

BGer 1C_332/2025 vom 19. Januar 2026

Bundesgericht, 2026-01-19, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_332_2025

FR: TF 1C_332/2025 du 19 janvier 2026

IT: TF 1C_332/2025 del 19 gennaio 2026

Erwägungen

E. 1

Dirigé contre une décision finale (art. 90 LTF) prise en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let. d LTF) dans le domaine du droit public des constructions (art. 82 let. a LTF) et déposé en temps utile (art. 100 al. 1 LTF), le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF , aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'étant réalisée. La recourante a pris part à la procédure devant la Cour de justice. En tant que destinataire de la décision fixant l'état locatif et bloquant les loyers de son immeuble durant cinq ans, elle est particulièrement touchée par l'arrêt attaqué et peut ainsi se prévaloir d'un intérêt digne de protection à son annulation (art. 89 al. 1 LTF). Les autres conditions de recevabilité sont au surplus réunies, si bien qu'il y a en principe lieu d'entrer en matière.

E. 2

Dans un premier grief, la recourante se plaint d'arbitraire dans la constatation et l'appréciation des faits. Elle reproche à la cour cantonale d'avoir méconnu que les coûts supplémentaires liés aux exigences relatives à la protection du patrimoine n'avaient pas été pris en compte par le DT. L'ampleur des travaux (remise en état d'un bâtiment vétuste du XVIIIe siècle) aurait également été passée sous silence. L'arrêt attaqué ne tiendrait pas non plus compte du fait que, selon le calcul de rendement, les charges incompressibles d'exploitation et les intérêts hypothécaires seraient supérieurs à l'état locatif imposé par l'autorité intimée de sorte que, pendant la période de contrôle, la recourante devrait subir une perte de l'ordre de 26'437 fr. par année.

E. 2.1

Le Tribunal fédéral statue sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), hormis dans les cas visés à l' art. 105 al. 2 LTF . Selon l' art. 97 al. 1 LTF , le recours ne peut critiquer les constatations de fait que si les faits ont été établis de façon manifestement inexacte - notion qui correspond à celle d'arbitraire - ou en violation du droit au sens de l' art. 95 LTF , et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause (ATF 145 V 188 consid. 2). Le recourant doit expliquer de manière circonstanciée en quoi ces conditions seraient réalisées (cf. art. 106 al. 2 LTF). Les faits et les critiques invoqués de manière appellatoire sont irrecevables (ATF 145 I 26 consid. 1.3).

E. 2.2

La recourante évoque de manière très générale les surcoûts liés à l'âge et à l'état de l'immeuble. Elle ne fournit toutefois aucun chiffre à ce sujet et ne saurait dès lors se plaindre d'une absence de prise en compte de cet élément. Quoi qu'il en soit, la cour cantonale a, tout comme les instances précédentes, dûment retenu que l'immeuble date du XVIIIe siècle (consid. A.c. en fait de l'arrêt attaqué). Elle a ensuite rappelé l'argumentation

de la recourante selon laquelle l'immeuble était insalubre, ce qui occasionnait des coûts de rénovation incompressibles (consid. D.). Elle a toutefois considéré qu'une renonciation à fixer un état locatif ne pouvait intervenir qu'exceptionnellement, en présence de circonstances imprévisibles ayant occasionné un dépassement important des coûts des travaux. En l'occurrence, il n'existait pas de telles circonstances dès lors que la recourante, assistée d'une professionnelle de l'immobilier, connaissait les caractéristiques de l'immeuble et les travaux à réaliser; elle connaissait aussi la réglementation applicable et pouvait donc également anticiper l'état locatif susceptible d'être autorisé. La cour cantonale a également tenu compte de l'objection liée au rendement prétendument insuffisant au regard des charges de l'immeuble. Elle a toutefois considéré, sous l'angle de la proportionnalité (consid. 4 de l'arrêt attaqué), que la limitation de l'état locatif n'était valable que pour cinq ans, soit une courte durée à l'échelle d'un investissement immobilier. Ainsi, s'ils n'ont pas été considérés comme juridiquement déterminants, les éléments de fait allégués par la recourante ont suffisamment été retenus. Le grief doit par conséquent être écarté.

E. 3

Le recourante invoque ensuite le principe de la proportionnalité. Elle admet que les conditions d'exemption prévues à l'art. 10 al. 2 LDTR ne sont pas réunies, mais considère que d'autres situations devrait permettre d'en bénéficier. S'il est certes admissible de ne retirer qu'un rendement limité durant la période de contrôle, elle ne pouvait en revanche s'attendre à un déficit de 26'000 fr. par année. La recourante ne pourrait dans ces conditions obtenir de financement bancaire pour les travaux et risquerait la faillite. Le principe de proportionnalité au sens étroit serait violé puisque toute rénovation de l'immeuble serait rendue impossible.

E. 3.1

Selon l'art. 9 al. 1 LDTR, une autorisation est nécessaire pour toute transformation ou rénovation de tout ou partie d'une maison d'habitation. Selon l'alinéa 2 de cette disposition, le département accorde l'autorisation si les logements transformés répondent, quant à leur genre, leur loyer ou leur prix, aux besoins prépondérants de la population; il tient compte, dans son appréciation, des éléments suivants: a) du genre, de la typologie et de la qualité des logements existants; b) du prix de revient des logements transformés ou nouvellement créés, notamment dans les combles; c) du genre de l'immeuble; d) du nombre de pièces et de la surface des appartements ainsi que de la surface des logements nouvellement créés; e) des exigences liées à l'objectif de préservation du patrimoine. L'art. 9 al. 3 LDTR précise que, par besoins prépondérants de la population, il faut entendre les loyers accessibles à la majorité de la population. L'art. 10 al. 1 LDTR autorise le département à fixer le montant maximum des loyers après travaux. Il peut néanmoins y renoncer lorsque cette mesure apparaît disproportionnée, notamment lorsque les loyers après transformations demeurent peu élevés (art. 10 al. 2 let. a LDTR) ou lorsque les logements à transformer sont des logements de luxe ou que leurs loyers dépassent d'ores et déjà d'au moins deux fois et demie les besoins prépondérants de la population (art. 10 al. 2 let. b LDTR). Si le loyer avant transformation ou rénovation dépasse le niveau des loyers répondant aux besoins prépondérants de la population, il est maintenu par le département au même niveau lorsqu'il apparaît qu'il permet économiquement au propriétaire de supporter le coût des travaux sans majoration de loyer (art. 11 al. 3 LDTR). Les loyers et les prix de vente maximaux ainsi fixés sont soumis au contrôle de l'État, pendant une période de 5 à 10 ans pour les constructions nouvelles et pendant une période de 3 ans pour les immeubles transformés ou

renovés, durée qui peut être portée à 5 ans en cas de transformation lourde (art. 12 LDTR). Selon la fourchette définie par la loi et adaptée par le Conseil d'État, ces loyers sont compris entre 2'627 fr. et 3'528 fr. la pièce par année. Cette fourchette peut exceptionnellement être dépassée notamment si la protection du patrimoine génère des coûts supplémentaires (art. 9 al. 4 et 5 LDTR). L'art. 9 al. 6 LDTR prévoit en outre que les mesures énergétiques (soit celles destinées à réduire les pertes énergétiques, celles visant à une utilisation rationnelle de l'énergie, celles destinées à réduire les émissions ou à utiliser les énergies renouvelables, ainsi que le remplacement d'appareils ménagers à forte consommation d'énergie par des appareils à faible consommation) peuvent également être répercutées sur les loyers, aux conditions prévues par l'article 14 de l'ordonnance fédérale sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitations et de locaux commerciaux du 9 mai 1990 (OBLF, RS 221.213.11).

Le but poursuivi par la LDTR, qui tend à préserver l'habitat et les conditions de vie existants (art. 1 al. 1 LDTR), procède d'un intérêt public important (ATF 128 I 206 consid. 5.2.4; 113 Ia 126 consid. 7a; 111 Ia 23 consid. 3a). La LDTR constitue une base légale suffisante et la réglementation qu'elle met en place est conforme au droit fédéral, à la garantie de la propriété et à la liberté économique, y compris dans la mesure où elle prévoit un contrôle des loyers après transformations (cf. ATF 116 Ia 401 consid. 9c; 111 Ia 401 consid. 9; arrêt 1C_195/2021 du 28 octobre 2021 consid. 5.1.3). Un tel contrôle répond à l'objectif poursuivi par le législateur visant à conserver le parc locatif à des loyers abordables pour la majorité de la population (arrêt 1C_70/2024 du 11 octobre 2024 consid. 3). Cela étant, la restriction apportée à la liberté économique et à la garantie de la propriété doit encore respecter le principe de la proportionnalité (art. 36 al. 3 Cst.). Ce dernier principe exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés - règle de l'aptitude - que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive - règle de la nécessité -, et qu'il existe un rapport raisonnable entre le but visé et les intérêts publics ou privés compromis - règle de la proportionnalité au sens étroit (cf. ATF 151 I 257 consid. 7.1; 140 I 168 consid. 4.2.1; 135 I 233 consid. 3.1). Dans ce cadre, s'agissant également d'un grief constitutionnel, les exigences de motivation accrue rappelées aux consid. 2.1 ci-dessus s'appliquent (cf. ATF 145 II 32 consid. 5.1).

E. 3.2

En l'occurrence, le DT a fixé le montant des loyers à 4'302 fr. la pièce par année pour les appartements existants et à 5'175 fr. la pièce par année pour le nouvel appartement. Il a donc tenu compte, dans une certaine mesure, des nécessités liées à la protection de l'immeuble, et aux mesures énergétiques invoquées par la recourante, pour dépasser le montant maximum (de 2'627 à 3'528 fr.) fixé par la loi. La décision litigieuse permet ainsi de réaliser le but poursuivi par la LDTR, soit le maintien d'un niveau de prix abordable durant une certaine période pour les logements concernés (cf. art. 2 LDTR), ce qui implique notamment que les travaux de rénovation raisonnables et proportionnés (art. 1 al. 1 LDTR; arrêts 1C_405/2024 du 1er juillet 2025 consid. 6.3; 1C_235/2023 du 11 mars 2024 consid. 9; 1C_195/2021 du 28 octobre 2021 consid. 5.1.3). Comme le relève la cour cantonale, la recourante a bénéficié d'un dépassement fondé sur l'art. 9 al. 4 à 6 LDTR. Le contrôle des loyers - et le sacrifice imposé à la propriétaire - est par ailleurs limité à une durée de cinq ans, ce qui paraît admissible à l'échelle d'un investissement immobilier.

Le grief de violation du principe de la proportionnalité - y compris au sens strict - doit ainsi être écarté.

E. 4

La recourante se plaint ensuite de ce que le rendement selon elle insuffisant des précédents loyers n'ait pas été pris en compte au titre de l' art. 11 al. 1 let . d LDTR. Cette disposition devrait permettre, comme en l'espèce, d'assurer au propriétaire de pouvoir s'acquitter des charges de l'immeuble et de retirer un rendement admissible, et non, comme le suppose la cour cantonale, d'aligner les loyers sur ceux du quartier, bien plus élevés. En outre, la cour cantonale affirmerait à tort qu'une réévaluation des loyers avant travaux ne serait pas possible en cas de changement de locataires. Toutefois, ayant pris connaissance de l'arrêt 1C_405/2024 rendu le 1er juillet 2025, qui confirme sous l'angle de l'arbitraire l'interprétation de la cour cantonale selon laquelle une réactualisation des loyers avant travaux ne peut intervenir qu'en cas de poursuite du bail, la recourante déclare, dans sa réplique du 12 septembre 2025, retirer son grief, ce dont il convient de prendre acte.

E. 5

Dans un autre grief d'arbitraire, la recourante se plaint de ce que d'autres circonstances particulières au sens de l'art. 9 al. 5 LDTR n'auraient pas été retenues dans la fixation de l'état locatif, notamment l'importance des mesures de préservation du patrimoine exigées par les services cantonaux. L'art. 9 al. 5 LDTR ne serait pas exhaustif et permettrait de prendre en compte d'autres circonstances particulières, faute de quoi les propriétaires pourraient renoncer à entreprendre des rénovations.

E. 5.1

Le Tribunal fédéral ne revoit l'interprétation et l'application du droit cantonal que sous l'angle de l'arbitraire (ATF 147 I 433 consid. 4.2; 146 II 367 consid. 3.1.5). Il ne s'écarte de la solution retenue par l'autorité cantonale de dernière instance que si celle-ci apparaît insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain. Si l'application de la loi défendue par l'autorité cantonale ne se révèle pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation en cause, cette interprétation sera confirmée, même si une autre solution éventuellement plus judicieuse paraît possible (ATF 145 II 32 consid. 5.1; 145 I 108 consid. 4.4.1). Dans ce contexte prévalent les exigences de motivation accrues de l' art. 106 al. 2 LTF , la partie recourante devant citer les principes constitutionnels qui n'auraient pas été respectés et expliquer de manière claire et précise en quoi ceux-ci auraient été violés (ATF 148 I 127 consid. 4.3).

E. 5.2

La recourante fait grand cas des travaux liés aux mesures de protection du patrimoine exigées par les autorités (ceux-ci sont mentionnés dans le préavis du service des monuments et des sites du 10 janvier 2024), mais n'indique nullement quels seraient l'ampleur des surcoûts qui en résultent. L'Office cantonal du logement et de la planification foncière a reporté, dans le tableau D13 "Coûts des travaux et calcul des hausses théoriques", l'ensemble des travaux prévus et leurs coûts, y compris les travaux rendus nécessaires pour la protection du patrimoine, ainsi que la part afférente aux améliorations énergétiques. Les allégations toutes générales de la recourante ne permettent dès lors par de retenir que ces postes auraient été purement et simplement ignorés. Enfin, même s'il est vrai que les loyers proposés sont inférieurs à ceux qui ont été considérés comme abusifs par la jurisprudence cantonale mentionnée par la recourante, ils dépassent encore très largement le maximum de la fourchette fixée par la loi.

Dans la mesure où il est recevable, le grief doit lui aussi être écarté.

E. 6

La recourante se prévaut enfin de la garantie de la propriété et de la liberté économique (art. 26 et 27 Cst.). Elle admet que l'atteinte portée à ces libertés repose sur une base suffisante et poursuit un intérêt public, mais considère que le principe de la proportionnalité serait violé. L'argument se confond dès lors avec celui qui a été examiné au consid. 3 ci-dessus, et doit être rejeté dans la même mesure.

E. 7

Sur le vu de ce qui précède, le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable. Conformément à l' art. 66 al. 1 LTF , les frais judiciaires sont mis à la charge de la recourante qui succombe. Il n'est pas alloué de dépens (art. 68 al. 3 LTF).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.