

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1C_137/2011

Arrêt du 14 juillet 2011
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Fonjallaz, Président,
Aemisegger et Reeb.
Greffière: Mme Mabillard.

Participants à la procédure
A._____, représentée par Me François Bellanger, avocat,
recourante,

contre

ASLOCA, Association genevoise de défense des locataires, représentée par Me Christian Dandrès,
avocat,
intimée,
Département des constructions et des technologies de l'information du canton de Genève, case
postale 3880, 1211 Genève 3.

Objet
Aliénation d'appartements loués,

recours contre le jugement de la Cour de justice du canton de Genève, Chambre administrative 2ème
Section, du 15 février 2011.

Faits:

A.

L'immeuble édifié sur la parcelle 12'383 de la commune de Meyrin, sis aux nos 72-74 rue de la
Prulay, est soumis au régime de la propriété par étages (PPE) depuis le 29 septembre 1983.
Par arrêté du 25 mars 2008, le Département des constructions et des technologies de l'information
du canton de Genève (ci-après: le DCTI ou le Département cantonal) a autorisé l'aliénation de dix-
sept appartements compris dans l'immeuble précité, à savoir les nos 2.05, 2.09, 3.02, 3.06, 4.02,
4.04, 4.06, 4.09, 4.10, 5.04, 5.07, 5.09, 6.01, 6.04, 6.06, 6.09 et 6.11, au profit de la société
A._____, dont le but consiste notamment en l'achat, la vente et l'exploitation d'immeubles.
L'autorisation précisait que cette vente "en bloc" ne saurait être invoquée ultérieurement pour justifier
une aliénation individuelle des dix-sept appartements concernés en application de l'art. 39 al. 4 let. d
de la loi cantonale du 25 janvier 1996 sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons
d'habitation (LDTR).

B.

Le 18 mars 2009, A._____ a requis du Département cantonal l'autorisation d'aliéner les
appartements nos 3.02, 4.09 et 4.10 à B._____et les appartements nos 2.05, 5.04 et 6.11 à
C._____.

Par arrêté du 31 mars 2009, le DCTI a délivré les deux autorisations requises. Celles-ci précisait
qu'elles ne pourraient être invoquées ultérieurement pour justifier une aliénation individualisée des
appartements concernés en application de l'art. 39 al. 4 let. d LDTR et que les droits et obligations
découlant des contrats de bail en cours conclus au bénéfice de différents locataires seraient repris
par les acquéreurs.

L'Association genevoise de défense des locataires (ci-après: l'Asloca) a recouru contre les
autorisations précitées, publiées dans la Feuille d'avis officielle du 3 avril 2009, auprès de la
Commission cantonale de recours en matière de constructions (remplacée par la Commission
cantonale de recours en matière administrative; ci-après: la Commission cantonale).

C.

Parallèlement, le 22 avril 2009, A. _____ a déposé auprès du Département cantonal une requête en autorisation d'aliéner l'appartement n° 4.10 de trois pièces à D. _____, locataire depuis août 1981. B. _____ était d'accord de remplacer le lot n° 4.10 par le lot 6.09. Par arrêté du 23 juin 2009, le DCTI a autorisé l'aliénation de l'appartement n° 4.10 de trois pièces au profit de D. _____ ainsi que E. _____ et F. _____. L'Asloca a également recouru contre cette autorisation.

D.

Le 1er mars 2010, la Commission cantonale a admis les recours de l'Asloca après les avoir joints. Par arrêt du 15 février 2011, la Chambre administrative de la Cour de justice du canton de Genève (ci-après: la Cour de justice) a rejeté le recours de A. _____ contre la décision précitée. Elle a considéré en substance que la vente en bloc des appartements ne pouvait, en l'espèce, être autorisée sur la base de l'art. 39 al. 4 LDTR. Il restait à examiner si elle pouvait être admise en application des art. 39 al. 2 ou 3 LDTR. L'intérêt privé de la société n'apparaissait toutefois pas particulier et devait s'effacer face à l'intérêt public, prépondérant dans la situation actuelle difficile du marché locatif genevois. A. _____ invoquait par ailleurs en vain le principe de l'égalité de traitement.

E.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, A. _____ demande au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt de la Cour de justice du 15 février 2011 et de rétablir les autorisations litigieuses. La recourante se plaint pour l'essentiel d'une application arbitraire du droit cantonal et d'une violation de la garantie de la propriété ainsi que du principe de l'égalité de traitement.

La Cour de justice s'en rapporte à justice quant à la recevabilité du recours et persiste dans les considérants et le dispositif de son arrêt. Le DCTI conclut à l'annulation de l'arrêt attaqué. L'Asloca conclut au rejet du recours ainsi qu'à la confirmation de l'arrêt attaqué et de la décision de la Commission cantonale du 1er mars 2010. La recourante a répliqué; elle persiste intégralement dans ses conclusions.

Considérant en droit:

1.

Dirigé contre une décision rendue dans le domaine du droit public des constructions, le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public conformément aux art. 82 ss LTF, aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF n'étant réalisée. La recourante, qui a pris part à la procédure devant la Cour de justice, est particulièrement touchée par l'arrêt attaqué qui confirme l'annulation des autorisations d'aliéner qu'elle avait obtenues du Département cantonal. Elle a donc la qualité pour agir au sens de l'art. 89 al. 1 LTF.

2.

La recourante soutient que les juges cantonaux auraient violé les principes de l'interdiction de l'arbitraire et de la garantie de la propriété en procédant à une pesée des intérêts erronée.

2.1 Une décision est arbitraire lorsqu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté, ou lorsqu'elle contredit d'une manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité; le Tribunal fédéral ne s'écarte ainsi de la solution retenue par l'autorité cantonale de dernière instance que si elle est insoutenable ou en contradiction manifeste avec la situation effective, ou si elle a été adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain. En outre, il ne suffit pas que les motifs de la décision critiquée soient insoutenables, encore faut-il que cette dernière soit arbitraire dans son résultat (ATF 132 I 13 consid. 5.1 p. 17).

2.2 La LDTR a pour but la préservation de l'habitat et des conditions de vie existants, en prévoyant notamment des restrictions quant à l'aliénation des appartements destinés à la location (art. 1 al. 2 let. c LDTR). Ces mesures figurent à l'art. 39 de la loi, dont la teneur est la suivante:

Art. 39 Aliénation

1 L'aliénation, sous quelque forme que ce soit (notamment cession de droits de copropriété d'étages ou de parties d'étages, d'actions, de parts sociales), d'un appartement à usage d'habitation, jusqu'alors offert en location, est soumise à autorisation dans la mesure où l'appartement entre, à raison de son loyer ou de son type, dans une catégorie de logements où sévit la pénurie.

Motifs de refus

2 Le département refuse l'autorisation lorsqu'un motif prépondérant d'intérêt public ou d'intérêt général s'y oppose. L'intérêt public et l'intérêt général résident dans le maintien, en période de pénurie de logements, de l'affectation locative des appartements loués.

Exception

3 Afin de prévenir le changement d'affectation progressif d'un immeuble locatif, le désir d'un locataire, occupant effectivement son logement depuis trois ans au moins, d'acquérir ledit logement n'est présumé l'emporter sur l'intérêt public que si les conditions suivantes sont réunies:

- 60 % des locataires en place acceptent formellement cette acquisition; dans ce cas cependant, les locataires restants devront obtenir la garantie de ne pas être contraints d'acheter leur appartement ou de partir.

Motifs d'autorisation

4 Le département autorise l'aliénation d'un appartement si celui-ci:

a) a été dès sa construction soumis au régime de la propriété par étages ou à une forme de propriété analogue;

b) était, le 30 mars 1985, soumis au régime de la propriété par étages ou à une forme de propriété analogue et qu'il avait déjà été cédé de manière individualisée;

c) n'a jamais été loué;

d) a fait une fois au moins l'objet d'une autorisation d'aliéner en vertu de la présente loi.

L'autorisation ne porte que sur un appartement à la fois. Une autorisation de vente en bloc peut toutefois être accordée en cas de mise en vente simultanée, pour des motifs d'assainissement financier, de plusieurs appartements à usage d'habitation ayant été mis en propriété par étages et jusqu'alors offerts en location, avec pour condition que l'acquéreur ne peut les revendre que sous la même forme, sous réserve d'une autorisation individualisée au sens du présent alinéa.

Relogement du locataire

5 Au cas où l'autorisation est délivrée, celle-ci peut être soumise à certaines conditions concernant le relogement du locataire.

L'art. 13 du règlement d'application de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation du 29 avril 1996 (RDTR) précise encore que:

Art. 13 Pesée des intérêts

1 Dans le cadre de l'examen de la requête en autorisation, le département procède à la pesée des intérêts publics et privés en présence.

Acquisition par le locataire en place

2 [...]

Intérêt privé prépondérant

3 L'intérêt privé est présumé l'emporter sur l'intérêt public lorsque le propriétaire doit vendre l'appartement pour l'un des motifs suivants:

a) nécessité de liquider un régime matrimonial ou une succession;

b) nécessité de satisfaire aux exigences d'un plan de désendettement;

c) prise d'un nouveau domicile en dehors du canton.

Le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion de considérer que l'intérêt public poursuivi par la LDTR, qui tend à préserver l'habitat et les conditions de vie existants, en restreignant notamment le changement d'affectation des maisons d'habitation (art. 1 al. 1 et 2 let. a LDTR), procède d'un intérêt public important (ATF 128 I 206 consid. 5.2.4 p. 211 s.; 113 la 126 consid. 7a p. 134; 111 la 23 consid. 3a p. 26 et les arrêts cités). Par ailleurs, la réglementation mise en place par la LDTR est en soi conforme au droit fédéral et à la garantie de la propriété, y compris dans la mesure où elle prévoit un contrôle des loyers après transformations (cf. ATF 116 la 401 consid. 9 p. 414); de même, le refus de l'autorisation de vendre un appartement loué lorsqu'un motif prépondérant d'intérêt public ou d'intérêt général s'y oppose n'est pas une atteinte disproportionnée à la garantie de la propriété, pourvu que l'autorité administrative effectue une pesée des intérêts en présence et évalue l'importance du motif de refus au regard des intérêts privés en jeu (ATF 113 la 126 consid. 7b/aa p. 137).

3.

En l'occurrence, s'agissant des deux autorisations de vente en bloc de trois appartements, la recourante ne soutient pas que l'un ou l'autre des motifs d'autorisation prévus à l'art. 39 al. 4 LDTR serait réalisé. Elle ne nie pas davantage que les appartements entrent dans des catégories de logements où sévit la pénurie. Elle critique uniquement la pesée des intérêts à laquelle la Cour de justice s'est livrée.

3.1 La Cour de justice a tout d'abord rappelé la teneur de son arrêt ATA/852/2004 du 2 novembre 2004, auquel la recourante se réfère, et qui portait sur la vente de trois appartements acquis précédemment dans le cadre d'un lot. A cette occasion, elle avait jugé que la division du lot permettait de dégager des fonds propres nécessaires à l'aménagement d'appartements dans les combles d'un autre immeuble. Depuis lors, elle avait toutefois, dans divers arrêts, souligné la prépondérance de l'intérêt public à la préservation du marché locatif et avait considéré que l'opération consistant à transformer un lot de plusieurs appartements en des lots plus petits diminuait concrètement la protection du parc locatif en facilitant la vente à des locataires en place (ATA/403/2006, ATA/161/2006, ATA/355/2009 et ATA/244/2007).

Dans le cas d'espèce, la Cour cantonale a relevé que les intérêts privés de la recourante étaient de nature économique. Certes, le produit des ventes permettrait la construction de nouveaux logements. Les fonds dégagés seraient toutefois affectés à la création de quatre logements alors que les autorisations délivrées en touchaient sept. Par ailleurs, même si la recourante invoquait des besoins de liquidités, elle ne prétendait pas que les ventes litigieuses seraient véritablement nécessaires pour permettre la réalisation des nouveaux logements.

Quant à l'intérêt public à la conservation d'un parc immobilier locatif, il ressortait des autorisations de vente en bloc litigieuses que les acquéreurs reprenaient les droits et obligations découlant des contrats de bail en cours, ce qui laissait présager que, dans un premier temps à tout le moins, ceux-ci n'étaient pas menacés. Toutefois, la vente de six appartements par lots de trois permettait une transformation progressive de l'immeuble locatif, qui n'était pas indifférente au regard de la LDTR, au vu de la présomption instituée par l'art. 39 al. 3 LDTR en faveur du locataire en place depuis plus de trois ans. La Cour de justice a encore relevé que les aliénations sollicitées intervenaient un an après l'acquisition par la recourante de dix-sept appartements et que de telles ventes aboutissaient à un démembrement progressif de l'immeuble et contrevenaient ainsi à la LDTR.

3.2 La jurisprudence cantonale affirme, il est vrai, que la vente en bloc doit être préférée à la vente par unités séparées, ce procédé-là ne mettant en principe pas en péril les buts de la LDTR (arrêt du Tribunal administratif genevois du 15 janvier 2002 ATA/28/2002 consid. 2c).

Le Tribunal fédéral a lui-même eu l'occasion de dire que la LDTR s'appliquait lorsqu'un appartement était individualisé, puis vendu, mais qu'elle ne saurait empêcher la vente en bloc de plusieurs appartements à un même acquéreur, car, dans ce cas, le risque de voir ces appartements sortir du marché locatif était pratiquement nul (arrêt du Tribunal fédéral 1P.2/1999 du 19 avril 1999 consid. 2f).

3.3 On ne saurait cependant en déduire qu'en cas de vente en bloc, les parties sont dispensées de justifier d'un intérêt privé particulier (arrêt 1C_180/2007 du 12 octobre 2007 consid. 5.7). Il convient donc d'examiner si l'intérêt privé de la recourante est spécial et prime sur l'intérêt public à la préservation du marché locatif.

Ici, comme l'a relevé la Cour de justice, l'intérêt privé de la recourante est de nature purement économique. Même si le produit des ventes devait servir à la construction de nouveaux logements, l'intéressée ne fait toutefois pas valoir ni ne démontre que les fonds dégagés seraient indispensables à cette fin. Par ailleurs, l'Asloca relève que, de plus en plus, des immeubles locatifs sont transformés en PPE pour procéder ensuite à des ventes d'appartements "à la découpe", dans une perspective spéculative, et que ce type d'opération contribuerait à l'envolée des prix immobiliers à Genève. Il ressort du dossier que la recourante est une société dont le but consiste notamment en l'achat, la vente et l'exploitation d'immeubles. Elle a obtenu, le 25 mars 2008, l'autorisation d'acquérir dix-sept appartements dans l'immeuble sis aux nos 72-74 rue de la Prulay; l'autorisation précisait que cette vente "en bloc" ne saurait être invoquée ultérieurement pour justifier une aliénation individuelle de ces appartements. Une année plus tard, le 18 mars 2009, la recourante a requis l'autorisation d'aliéner deux blocs de chacun trois appartements, motivant cette vente par la construction de nouveaux logements. Le même procédé a été suivi dans trois

autres affaires similaires pendantes céans (causes 1C_139/2011, 1C_141/ 2011 et 1C_143/2011).

Compte tenu du but de la société recourante, du court laps de temps entre l'achat des appartements et leur revente par bloc ainsi que de la très petite taille de ces lots (trois appartements), il est très vraisemblable que cette opération ait été faite dans un but commercial. L'on ne saurait dès lors parler d'intérêt particulier de la recourante. Quant à l'intérêt public en jeu, il apparaît que le fait de vendre "à la découpe" des immeubles locatifs en blocs de petites tailles a pour effet une transformation progressive de l'immeuble locatif contraire à l'esprit de la LDTR (cf. art. 39 al. 3 LDTR, 1ère partie de la phrase). Une diminution de la taille des lots et, parallèlement, une multiplication du nombre des propriétaires tendent en effet indéniablement à mettre en péril le maintien de l'affectation locative des appartements loués ainsi que la préservation de loyers bon marché, maintenus en vertu du but de la LDTR.

Ainsi, en raison de la pénurie notoire de logements qui sévit dans le canton de Genève depuis

plusieurs années, la Cour de justice n'est pas tombée dans l'arbitraire en considérant que l'intérêt public en cause l'emporte sur l'intérêt privé de la recourante.

4.

La Cour de justice a également confirmé le refus de l'autorisation d'aliéner l'appartement n° 4.10 à D._____ et à ses nièces. Elle a jugé que, même si la locataire habitait dans ce logement depuis de nombreuses années, le refus de l'autorisation ne l'empêchera toutefois pas de continuer à y demeurer. L'intérêt des acquéreurs devait ainsi être considéré comme étant de pure convenance. Par ailleurs, les locataires de l'immeuble ne s'étant pas prononcés, l'exigence de l'art. 39 al. 3 LDTR n'était pas satisfaite. L'intérêt public au maintien de l'appartement dans le parc locatif devait donc l'emporter sur l'intérêt privé de la locataire et de ses nièces à acquérir le logement.

La recourante soutient que la vente à un locataire reste possible même si 60 % des locataires ne se sont pas prononcés, le Département cantonal restant libre d'apprécier si la vente est admissible au vu des intérêts en présence. Le DCTI aurait par ailleurs comme pratique constante de ne pas consulter les autres locataires lorsque le locataire acheteur occupe son logement depuis plus de quatre ans. Les juges cantonaux auraient dû admettre l'intérêt prépondérant de l'acheteuse, locataire de son logement depuis vingt-huit ans. La recourante se contente ainsi de discuter la motivation de la Cour de justice et d'y opposer sa propre opinion. Elle n'allègue ni ne démontre que l'arrêt cantonal serait insoutenable sur ce point (art. 42 al. 2 et 106 al. 2 LTF). Quoi qu'il en soit, le raisonnement critiqué échappe à l'arbitraire si bien que le présent recours doit être rejeté sur ce point.

5.

La recourante se plaint d'une inégalité de traitement. Elle conteste qu'il y ait un changement de pratique dans le canton s'agissant des ventes en bloc, le DCTI continuant de délivrer de telles autorisations. Elle serait donc en droit d'invoquer son droit à être traitée de manière égale aux autres personnes ayant bénéficié d'autorisation de vente dans des circonstances analogues.

5.1 Le principe de la légalité de l'activité administrative prévaut en principe sur celui de l'égalité de traitement. En conséquence, le justiciable ne peut généralement pas se prétendre victime d'une inégalité devant la loi lorsque celle-ci est correctement appliquée à son cas, alors qu'elle aurait été fausement, voire pas appliquée du tout, dans d'autres cas (ATF 126 V 390 consid. 6a p. 392 et les références citées). Cela présuppose cependant, de la part de l'autorité dont la décision est attaquée, la volonté d'appliquer correctement à l'avenir les dispositions légales en question. Le citoyen ne peut prétendre à l'égalité dans l'illégalité que s'il y a lieu de prévoir que l'administration persévéra dans l'inobservation de la loi (ATF 127 I 1 consid. 3a p. 2 s.; 125 II 152 consid. 5 p. 166; 122 II 446 consid. 4a p. 451 s. et les arrêts cités); en principe, si l'autorité ne s'exprime pas sur ses intentions futures, le Tribunal fédéral présume qu'elle se conformera à la loi à l'avenir (cf. ATF 115 la 81 consid. 2 p. 83). Il faut encore que l'autorité n'ait pas respecté la loi selon une pratique constante, et non pas dans un ou quelques cas isolés (ATF 132 II 485 consid. 8.6 p. 510; 127 I 1 consid. 3a p. 2; 126 V 390 consid. 6a

p. 392 et les arrêts cités), et qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant n'impose de donner la préférence au respect de la légalité (ATF 123 II 248 consid. 3c p. 254; 115 la 81 consid. 2 p. 83 et les références). C'est seulement lorsque toutes ces conditions sont remplies que le citoyen est en droit de prétendre, à titre exceptionnel, au bénéfice de l'égalité dans l'illégalité.

5.2 En l'espèce, la Cour de justice pouvait à juste titre considérer, devant l'importance que revêt la préservation du parc locatif immobilier genevois et qui a été reconnue d'intérêt public à maintes reprises, tant par la jurisprudence fédérale que cantonale, que le principe de l'égalité de traitement devait s'effacer devant celui de la légalité. A cela s'ajoute que le DCTI, qui a conclu à l'annulation de l'arrêt attaqué, ne s'est pas exprimé sur ce point; l'on peut dès lors présumer qu'il se conformera, à l'avenir, à l'interprétation de la Cour de justice relative aux ventes d'appartements en bloc.

6.

Il résulte de ce qui précède que le recours doit être rejeté, aux frais de la recourante qui succombe (art. 65 et 66 LTF). En vertu de l'art. 68 al. 2 LTF, celle-ci versera en outre une indemnité de dépens à l'intimée qui obtient gain de cause avec l'assistance d'un avocat (art. 68 al. 1 et 2 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 2'000 fr., sont mis à la charge de la recourante.

3.

Une indemnité de 1'500 fr. est allouée à l'intimée à titre de dépens, à la charge de la recourante.

4.

Le présent arrêt est communiqué aux mandataires des parties, au Département des technologies de l'information et à la Cour de justice du canton de Genève, Chambre administrative 2ème Section.

Lausanne, le 14 juillet 2011

Au nom de la Ire Cour de droit public

du Tribunal fédéral suisse

Le Président: La Greffière:

Fonjallaz Mabillard