %), pendant une période initiale de vingt-deux mois, prorogée jusqu'au 31 décembre 2017, selon avenants des 17 octobre 2015 et 20 octobre 2016.

Il ressort de l'avis de fixation officiel que le loyer initial de Mme A_____ et M. B_____ a été fixé sur la base de l'art. 269 a let. a de la loi fédérale du 30 mars 1911, complétant le Code civil suisse (CO, Code des obligations - RS 220), à savoir « les limites des loyers usuels dans la localité ou dans le quartier ».

Le précédent locataire est sorti le 31 août 2013 dudit appartement.

3) Le 4 octobre 2017, l'Association genevoise des locataires (ci-après : Asloca) a, au nom et pour le compte de Mme A_____ et M. B_____, dénoncé au département de l'aménagement, du logement et de l'énergie, devenu le 1^{er} juin 2018 le département du territoire (ci-après : le département), d'importants travaux de rénovation qui auraient été réalisés dans l'appartement dont ils étaient locataires sans avoir été préalablement autorisés. Le loyer était passé de CHF 37'440.- à CHF 48'000.- par année.

4) Le 11 octobre 2017, une représentante du département a constaté sur place que l'agencement, le carrelage et la faïence de la cuisine avaient été remplacés et qu'une armoire encastrée avait été supprimée. Le lavabo de la salle de bain avait été changé. Les parquets avaient été poncés et vitrifiés, les plinthes étaient neuves et les murs, les plafonds, les radiateurs et les boiseries avaient été repeints.

5) Le 16 octobre 2017, le DT a invité C_____ à lui faire part de ses observations et à produire les documents utiles relatifs aux travaux réalisés sans autorisation.

6) Le 27 octobre 2017, C_____ a produit les justificatifs suivants au département :

- une facture du 19 août 2013, pour une intervention de dépannage par l'entreprise F_____, suite à un dégât d'eau provenant du WC d'un montant de CHF 118.80 ;
 - une facture du 12 octobre 2013, pour des travaux de parquets d'un montant de CHF 4'590.95 (réparation à plusieurs endroits – usure, ponçage et vitrification, ponçage fin, une couche de fond et deux couches de vernis, chambre et salon, poncés et imprégnés des seuils en bois, réparation suite dégât d'eau, reprise du parquet) ;
 - une facture du 1^{er} novembre 2013, pour des travaux de peinture d'un montant de CHF 20'235.-, réalisés : dans le hall (plafond, murs, plinthes), dans la chambre de droite 1 (plafond, corniches, murs, boiseries, plinthes de 30 cm, cadres et portes deux faces, cadres et fenêtre, 2 x armoires, radiateur et tuyaux) salon (plafond, corniches, murs, boiseries, cadres et portes deux faces , cadres et fenêtre, radiateur et tuyaux, plinthes de 30 cm), chambre 2 (plafond, boiseries, cadres et portes deux faces, cadres et fenêtre, radiateur et tuyaux, plinthes de 30 cm, armoire deux portes intérieure et extérieure complet), chambre 3 (plafond, corniches, murs, boiseries cadres et portes deux faces, cadres et fenêtre, radiateur et tuyaux, plinthes de 30 cm,) cuisine (plafond et murs, boiseries, cadres et portes deux faces, cadres et fenêtre, 2 x armoires, radiateur et tuyaux), reprise de la peinture de deux volets, peinture de la barrière garde-corps ;
 - une facture du 18 février 2014 de l'installateur sanitaire, se chiffrant à CHF 1'357.20 concernant, dans la cuisine, la pose et le raccordement de la batterie d'évier, de la bonde et du siphon ainsi que du bouchonnage de la conduite du lave-vaisselle et, dans la salle de bains, la pose d'un meuble lavabo avec raccordement du siphon et de la robinetterie ;
 - une facture du 5 mai 2014, de CHF 11'968.- concernant un agencement de cuisine (évacuation de la cuisine existante, fourniture et pose d'un nouvel agencement, selon plans fournis, plan de travail en granit, pose d'appareils électroménagers, soit cuisinière, four encastré et vitrocéramique, hotte intégrée, évier) ;
 - une facture du 5 mai 2014, de CHF 3'030.-, concernant des travaux de carrelage dans la cuisine ;
- 7) Un double vitrage a été installé sur tout l'immeuble pour un montant de CHF 150'000.-.
- 8) Le 23 novembre 2017, l'Asloca s'est enquis de l'avancement de l'instruction de l'affaire.

- 9) Le département lui a répondu le 1^{er} décembre 2017 qu'au titre de dénonciatrice, elle ne pouvait être informée du suivi et de l'issue de la procédure d'infraction.
- 10) Après avoir, à réitérées reprises, demandé au département des nouvelles de la procédure, l'Asloca lui a, par courrier du 23 novembre 2018, imparti un délai au 20 décembre 2018 pour statuer.
- 11) Le 29 novembre 2018, le département a ordonné à C_____ de requérir, dans un délai de trente jours, une autorisation de construire (I/2_____), réservant en outre toute mesure et/ou sanction justifiée par la situation.
- 12) Le 6 décembre 2018, C_____ a déposé une requête en autorisation de construire, laquelle a été enregistrée sous APA 3_____.
- 13) Dans le cadre de l'instruction du dossier, l'office cantonal du logement et de la planification foncière (ci-après : OCLPF) a, le 10 décembre 2018, considéré que selon l'art. 3 al. 2 de 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), il s'agissait de travaux d'entretien, vu leur coût de CHF 41'298.- (CHF 8'259.60 /pièce) plus le remplacement des fenêtres CHF 150'000.- (obligatoire). Ces travaux n'auraient aucune incidence sur les loyers.
- 14) Au terme de l'instruction de la demande et au vu des préavis recueillis, le département a informé C_____ le 10 janvier 2019 que les travaux relevant de l'entretien n'étaient pas assujettis à autorisation de construire.
- 15) Il en a informé l'Asloca le 21 janvier 2019, de même que du classement de la procédure d'infraction.
- 16) Par courrier du 19 février 2019, adressé au département, Mme A_____ et M. B_____ ont contesté la qualification des travaux au vu de leur envergure et de leur coût, de sorte qu'ils devaient être soumis au contrôle de la LDTR, de même que le classement de la procédure.
- 17) Le 27 février 2019, le département a transmis ce courrier au Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI) pour raison de compétence.
- 18) Faisant suite à la demande du TAPI, Mme A_____ et M. B_____ ont exposé, par courrier du 15 mars 2019, ne pas avoir eu accès à une décision motivée ni au dossier, leur permettant de formuler des griefs précis.

Les travaux entrepris étaient des travaux de rénovation. La cuisine avait été entièrement rénovée et équipée. Les fenêtres avaient été changées et l'appartement entièrement rafraîchi. Le loyer avait par ailleurs augmenté de CHF 37'440.- à

CHF 48'000.- par an après les travaux, de sorte qu'il devait être soumis au contrôle prévu par LDTR. Ils concluaient dès lors à l'annulation de la décision litigieuse, à ce que le dossier soit renvoyé au département pour nouvelle décision comprenant la détermination du loyer admissible au sens des art. 10 et ss LDTR.

Mme A_____ et M. B_____ ont déposé devant le TAPI pour unique pièce la lettre susmentionnée du 1^{er} décembre 2017 du département.

- 19) Le département a conclu au rejet du recours et à la condamnation de Mme A_____ et M. B_____ aux dépens de l'instance.

Les travaux litigieux pouvaient être assimilés à des travaux d'entretien, de par leur montant et leur impact sur le loyer, comme retenu dans un cas similaire par la jurisprudence cantonale. S'y ajoutait que le loyer, avant la hausse, était déjà supérieur aux besoins prépondérants de la population.

Faisant application des principes dégagés par la jurisprudence, le département avait estimé que les travaux en question n'étaient pas assujettis à la procédure d'autorisation de construire, ce d'autant plus qu'ils étaient pour partie consécutifs à un dégât d'eau.

- 20) Dans leur réplique du 17 juin 2019, Mme A_____ et M. B_____ ont relevé qu'en l'absence d'élément chiffré transmis par le département, il semblait que ce dernier avait retenu que le loyer après travaux avait augmenté de près de 30 % et non pas seulement de 10 %, soit une hausse importante. Aucun élément du dossier ne permettait de déterminer si les travaux entrepris constituaient des travaux d'entretien différés. Par ailleurs, la rénovation d'un logement après un sinistre ne dispensait pas le propriétaire de requérir une autorisation de construire si les travaux constituaient des plus-values, voire un entretien différé entraînant un impact sur le loyer.

- 21) En date du 9 juillet 2019, le département a dupliqué pour relever que le dossier contenait l'ensemble des données (travaux, coûts, loyer) nécessaires pour déterminer l'ampleur des travaux et leur éventuelle répercussion sur les locataires.

- 22) Le 11 juillet 2019, le TAPI a invité les parties ainsi que C_____ à se déterminer sur l'éventuel appel en cause de cette dernière.

- 23) Le 24 juillet 2019, C_____ a présenté des observations, sans se déterminer sur la question de son appel en cause.

En juin 2013, un sinistre (dégât d'eau) avait causé des dommages dans l'appartement concerné. Les travaux de remise en état n'avaient pu être entrepris qu'à la sortie du précédent locataire, le 31 août 2013, à savoir la réfection d'une partie des peintures et de certains parquets pour un montant total de CHF 24'943.-. Ces travaux, faisant suite à un sinistre, ne pouvaient être considérés comme de la

rénovation, ce qui avait été retenu à juste titre par le département. En juillet 2013, ce logement avait été proposé à la location par une régie. Face aux difficultés de trouver un locataire, il avait été décidé de remplacer l'agencement de la cuisine et le carrelage de l'entre-meubles. Un lavabo fissuré avait également été remplacé. Il s'agissait donc bien de travaux d'entretien réalisés suite au changement de locataire pour un montant de CHF 16'335.-.

Une augmentation de loyer inférieure à 9 % avait été appliquée. De plus, le coût total des travaux d'entretien ne dépassait pas le plafond de CHF 10'000.-/pièce/an et un avis d'ouverture de chantier avait été adressé au service des autorisations de construire.

Mme A_____ et M. B_____ cherchaient à obtenir une réduction de leur loyer. Ils avaient parallèlement déposé une requête auprès de la chambre de conciliation en matière de baux et loyer (ci-après : CBL) où plusieurs audiences avaient déjà eu lieu, en vain.

- 24) Le 22 août 2019, le TAPI a ordonné l'appel en cause de C_____.
- 25) Cette dernière a, le 9 octobre 2019, conclu au rejet du recours. Mme A_____ et M. B_____ n'avaient pas la qualité pour recourir puisqu'ils agissaient dans le seul but d'obtenir une baisse de loyer.

En 2013, à la suite du dégât d'eau provenant du WC et qui avait touché la peinture et le parquet du hall, avaient été effectués la réfection en peinture de la salle de bains, des deux WC et du hall, la réparation des parquets ainsi que diverses réparations, ponçage et imprégnation pour uniformiser les diverses pièces, l'entretien des peintures du hall, du salon, de la cuisine et des trois chambres.

Le coût de ces travaux s'était élevé à CHF 24'943.80.

En 2014, étaient intervenus, pour un montant global de CHF 16'355.20 :

- le remplacement de l'agencement de la cuisine (identique à l'ancien) et la facture du carrelage ;
- le remplacement du lavabo fissuré avec batterie de la cuisine et du lavabo.

Il s'agissait de travaux d'entretien et pour nombre d'entre eux, de réparations suite au dégât d'eau qui devaient compter comme des travaux de remise en état. Ainsi, elle avait régulièrement entretenu l'appartement en effectuant des travaux, lesquels ne pouvaient pas être considérés comme des travaux différés dans le temps.

C_____ a notamment produit copie du contrat de bail à loyer de Mme A_____ et M. B_____, des avenants des 7 octobre 2015 et 20 octobre 2016, liés à la baisse temporaire du loyer en raison des travaux du CEVA et de deux requêtes en réduction/diminution de loyer déposées par les locataires le 12 juillet 2019 devant le Tribunal des baux et loyers (ci-après : TBL) visant à titre principal la réduction du loyer de 30 % et sa fixation à CHF 33'600.- par an charges comprises, du 16 février 2014 au 30 juin 2019, en raison des nuisances causées par le chantier du CEVA, et dès le 1^{er} mars 2019 dans la mesure où le loyer initial aurait été fixé en violation de la LDTR. Il en ressort également que les anciens locataires s'acquittaient d'un loyer de CHF 37'440.- depuis le 16 août 2004.

- 26) Le 1^{er} novembre 2019, le département a persisté dans ses conclusions.
- 27) Le 8 novembre 2019, Mme A_____ et M. B_____ ont relevé qu'il ressortait des pièces produites que les travaux entrepris en 2013 n'étaient pas en lien avec un quelconque dégât d'eau ou à tout le moins que celui-ci n'avait engendré qu'un coût de CHF 1'611.80 sur un total de CHF 24'943.80. Les travaux dans la salle de bains et la cuisine, entièrement rénovée, avaient coûté CHF 16'355.-. Rien ne permettait d'exclure qu'il s'agît de travaux d'entretien différés.
- 28) C_____ a présenté des observations complémentaires le 6 décembre 2019. Lors du sinistre, l'eau s'était écoulée, outre dans le WC, dans tout l'appartement, hormis la cuisine, endommageant les parquets ainsi que les murs, par capillarité, d'où les travaux objets de la facture du 1^{er} novembre 2013. Le devis produit, précédant les travaux, du 1^{er} octobre 2013, pour un montant arrêté à CHF 21'500.-, était d'ailleurs explicite à ce sujet.
- La cuisine était avant réfection équipée d'un agencement similaire, comme cela apparaissait sur la photographie produite. Il avait fallu le changer car il se démembrait. Enfin, Mme A_____ et M. B_____ avaient cessé de payer les loyers depuis le 31 août 2019, raison pour laquelle leur bail avait été résilié par courrier du 2 décembre 2019 et une réquisition de poursuites déposée.
- 29) Par jugement du 19 mai 2020, le TAPI a rejeté le recours de Mme A_____ et M. B_____.
- 30) Mme A_____ et M. B_____ ont formé recours contre le jugement du TAPI par acte expédié le 26 juin 2020 à la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative). Ils ont conclu principalement à son annulation, de même qu'à celle de la décision du département du 21 janvier 2019 et cela fait, à ce qu'il soit constaté que les travaux entrepris devaient faire l'objet d'une autorisation de construire conforme à la LDTR avec fixation d'un loyer maximal après travaux.

Ils se référaient à l'état de fait du jugement entrepris. Ils constataient toutefois qu'ils n'avaient trouvé quelconque trace dans le dossier des observations déposées par Manoir immobilier le 6 décembre 2019 et de la photographie alors produite. Ils ignoraient si ces observations leur avaient été transmises par le TAPI et, dans la négative, leur droit d'être entendu aurait été violé, ce qui devrait conduire à l'annulation de son jugement. Quand bien même ladite photographie leur aurait été transmise, ils ne voyaient pas comment le TAPI pouvait en déduire que la cuisine rénovée aurait été d'un standard équivalent. Aucune facture ou quelconque pièce ne permettait d'étayer cette affirmation. Au contraire, dans la mesure où le TAPI avait retenu que la cuisine se démembrait, cela démontrait que le logement n'était pas correctement entretenu.

C'était de manière lapidaire qu'il avait encore retenu que les travaux de rénovation de peinture et des parquets avaient été rendus nécessaires par le dégât d'eau, alors que selon les factures fournies, seuls CHF 1'611.80 sur CHF 24'493.80 étaient justifiés par un tel dégât. Il était encore arbitraire de retenir du rapport du département du 11 octobre 2017 que les travaux n'avaient pas apporté une amélioration considérable au logement, ce qui partait du principe que le département en connaissait l'état avant les travaux, ce qui ne ressortait nullement du dossier. L'OCLPF s'était trompé puisque le loyer avait augmenté non pas de 9 % mais de 28 % après travaux, étant précisé que sa réduction temporaire en raison des nuisances du chantier du CEVA n'était pas pertinente.

Le fait que le coût des travaux par pièce (CHF 9'600.-) se situât dans la fourchette inférieure retenue par la chambre administrative ne pouvait pas être pris en compte isolément. Le TAPI avait omis de considérer un élément fondamental qui était que le logement n'avait pas trouvé preneur pendant cinq mois et demi au loyer proposé, avant le remplacement de l'agencement de la cuisine et du carrelage de l'entre-meuble, de sorte qu'il n'était pas possible d'affirmer que les travaux entrepris étaient de pur entretien.

Même si en pourcents la hausse de loyer était relative, elle s'appliquait à un loyer avant travaux extrêmement élevé (CHF 37'440.-), de sorte que si l'on tenait compte d'une augmentation de CHF 10'560.-, les travaux seraient amortis en quatre ans. Il ne pouvait être considéré que cette augmentation était relative dans la mesure où elle viserait à financer des travaux d'entretien d'une cuisine dont la durée de vie était estimée entre vingt-cinq et trente ans et des travaux de peinture d'une durée de vie de dix à quinze ans.

La LDTR ne faisait aucune distinction quant au loyer élevé et au nombre de pièces, et visait à préserver l'habitat et les conditions de vie existantes. Elle ne protégeait pas plus ou moins les locataires selon qu'ils étaient aisés ou non.

Mme A_____ et M. B_____ ont déposé devant la chambre administrative pour seules pièces la procuration en faveur de l'Asloca et le jugement attaqué.

- 31) C_____ a, le 30 juillet 2020, conclu au rejet du recours et à la condamnation de Mme A_____ et M. B_____ aux frais de la procédure.

Il ressortait de la pièce 14 de son chargé du 6 décembre 2019, soit la photo de l'ancienne cuisine, que son agencement remplacé en 2014 était comparable au nouveau. Il avait été jugé à maintes reprises que la pose d'un nouvel agencement entraînait dans le cadre de l'entretien normal d'une cuisine.

Le devis produit sous pièce 13 le 6 décembre 2019 démontrait que d'assez importants travaux de peinture et de tapisserie avaient dû être entrepris des suites du dégât d'eau. Il y était clairement indiqué : « les soubassements en boiserie cloquées ainsi que les belles tapisseries tachées par les remontées par capillarité ne peuvent être conservés raison pour laquelle les plinthes en soubassement doivent être reprises et les tapisseries arrachées suite au dégât d'eau. Les autres boiseries n'étant pas du même RAL, il est impératif de les repeindre avec l'ensemble » (sic). Comme cela ressortait des pièces produites, une simple fuite d'eau dans le WC et du retard dans sa réparation en raison de l'impossibilité de joindre le locataire avaient provoqué des dégâts importants touchant l'ensemble du logement. Il ne s'agissait donc nullement de travaux effectués parce que la bailleuse aurait négligé l'entretien de cet appartement.

Les inspecteurs du département, particulièrement sévères en la matière, avaient constaté de visu que ledit appartement n'avait pas vu son confort ni son standing améliorés par ces travaux d'entretien et de réparation.

- 32) Le département a conclu le 20 juillet 2020 au rejet du recours. Il a produit les pièces en lien avec la demande d'autorisation déposée par C_____.

Le TAPI lui avait bien transmis les observations et pièces de C_____ du 9 décembre 2019. Quand bien même une telle communication n'aurait pas été faite à Mme A_____ et M. B_____, cela n'aurait pas pour conséquence l'annulation du jugement de première instance. La photo de la cuisine en question correspondait à celle figurant dans le dossier du département auquel ils avaient eu accès et ils ne démontraient pas en quoi les observations en cause auraient eu une influence sur l'issue du litige. En tout état, une éventuelle violation de leur droit d'être entendus serait réparée devant la chambre administrative qui disposait du même pouvoir d'examen que le TAPI.

Le TAPI avait conclu que les travaux en cause n'étaient pas soumis à la LDTR sur la base de leur coût, de leur nature, de l'absence d'amélioration considérable du confort et de l'incidence sur le loyer. Il avait pris en compte le préavis de l'instance spécialisée qui était parvenue au même constat, les éléments avancés par Mme A_____ et M. B_____ ne permettant pas de le remettre en cause. Ces derniers n'apportaient aucun élément de preuve permettant de contredire que les photos de l'ancienne ne permettraient pas de constater que celle

renovée serait d'un standard équivalent à la précédente. Dans la mesure où le coût global des travaux avait été pris en compte par le TAPI puis avant lui par le département, le coût réduit des travaux consécutifs aux dégâts d'eau par rapport au coût total n'était pas déterminant. C_____ avait expliqué que c'était la vétusté de la cuisine qui avait entraîné des difficultés de location de l'objet. Quand bien même l'hypothèse de Mme A_____ et M. B_____, selon laquelle le logement avait fait l'objet d'importants travaux pour la raison qu'il n'aurait pas trouvé preneur prévalait, elle n'aurait pas pour conséquence un assujettissement à la LDTR.

- 33) Nonobstant une prolongation du délai accordée au 30 septembre 2020, à leur demande, pour ce faire, Mme A_____ et M. B_____ n'ont pas répliqué.
- 34) Les parties ont été informées par plis du 6 octobre 2020 que la cause était gardée à juger.
- 35) Il ressort du dossier du TAPI que cette instance a transmis le 9 décembre 2019 à Mme A_____ et M. B_____, sous deux plis distincts, à leur domicile élu à l'Asloca, « copie du courrier et du bordereau complémentaire de preuves du 6 décembre 2019 de C_____ ». Le TAPI a fait de même à l'égard du département.

EN DROIT

- 1) Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (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).

La qualité pour recourir des recourants a été tranchée en première instance et n'est plus remise en cause dans le cadre du recours.

- 2) Les recourants soutiennent ne pas avoir trouvé dans leur dossier les observations et des pièces déposées par l'appelée en cause devant le TAPI le 6 décembre 2019, de sorte que leur droit d'être entendus aurait été violé.
 - a. Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) comprend notamment le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, d'avoir accès au dossier, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 135 I 279 consid. 2.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_585/2014 du 13 février 2015 consid. 4.1).

b. La réparation d'un vice de procédure en instance de recours et, notamment, du droit d'être entendu, n'est possible que lorsque l'autorité dispose du même pouvoir d'examen que l'autorité inférieure (ATF 145 I 167 consid. 4.4 ; 142 II 218 consid. 2.8.1). Elle dépend toutefois de la gravité et de l'étendue de l'atteinte portée au droit d'être entendu et doit rester l'exception (ATF 142 II 218 consid. 2.8.1 ; 126 I 68 consid. 2 ; arrêt du Tribunal fédéral 6B_819/2018 du 25 janvier 2019 consid. 3.8) ; elle peut cependant se justifier en présence d'un vice grave lorsque le renvoi constituerait une vaine formalité et aboutirait à un allongement inutile de la procédure (ATF 142 II 218 consid. 2.8.1 ; 137 I 195 consid. 2.3.2 ; ATA/1194/2019 du 30 juillet 2019 consid. 3c et les arrêts cités). En outre, la possibilité de recourir doit être propre à effacer les conséquences de cette violation. Autrement dit, la partie lésée doit avoir le loisir de faire valoir ses arguments en cours de procédure contentieuse aussi efficacement qu'elle aurait dû pouvoir le faire avant le prononcé de la décision litigieuse (ATA/1108/2019 du 27 juin 2019 consid. 4c et les arrêts cités).

c. Le recours à la chambre administrative ayant un effet dévolutif complet, celle-ci dispose d'un libre pouvoir d'examen en fait et en droit (art. 61 LPA). Celui-ci implique la possibilité de guérir une violation du droit d'être entendu, même si l'autorité de recours n'a pas la compétence d'apprécier l'opportunité de la décision attaquée (ATF 145 I 167 consid. 4.4 ; 137 I 195 consid. 2.3.2 ; arrêt du Tribunal fédéral du 12 mai 2020 8C_257/2019 consid. 2.5 et les références citées), sous réserve que ledit vice ne revête pas un caractère de gravité (arrêts du Tribunal fédéral 8C_541/2017 du 14 mai 2018 consid. 2.5).

d. Il ressort en l'espèce du dossier du TAPI que cette instance a adressé le 9 décembre 2019 notamment aux recourants, sous plis distincts, les observations de l'appelée en cause du 6 décembre précédent, ainsi que son bordereau de pièces. Le département indique avoir reçu ces documents, de sorte qu'il est difficile de concevoir que l'Asloca n'aurait pas reçu à tout le moins l'un des exemplaires destiné à ses mandants. La responsabilité de ne pas avoir versé ces pièces au dossier de ses mandants ne saurait être imputée au TAPI, pas plus qu'aux autres parties à la procédure. En tout état, il sera relevé que les recourants ne contestent pas l'assertion du département selon laquelle la photo querellée, de l'agencement de cuisine avant remplacement, figurait à son dossier et que ceux-là y ont eu accès. Pour autant que les recourants n'en aient pas pris connaissance à ces deux occasions, ils ont pu le faire au stade du recours. Ainsi, ils ont pu faire pleinement valoir leurs arguments en toute connaissance de cause devant la chambre de céans qui jouit d'un plein pouvoir d'examen.

Le grief d'une violation du droit d'être entendu sera partant rejeté.

- 3) a. Les recourants soutiennent ensuite que les travaux intervenus dans l'appartement litigieux de cinq pièces au E_____, qu'ils occupent depuis le 16

février 2014, devaient être soumis à autorisation et en conséquence leur loyer également, conformément à la LDTR.

Sur le fond, le litige porte donc sur la qualification desdits travaux.

b. Sous réserve de la problématique liée à la LDTR, les recourants ne remettent pas en cause la notification d'un loyer initial de CHF 48'000.- en bonne et due forme et qu'ils n'ont pas contestée. Ils ont bénéficié d'une réduction consensuelle dudit loyer, porté à CHF 40'800.- annuellement (15 %), en raison de la diminution de jouissance due au chantier du CEVA. Cette réduction a prévalu jusqu'au 31 décembre 2017. Deux mois avant l'entrée en vigueur du loyer initial, les recourants ont dénoncé l'appelée en cause au département en soulevant que d'importants travaux avaient été effectués dans l'appartement en cause près de quatre ans plus tôt, dont le loyer avait en conséquence été augmenté de CHF 37'440.- à CHF 48'000.-. Ils ont par la suite saisi la CBL, puis le TBL pour se plaindre tant de la proportion de la baisse consentie en raison des travaux du CEVA, qui devait se monter à 30 % de leur loyer, que du loyer initial qui ne serait pas conforme à la LDTR et devrait de même conduire à une réduction identique pour se monter à CHF 33'600.-.

Sans être contredite par les recourants, l'appelée en cause affirme que leur contrat de bail a été résilié par courrier du 2 décembre 2019, suite à la cessation de versement de loyer depuis le 31 août 2019.

- 4) a. Selon son art. 1 al. 1, 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 à son art. 2. À cet effet, et tout en assurant la protection des locataires et des propriétaires d'appartements, elle prévoit notamment à l'art. 1 al. 2 des restrictions à la démolition, à la transformation et au changement d'affectation des maisons d'habitation (let. a) et l'encouragement à des travaux d'entretien et de rénovation raisonnables et proportionnés des maisons d'habitation (let. b).
- b. Selon l'art. 9 al. 1 LDTR, une autorisation est nécessaire pour toute transformation ou rénovation. L'autorisation est accordée notamment lorsque la réalisation d'opérations d'aménagement ou d'assainissement d'intérêt public le commande (let. b) ou pour les travaux de rénovation (let. e), 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 (art. 3 al. 1 let. d LDTR).
- c. Par transformation, la LDTR entend tous les travaux qui ont pour objet notamment de modifier l'architecture, le volume, l'implantation, la destination, la distribution intérieure de tout ou partie d'une maison d'habitation, la création d'installations nouvelles d'une certaine importance, telles que chauffage, distribution d'eau chaude, ascenseur, salles de bains et cuisines, 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 de l'al. 2 ci-dessous (art. 3 al. 1 let. a, c et d). Selon l'art. 3 al. 2 LDTR, par travaux d'entretien, non assujettis à la LDTR, il faut entendre les travaux courants d'entretien 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.

d. La distinction entre travaux d'entretien et travaux de transformation peut être délicate à opérer (arrêt du Tribunal fédéral 1C_323/2014 du 10 octobre 2014 consid. 7.1.2). Le raisonnement, admis de manière constante par la chambre administrative, se décline en deux temps : 1) 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, la jurisprudence de la chambre administrative précisant, sur ce point, 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 (travaux différés) ; et 2) 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 (ATA/422/2020 du 30 avril 2020 consid. 6 ; ATA/641/2013 du 1^{er} octobre 2013 consid. 8 ; ATA/645/2012 du 25 septembre 2012 consid. 9 et les références citées).

Selon la jurisprudence de l'ancien Tribunal administratif, reprise par la chambre de céans, 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. En revanche, lorsque le coût des travaux n'est pas susceptible d'entraîner à lui seul une soumission des travaux à la LDTR, c'est la combinaison de ce montant et de son impact sur les loyers qui est jugée déterminante (ATA/642/2013 du 1^{er} octobre 2013 consid. 6e et les arrêts cités).

e. Selon le Tribunal fédéral, l'art. 3 al. 2 LDTR est compatible avec le droit fédéral dans la mesure où cette disposition complète l'art. 3 al. 1 let. d LDTR en décrivant certains types de travaux qui ne seraient pas soumis à autorisation. Les travaux d'entretien non assujettis à la LDTR sont ceux que le bailleur est tenu d'effectuer au regard de son obligation d'entretien de la chose louée prescrite par le droit du bail. Il s'agit des travaux réguliers et raisonnables qui n'ont pas été

différés dans le temps et qui tendent à remédier à l'usure normale de la chose et à maintenir l'ouvrage dans son état en réparant les atteintes dues au temps ou à l'usage. Encore faut-il qu'ils n'engendrent pas un accroissement du confort existant et que leur coût total soit raisonnable (arrêt du Tribunal fédéral 1C_624/2013 du 13 février 2014 consid. 2.5 et les références citées).

5) Le TAPI a fait état de la casuistique pertinente en lien avec le cas d'espèce, de sorte qu'elle sera reprise ci-dessous.

a. L'installation de nouveaux sanitaires, l'agencement d'une cuisine, la mise en conformité de l'installation électrique, la pose de nouveaux revêtements de sols et de parois, ainsi que des travaux de peinture et de serrurerie relèvent en principe de l'entretien au regard de leur nature (ATA/40/2010 du 26 janvier 2010 et les références). C'est lorsqu'ils sont effectués séparément, et selon les circonstances, que chacun de ces travaux peuvent être qualifiés de travaux d'entretien. Cela ne signifie pas qu'une rénovation comprenant l'ensemble des travaux devra nécessairement elle aussi être considérée comme étant limitée à des travaux d'entretien (arrêt du Tribunal fédéral 1C_405/2015 du 6 avril 2016 consid. 4.3).

b. Il convient toutefois de tenir compte également des circonstances dans lesquelles les travaux sont accomplis, et notamment de leur accumulation en raison d'un défaut d'entretien courant des bâtiments concernés (ATA/646/2010 précité et les références). Ainsi, le propriétaire d'un appartement a tout intérêt à entretenir régulièrement son immeuble et, pour le prouver en cas de litige, à conserver les factures desdits travaux (Emmanuelle GAIDE et Valérie DEFAGO GAUDIN, La LDTR : démolition, transformation, changement d'affectation et aliénation. Immeubles de logement et appartements, 2014, p. 195 s.). Des travaux isolés, effectués depuis longtemps, ne démontrent pas la régularité de l'entretien. Par exemple, la seule réfection des peintures effectuée plus de vingt ans avant les travaux litigieux ne suffit pas pour considérer que l'appartement est régulièrement entretenu (ATA/370/2005 du 24 mai 2005 consid. 3b.).

c. Même s'il s'agit de travaux d'entretien différés dans le temps, il faut tenir compte, selon la pratique cantonale, des critères de l'ampleur des travaux et de la répercussion des coûts sur les loyers. Dans les cas où les travaux ont déjà été effectués et les loyers modifiés à l'issue des travaux, il n'est pas arbitraire de tenir compte de la manière dont le bailleur a effectivement répercuté les frais engagés sur le locataire. Lorsqu'une importante hausse de loyer suit les travaux, le bailleur peut difficilement prétendre n'avoir effectué que des travaux d'entretien courant, qu'il n'est en principe pas autorisé à faire supporter au locataire (art. 259a al. 1 let. a, 259b let. b et 269a let. b CO). En définitive, il n'est en principe pas arbitraire de retenir que ces différents critères, cumulés, démontrent que les travaux litigieux vont au-delà de travaux d'entretien courant n'apportant aucune amélioration du confort (arrêt du Tribunal fédéral 1C_405/2015 précité consid. 4.3).

d. Le Tribunal fédéral a considéré que, pour des travaux d'une certaine ampleur, dont il peut être présumé, de façon réfragable, qu'ils procurent un accroissement du confort, et à la suite desquels le loyer a presque été doublé, il n'est pas arbitraire de considérer qu'ils dépassent les simples travaux d'entretien, la recourante n'ayant de plus apporté aucun élément permettant de justifier différemment la hausse des loyers, en particulier par une adaptation à la situation sur le marché locatif. De même, elle n'avait pas démontré que les travaux litigieux se limitaient à l'entretien imposé par le droit fédéral. Ces derniers ayant une incidence sérieuse sur la catégorie du logement en cause, il était dénué d'arbitraire de les soumettre au champ d'application de la LDTR (arrêt du Tribunal fédéral 1C_405/2015 précité consid. 4.3).

e. La chambre administrative a confirmé que des travaux ayant pour but la remise à neuf d'un appartement à l'occasion d'un changement de locataire par le rafraîchissement des peintures (plafonds, murs, boiseries et radiateurs de toutes les pièces), la réfection de l'ensemble des installations sanitaires (remplacement de la baignoire, du mélangeur de lavabo, de l'évier, de la robinetterie et des divers accessoires), l'installation d'un nouvel agencement de cuisine, le remplacement du carrelage et des faïences, l'installation d'un nouveau système électrique, le ponçage et la vitrification différés des parquets et la pose de vannes thermostatiques, devaient être assimilés à des travaux de rénovation, constat confirmé par le coût des travaux, soit CHF 26'240.- pour un trois pièces, et de leur impact sur le loyer, qui avait augmenté de 54 % suite à ces derniers (ATA/440/2015 du 12 mai 2015 consid. 10).

f. De même, elle a retenu que les travaux comprenant la réfection complète des peintures, papiers peints et parquets, avec la pose de radiateurs, l'installation d'un agencement de cuisine et de nouveaux sanitaires et la mise en conformité des installations électriques devaient faire l'objet d'une autorisation au sens de la LDTR (ATA/645/2012 précité consid. 11 ; cf. également ATA/328/2013 du 28 mai 2013 consid. 7, confirmé par l'arrêt du Tribunal fédéral 1C_624/2013 précité). Les travaux ne constituaient pas du pur entretien quand bien même ils s'élevaient à CHF 8'750.-/la pièce/l'an, ce qui se situait dans la fourchette inférieure généralement retenue pour qualifier les travaux de grande ampleur (ATA/334/2014 du 13 mai 2014, confirmé par l'arrêt du Tribunal fédéral 1C_323/2014 du 10 octobre 2014).

g. Elle a, en revanche, considéré que n'étaient pas soumis à la LDTR des travaux d'entretien différés ou non dans le temps, dont le coût par pièce était inférieur à CHF 10'000.- (ATA/642/2013 précité ; ATA/40/2010 précité ; ATA/96/2007 du 6 mars 2007 ; Emmanuelle GAIDE et Valérie DEFAGO GAUDIN, op. cit., p. 193 s.). Elle a toutefois précisé, en rapport avec l'argument du coût des travaux par pièce, qu'il ne lui appartenait pas de dicter au département de ne pas requérir de demande d'autorisation de construire pour des travaux de

moins de CHF 10'000.- par pièce (ATA/694/2016 du 23 août 2016 consid. 6d ; ATA/574/2014 du 29 juillet 2014 ; ATA/334/2014 précité consid. 14).

h. Le département peut recourir au critère du coût par pièce des travaux, mais doit le relativiser. En réalité, pour déterminer la qualification de travaux entrepris dans des logements situés dans des bâtiments visés à l'art. 2 LDTR et, partant, la nécessité de demander une autorisation de les effectuer au département, il convient de prendre en compte la situation dans son ensemble et d'appliquer à celle-ci les différents critères abordés précédemment : la nature des travaux, leur ampleur dans leur ensemble, le moment auquel ils interviennent, leur répercussion sur le loyer précédent ou futur et sa conformité aux besoins prépondérants de la population, sans que les travaux entrepris ne conduisent à un changement d'affectation qualitatif du logement, ainsi que leur rapport avec la valeur de l'immeuble de manière proportionnelle, tout en évaluant dans quelle mesure les travaux effectués permettent raisonnablement et de manière ordinaire de conserver la chose en bon état (ATA/694/2016 précité consid. 6d).

- 6) a. L'approche de la chambre de céans, rappelée plus haut, pour déterminer s'il s'agit en l'espèce de travaux de rénovation soumis à autorisation (art. 3 al. 1 LDTR) ou de travaux d'entretien non assujettis à la LDTR (art. 3 al. 2 LDTR), implique en particulier d'identifier leur nature, leur ampleur, leur coût et leur impact éventuel sur le loyer.

Le locataire ayant précédé les recourants a quitté le logement à fin août 2013 et s'acquittait du même loyer annuel depuis 2004, de CHF 37'440.-. Le loyer a donc été augmenté, comme retenu à juste titre par le TAPI, de 28 % pour être fixé à CHF 48'000.- lors de la prise à bail des recourants, sur la base du critère des loyers usuels du quartier (G_____). La réduction temporaire de loyer due aux travaux du CEVA n'est pas pertinente pour la question à résoudre pas plus que, ce qui n'est plus remis en cause en appel, le remplacement des fenêtres de l'immeuble par du double vitrage en 2015.

Avant l'emménagement des recourants, selon facture du 1^{er} novembre 2013, la peinture a été refaite dans l'intégralité de l'appartement, soit le hall, le salon, les trois chambres, le WC et la salle de bains (plafonds, murs, boiseries, radiateurs, tuyaux et armoires), pour un montant total de CHF 20'235.-. S'y sont ajoutés le remplacement de l'agencement de la cuisine et la pose d'un nouveau carrelage entre-meubles et, dans la salle de bains, le remplacement d'un lavabo fissuré. Le parquet a été réparé, poncé et vitrifié au salon et dans une chambre.

Le rapport de visite du 11 octobre 2017, rédigé par le département, n'établit pas que des améliorations auraient été apportées au confort de l'appartement. L'OCLPF, instance de préavis spécialisée, a de son côté considéré que les travaux en question relevaient de l'entretien et que leur coût (CHF 8'259.- la pièce) n'aurait aucune incidence sur les loyers, ce qui correspond aux montants considérés par la

jurisprudence susmentionnée comme une indication de leur nature de travaux relevant de l'entretien courant.

Le nouvel agencement de la cuisine a sans doute apporté une amélioration dans le sens d'une remise au goût du jour, renforcée par le changement du carrelage et des faïences entre-meubles nécessité selon le formulaire du département par « le plan de travail [...] fixé derrière la faïence ». Toutefois, ce que les recourants ne remettent pas en cause, les photographies du dossier révèlent que l'ancienne cuisine était d'un standard équivalent au moment de son installation.

Il reste néanmoins qu'une partie des travaux, qui représente un montant global de CHF 24'943.80 aux dires de l'appelée en cause, aurait été initiée suite à un dégât d'eau en août 2013, ce qui serait attesté selon elle par le devis du 1^{er} octobre 2013 qui évoque les dégâts causés par les remontées par capillarité et la nécessité d'arracher les tapisseries et de repeindre l'ensemble des boiseries par souci de conformité entre les divers éléments, et par la facture du 12 octobre 2013 s'agissant des parquets. Or, il n'est pas possible, sur la base de ces seuls devis et facture, de retenir que l'intégralité des travaux concernés est bien en lien de causalité avec ledit sinistre. Il ne ressort en particulier pas du dossier du département, pas plus que de celui de l'appelée en cause, si ledit sinistre a été annoncé à la compagnie d'assurance bâtiment et dans l'affirmative, dans quelle mesure celle-ci est entrée en matière et aurait indemnisé la propriétaire. Autrement dit, si une assurance a couvert l'intégralité ou la majeure partie des travaux en cause, il peut en être déduit qu'ils étaient bien la conséquence du sinistre, ce qui n'est en l'état nullement démontré. Dans le cas contraire, l'appréciation pourrait être différente et les travaux en cause qualifiés, en tout ou partie, de travaux différés.

La cause sera partant renvoyée au département pour instruction sur ce point et nouvelle décision.

Le recours sera partant partiellement admis.

- 7) Vu l'issue de la procédure, l'appelée en cause supportera un émolument de CHF 250.- (art. 87 al. 1 LPA). Une indemnité de CHF 1'000.- sera allouée aux recourants solidairement entre eux, à la charge du département à hauteur de CHF 500.- et de l'appelée en cause à hauteur de CHF 500.- (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 26 juin 2020 par Madame A_____ et Monsieur B_____ contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 19 mai 2020 ;

au fond :

l'admet partiellement ;

annule le jugement du Tribunal administratif de première instance du 19 mai 2020 ;

annule la décision du département du territoire du 10 janvier 2019 ;

renvoie le dossier au département du territoire pour instruction dans le sens des considérants et nouvelle décision ;

met un émolument de CHF 250.- à la charge de C_____ ;

alloue une indemnité de procédure de CHF 1'000.- à Madame A_____ et Monsieur B_____, solidairement entre eux, à la charge du département du territoire à hauteur de CHF 500.-, respectivement de C_____ à hauteur de CHF 500.- ;

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 ;

communiquera le présent arrêt à Madame A_____ et Monsieur B_____, soit pour eux l'Asloca, à Me Blaise Grosjean, avocat de C_____, au département du territoire-oac ainsi qu'au Tribunal administratif de première instance.

Siégeant : M. Mascotto, président, Mme Krauskopf, M. Verniory, Mmes Payot
Zen-Ruffinen et Lauber, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

le président siégeant :

D. Werffeli Bastianelli

C. Mascotto

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :