

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3068/2016-LDTR

ATA/433/2018

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 8 mai 2018

dans la cause

SI A _____ SA

représentée par Me Nathalie Thürler, avocate

contre

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

**Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du
14 mars 2017 (JTAPI/273/2017)**

EN FAIT

- 1) SI A_____ SA (ci-après : la SI) est propriétaire de la parcelle n° 1_____, feuille 2_____ de la commune de B_____ à l'adresse _____, chemin C_____, sur laquelle est édifié un immeuble construit en 1978.
- 2) a. Le 16 juin 2015, un inspecteur de l'office cantonal du logement et la planification foncière s'est rendu dans un appartement de cinq pièces situé au 3^{ème} étage (n° 32) de l'immeuble où il a constaté que des travaux d'aménagements intérieurs avaient été réalisés sans autorisation.

b. Le 6 janvier 2016, le département de l'aménagement, du logement et de l'énergie (ci-après : le département) a informé la régie D_____ & Cie (ci-après : la régie) en charge de la gérance de l'immeuble, des constatations faites par son inspecteur. La cuisine avait été rénovée complètement : le carrelage, la faïence et les éléments de cuisine avaient été changés. La salle de bain avait été rénovée entièrement : le carrelage, la faïence et la baignoire avaient été changés. Le loyer annuel était passé de CHF 14'700.- à CHF 26'160.-.

c. Le 22 janvier 2016, la régie a exposé que les travaux effectués en 2010 pour un montant de CHF 34'245.25 TTC n'excédaient pas l'entretien courant, l'appartement n'ayant pas changé de standing. Le loyer avait été fixé selon les loyers usuels du quartier et n'avait pas été contesté par les locataires. Les travaux n'étaient pas soumis à autorisation.
- 3) Le 13 juillet 2016, le département a ordonné à la propriétaire de requérir une autorisation de construire relative aux travaux constatés dans un délai de trente jours, toutes mesures ou sanctions étant réservées. Une voie de recours auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI) et un délai de recours de trente jours étaient également indiqués.
- 4) Par recours du 14 septembre 2016 adressé au TAPI, la SI a conclu à l'annulation de la décision du département du 13 juillet 2016 et à la constatation que les travaux ne nécessitaient pas le dépôt d'une autorisation de construire.

Aucune plus-value n'avait été apportée à l'appartement et la majoration du loyer était due au seul fait que celui-ci était auparavant fixé à un montant inférieur au prix du marché.

- 5) Le 15 novembre 2016, le département a déposé des observations, concluant à l'irrecevabilité du recours. L'invitation au dépôt d'une demande d'autorisation

de construire constituait une décision incidente et les conditions du recours contre une telle décision n'étaient pas remplies.

- 6) Le 8 décembre 2016, la SI a exposé qu'il s'agissait d'une décision finale et à titre subsidiaire, une décision qui lui causait un préjudice irréparable puisqu'elle considérait que les travaux ne relevaient pas de l'entretien. Un nouvel examen dans le cadre d'une procédure de demande d'autorisation ne lui serait en aucun cas favorable. Si une autorisation était délivrée, elle pouvait être accompagnée d'une modification et d'un contrôle du loyer pour une durée de trois ans.
- 7) Le 9 juillet 2016, le département a persisté dans ses conclusions.
- 8) Par jugement du 14 mars 2017, le TAPI a déclaré irrecevable le recours de la SI.

S'agissant d'une décision notifiée irrégulièrement qui ne pouvait entraîner aucun préjudice pour les parties, il n'y avait pas lieu de tenir compte de la tardiveté du recours.

La décision faisant obligation à un administré de déposer une requête en autorisation de construire ne mettait pas fin à la procédure et revêtait un caractère incident, et les conditions limitées du recours contre une telle décision n'étaient pas remplies en l'espèce. Il n'y avait pas de préjudice irréparable dans la mesure où il n'était nullement exclu que l'autorisation de construire soit délivrée. Les coûts liés à une telle procédure pourraient être épargnés si le tribunal statuait immédiatement sur la question de l'assujettissement des travaux, mais il ne s'agissait pas d'un préjudice juridique. Bien que l'admission du recours peut mettre fin au litige, aucun élément ne permettait de retenir, en l'état, que la procédure d'autorisation de construire nécessiterait des mesures probatoires prenant un temps considérables et exigerait des frais importants.

- 9) Par acte mis à la poste le 27 avril 2017, la SI a interjeté recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre ce jugement en concluant à son annulation et à ce que le recours contre la décision du département du 13 juillet 2016 soit déclaré recevable et la cause renvoyée au TAPI pour qu'il statue sur le fond. Subsidiairement, elle concluait à ce que la chambre administrative constate que les travaux réalisés ne nécessitaient pas le dépôt d'une autorisation de construire et n'étaient pas assujettis à 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). Elle concluait également au versement d'une indemnité de procédure.

La LDTR qui constituait une *lex specialis* par rapport à la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10) prévoyait que

toute décision prise en son application était susceptible d'un recours au TAPI dans un délai de trente jours.

Le TAPI n'avait pas répondu à son argument qui soutenait que la décision litigieuse ne faisait pas qu'ordonner le dépôt d'une demande en autorisation de construire mais constatait également que les travaux étaient assujettis à cette obligation, partant qu'il s'agissait de travaux de transformation au sens de la LDTR et non des travaux d'entretien non assujettis à cette loi.

Le département n'avait pas sollicité des pièces supplémentaires, ce qui prouvait que le département avait déjà statué sur la nature des travaux en les considérant comme des travaux de rénovation soumis à autorisation. Il s'agissait d'une décision finale sur la nature des travaux en tant qu'elle retenait qu'il s'agissait de travaux de transformation et non d'entretien courant. Le recours au TAPI était dès lors recevable.

En application de la LDTR, lorsque le département ordonnait de requérir une autorisation de construire, il excluait forcément qu'il s'agisse de travaux d'entretien courant. Cet aspect de la décision avait bien un caractère final.

Subsidiairement, la décision lui causait un préjudice irréparable puisqu'une décision ultérieure différente favorable à sa thèse n'était pas possible et qu'un contrôle du loyer pour une période de trois ans était également irrévocable dans cette hypothèse.

Elle détaillait encore ses arguments quant à la qualification des travaux.

- 10) Le 16 mai 2017, le TAPI a transmis son dossier sans formuler d'observations.
- 11) Par envoi reçu le 12 juin 2017, le département a déposé des observations, concluant au rejet du recours.

La décision qui ordonnait le dépôt d'une demande d'autorisation constituait de jurisprudence constante une décision incidente. L'issue de la demande ne pouvait pas être déterminée avec certitude. Il pourrait être constaté soit que les travaux n'étaient en définitive pas soumis à une autorisation, soit qu'ils y étaient bel et bien soumis et l'autorisation pouvait être accordée ou refusée.

La LDTR ne prévoyait pas que toutes les décisions prises seraient susceptibles d'un recours dans les trente jours ; cela ne concernait que les décisions relatives aux tiers qui devaient être publiées dans la Feuille d'avis officielle et étaient susceptibles d'un recours dans les trente jours.

L'ordre donné se fondait sur des indices récoltés dans une phase préliminaire, dans le cadre du droit d'être entendu. Les renseignements fournis

indiquaient avec une vraisemblance prépondérante que les conditions d'un assujettissement étaient réunies, mais il n'avait pas été statué de manière définitive sur l'assujettissement des travaux à la LDTR. Un recours ultérieur contre la décision d'assujettissement des travaux existait.

Le préjudice que faisait valoir la SI n'était pas de nature juridique et pouvait être réparé par une décision finale favorable.

- 12) Le 16 août 2017, la SI a répliqué persistant dans les conclusions prises.

La décision se référait aux dispositions, notamment celles de la LDTR, concernant les travaux réalisés sans autorisation, contrairement à ce que prétendait maintenant le département qui laissait ouverte la possibilité que les travaux ne nécessitent pas d'autorisation.

Lorsque le département avait notifié la décision litigieuse, il avait déjà tranché la question de la nature des travaux.

- 13) Le 18 août 2017, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

EN DROIT

- 1) Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a LPA).
- 2) Est litigieux l'ordre donné par le département le 13 juillet 2016 à la recourante de déposer une requête en autorisation de construire relative aux travaux effectués dans l'appartement.
- 3) a. Une autorisation est nécessaire pour toute transformation ou rénovation au sens de l'art. 3 al. 1 LDTR.
b. Sur tout le territoire du canton nul ne peut, sans y avoir été autorisé, modifier même partiellement le volume, l'architecture, la couleur, l'implantation, la distribution ou la destination d'une construction ou d'une installation (art. 1 al. 1 let. b de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 - LCI - L 5 05).
- 4) La recourante conteste le caractère incident de la décision tel que retenu par le TAPI dans son jugement.

La chambre administrative a précisé à plusieurs reprises la nature de la décision du département par laquelle il ordonne de requérir une autorisation de

construire, en application de la jurisprudence récente du Tribunal fédéral (ATA/1548/2017 du 28 novembre 2017 ; ATA/362/2017 du 28 mars 2017 ; ATA/526/2016 et ATA/527/2016 du 21 juin 2016). Par arrêt du 10 octobre 2017, le Tribunal fédéral a une nouvelle fois confirmé cette approche pour la seule de ces causes ayant été portées devant lui (arrêt du Tribunal fédéral 1C_278/2017 du 10 octobre 2017).

Cette jurisprudence indique que ne peut être considérée comme finale une décision qui ordonne de déposer une requête d'autorisation de construire relative à des travaux non autorisés constatés par le département. Celui-ci, suite au constat fait, ouvre une procédure administrative qui prendra fin par une décision qui pourra soit constater, sur la base du dossier complet, que les travaux ne sont pas soumis à une autorisation, soit dire que ceux-ci sont soumis à autorisation et accorder ou refuser cette autorisation. La décision litigieuse ne met pas fin à la procédure mais constitue une simple étape dans le cours de celle-ci (arrêt du Tribunal fédéral 1C_278/2017 précité consid. 2.2 ; ATA/1548/2017 précité).

S'agissant des arguments de la recourante quant au fait que le département aurait déjà décidé de soumettre les travaux à la LDTR, ce qui selon elle ressortait des termes de la décision, force est de constater que ni dans sa décision ni même dans son premier courrier du 6 janvier 2016, le département ne statue de façon définitive sur la soumission des travaux à la LDTR ou à la LCI. Les termes employés le 6 janvier 2016 sont : « susceptibles d'être assujettis à la LCI et à la LDTR » et la décision ne fait mention que de requérir « une autorisation de construire relative aux travaux effectués sans droit ». Il n'est dès lors pas possible de retenir que le département aurait rendu une décision finale de soumission à la LDTR.

En conséquence, conformément à la jurisprudence précitée, le recourant s'est vu notifier une décision ordonnant de déposer une requête en vue de régulariser sa situation, décision qui doit être qualifiée d'incidente.

- 5) Sont susceptibles d'un recours les décisions incidentes, si elles peuvent causer un préjudice irréparable ou si l'admission du recours peut conduire immédiatement à une décision finale qui permet d'éviter une procédure probatoire longue et coûteuse (art. 57 let. c LPA).
- 6) L'art. 57 let. c LPA a la même teneur que l'art. 93 al. 1 let. a de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110).

Selon la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, un préjudice est irréparable au sens de cette disposition lorsqu'il ne peut être ultérieurement réparé par une décision finale entièrement favorable au recourant (ATF 138 III 46 consid. 1.2 ; 134 III 188 consid. 2.1 et 2.2 ; 133 II 629 consid. 2.3.1). Un intérêt économique ou un intérêt tiré du principe de l'économie de procédure peut

constituer un tel préjudice (ATF 135 II 30 ; 134 II 137 ; 127 II 132 consid. 2a ; 126 V 244 consid. 2c ; 125 II 613 consid. 2a). Le simple fait d'avoir à subir une procédure et les inconvénients qui y sont liés ne constitue toutefois pas, en soi, un préjudice irréparable (ATF 133 IV 139 consid. 4 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_149/2008 du 12 août 2008 consid. 2.1 ; ATA/305/2009 du 23 juin 2009 consid. 2b et 5b et les références citées). Un dommage de pur fait, tel que la prolongation de la procédure ou un accroissement des frais de celle-ci, n'est notamment pas considéré comme un dommage irréparable de ce point de vue (ATF 133 II 629 consid. 2.3.1 ; 131 I 57 consid. 1 ; 129 III 107 consid. 1.2.1 ; 127 I 92 consid. 1c ; 126 I 97 consid. 1b).

La chambre administrative a précisé à plusieurs reprises que l'art. 57 let. c LPA devait être interprété à la lumière de ces principes (ATA/231/2017 du 22 février 2017 ; ATA/385/2016 du 3 mai 2016 ; ATA/64/2014 du 4 février 2014).

Lorsqu'il n'est pas évident que le recourant soit exposé à un préjudice irréparable, il lui incombe d'expliquer dans son recours en quoi il serait exposé à un tel préjudice et de démontrer ainsi que les conditions de recevabilité de son recours sont réunies (ATF 136 IV 92 consid. 4).

En l'espèce, la décision querellée se limite à exiger le dépôt d'une requête afin précisément de pouvoir l'instruire. Elle ne préjuge pas de la décision finale, laquelle est expressément réservée selon les termes de la décision querellée.

Déposer une requête en autorisation n'impose que de simples démarches administratives. La propriétaire aura en conséquence tout loisir de faire valoir ses arguments dans le cadre de l'instruction de la requête.

Contrairement à ce que soutient la recourante, déposer la requête sollicitée par le département ne revient pas à admettre que les travaux sont soumis à la LDTR, mais permettra d'instruire de façon approfondie tous les faits pertinents avant qu'une décision soit prise (ATA/362/2017 précité). Il appartient en effet à l'autorité d'établir les faits d'office (art. 19 LPA) et de réunir les renseignements pour fonder sa décision (art. 20 al. 1 LPA).

De surcroît, il n'est pas exclu qu'à l'issue de l'instruction de la demande d'autorisation de construire, le département considère qu'il s'agisse de travaux d'entretien (dans ce sens arrêt du Tribunal fédéral 1C_470/2008 du 11 novembre 2008 consid. 2.2).

Par ailleurs, quelle que soit la décision du département, la recourante conservera la possibilité de recourir, cas échéant en contestant à ce stade la soumission à autorisation.

- 7) Dans sa seconde hypothèse, l'art. 57 let. c LPA, prévoit que le recours est recevable si son admission peut conduire immédiatement à une décision finale qui permet d'éviter une procédure probatoire longue et coûteuse.

En l'espèce, la décision attaquée a précisément pour conséquence d'obliger le recourant à déposer une requête formelle afin que le département puisse examiner la situation et instruire le dossier avant de décider.

La question de savoir s'il s'agit de travaux d'entretien ou de transformation n'est en conséquence pas l'objet du présent litige (ATA/526/2016 et ATA/527/2016 précités). À défaut du dépôt d'une requête formelle et de l'instruction du dossier par le département, l'autorité compétente ne peut pas se prononcer sur la question de fond. C'est précisément pour cette raison que le département a ordonné le dépôt d'une requête formelle.

De surcroît, dans ce dossier, le dépôt de la requête ne nécessite pas l'élaboration d'un travail démesuré ou excessivement coûteux.

La présente procédure de recours n'est en conséquence pas susceptible de déboucher sur une décision finale permettant d'éviter une procédure probatoire longue et coûteuse (art. 57 let. c LPA in fine).

La seconde hypothèse visée par l'art. 57 let. c LPA n'est pas réalisée.

- 8) Les conditions de l'art. 57 let. c LPA n'étant pas remplies, c'est à juste titre que le TAPI a déclaré le recours irrecevable.

En conséquence, le recours qui, compte tenu de la jurisprudence bien établie de la chambre de céans en la matière pourrait être qualifié de téméraire, sera rejeté.

- 9) Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge de la recourante (art. 87 al. 1 LPA). Il ne sera alloué aucune indemnité de procédure (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 27 avril 2017 par SI A_____ SA contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 14 mars 2017 ;

au fond :

le rejette ;

met un émolument de CHF 1'000.- à la charge de SI A_____ SA ;

dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité de procédure ;

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

communique le présent arrêt à Me Nathalie Thürler, avocate de SI A_____ SA, au département de l'aménagement, du logement et de l'énergie, ainsi qu'au Tribunal administratif de première instance.

Siégeant : Mme Payot Zen-Ruffinen, présidente, M. Thélin, Mme Krauskopf, MM. Pagan et Verniory, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

K. de Lucia

la présidente siégeant :

F. Payot Zen-Ruffinen

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :