

BGer 1C 405/2024 vom 1. Juli 2025

Bundesgericht, 2025-07-01, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_405_2024

FR: TF 1C 405/2024 du 1 juillet 2025

IT: TF 1C 405/2024 del 1 luglio 2025

Regeste

Autorisation de construire; fixation du loyer après travaux | Aménagement du territoire et droit public des constructions

Erwägungen

E. 1

Les deux recours sont dirigés contre deux arrêts cantonaux dont la teneur est pour l'essentiel identique: ces derniers portent sur des travaux réalisés dans deux appartements situés dans le même bâtiment et traitent des questions juridiques similaires. Les deux recours présentent du reste un contenu et des griefs analogues. Il se justifie dès lors de joindre les causes 1C_405/2024 et 1C_407/2024, pour des motifs d'économie de procédure, et de statuer sur les mérites des recours dans un seul arrêt (cf. art. 24 PCF [RS 273] applicable par analogie vu le renvoi de l' art. 71 LTF).

E. 2

Dirigés contre deux décisions finales (art. 90 LTF) prises en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let . d LTF) dans des causes de droit public (art. 82 let. a LTF), les recours sont en principe recevables 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. Les recourants ont pris part aux procédures devant l'autorité précédente et sont particulièrement touchés par les arrêts attaqués qui fixent et bloquent durant trois ans les loyers d'appartements dont ils sont propriétaires. Ils disposent dès lors de la qualité pour recourir. Les autres conditions de recevabilité étant au surplus réunies, il y a lieu d'entrer en matière.

E. 3

Dans un premier grief, les recourants se plaignent d'une application arbitraire de l' art. 11 al. 1 let . d LDTR. Ils estiment que les loyers avant travaux à prendre en compte pour la fixation des loyers après travaux ne devraient pas être ceux payés par les anciens locataires - comme l'a jugé l'instance précédente -, mais un loyer supérieur, calculé en tenant compte du rendement des appartements.

E. 3.1

Appelé à revoir l'application faite d'une norme cantonale ou communale sous l'angle de l'arbitraire, le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue que si celle-ci apparaît insoutenable ou en contradiction manifeste avec la situation effective, ou encore 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 celle-ci soit arbitraire dans son résultat. 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 150 I 50 consid. 3.2.7; 148 I 145 consid. 6.1; 140 III 167 consid. 2.1). Une exigence de motivation accrue prévaut dans ce contexte. Selon le principe d'allégation, la partie recourante doit expliquer de façon circonstanciée en quoi consiste la violation, respectivement où réside l'arbitraire (art. 106 al. 2 LTF ; ATF 145 II 32 consid. 5.1).

E. 3.2

Intitulé "Mode de calcul", l'art. 11 al. 1 LDTR prévoit que, prenant en considération l'ensemble des travaux à effectuer, sous déduction des subventions éventuellement octroyées, le département fixe le montant des loyers ou des prix de vente maximaux, en tenant compte: du rendement équitable des capitaux investis pour les travaux, calculé, en règle générale, sur les 70% au maximum de leur coût et renté à un taux de 0,5 point au-dessus de l'intérêt hypothécaire de premier rang pratiqué par la Banque cantonale de Genève; le taux de rendement est fonction de l'incidence dégressive des amortissements (let. a); de l'amortissement calculé en fonction de la durée de vie des installations, en règle générale dans une fourchette de 18 à 20 ans, soit de 5,55% à 5% (let. b); des frais d'entretien rentés en règle générale à 1,5% des travaux pris en considération (let. c); des autres facteurs de hausse et de baisse à prendre en considération selon les articles 269 et suivants du code des obligations [CO; RS 220] (let. d). Selon l'art. 11 al. 2 LDTR, lorsque les logements répondent aux besoins prépondérants de la population (ci-après: BPP) quant à leur genre, leur typologie, leur qualité, leur prix de revient, le nombre de pièces ou leur surface, le loyer après transformation doit répondre aux besoins prépondérants de la population.

E. 3.3

La cour cantonale a expliqué que, selon la jurisprudence et la doctrine cantonales, les critères de calcul de l'art. 11 LDTR s'inspirent des règles fédérales contenues à l' art. 269a CO dans la mesure où ils font intervenir des éléments liés au rendement des fonds investis dans les travaux par les propriétaires. La finalité de la LDTR est cependant différente, s'intégrant dans un dispositif légal mis en place pour assurer le maintien en faveur de toutes les catégories de la population d'un parc de logements dont les caractéristiques et les loyers correspondent à leur besoin. La Cour de justice a encore souligné qu'une réactualisation des loyers avant travaux n'était acceptée par la jurisprudence et la doctrine cantonales qu'en cas de maintien des locataires dans leurs appartements et non lorsque, comme en l'espèce, les logements seraient loués à de nouveaux locataires après les travaux. L'argumentation des recourants tombait ainsi à faux et il n'y avait pas de motif d'actualiser les loyers avant travaux.

E. 3.4

Dans la mesure où les recourants basent leur grief sur l' art. 11 al. 1 let . d LDTR pour justifier une réactualisation des loyers avant travaux fondée sur un calcul de rendement, leurs explications sont difficilement compréhensibles. En effet, à la lecture de l'entier de la disposition, il découle sans équivoque du texte légal que l' art. 11 al. 1 let . d LDTR constitue, à l'instar des critères définis aux let. a à c de l'art. 11 LDTR, l'un des modes de calcul prévus par le législateur cantonal pour fixer les loyers après travaux ("prenant en considération l'ensemble des travaux à effectuer"; "rendement équitable des capitaux investis pour les travaux"); d'ailleurs comme l'a souligné la Cour de justice, la jurisprudence cantonale retient que le renvoi aux art. 269 ss CO prévu par l' art. 11 al. 1 let . d LDTR vise

les cas où les calculs de loyer selon l'art. 11 al. 1 let. a à c LDTR conduisent à un loyer qui serait encore abusif (cf. arrêt cantonal ATA/502/2008 du 30 septembre 2008 consid. 7d; voir également arrêts cantonaux ATA/236/2025 du 11 mars 2025 consid. 3.2; ATA/1415/2024 du 3 décembre 2024 consid. 3.2). Aussi, l'art. 11 al. 1 let. d LDTR apparaît-il sans pertinence s'agissant de la question de la réactualisation des loyers avant travaux (dans le même sens et récemment, arrêt cantonal ATA/1415/2024 précité consid. 3.2). Dans ces conditions, les explications des recourants basées sur l'art. 11 al. 1 let. d LDTR quant à la problématique de la réactualisation des loyers avant travaux apparaissent sans pertinence. À teneur des recours, on ne voit dès lors pas de motif de revenir sur l'appréciation de la Cour de justice, en particulier lorsque, fondée sur la doctrine cantonale, elle retient que la réactualisation des loyers avant travaux intervient selon la méthode relative (sur cette notion en droit privé, cf. notamment CHRISTOPH MÜLLER, *Contrats de droit suisse: Présentation systématique des contrats les plus importants en pratique*, 2021, n. 1628 ss) et que, partant, elle ne peut intervenir qu'en cas de poursuite du bail (cf. GAIDE/DÉFAGO GAUDIN, *La LDTR: Démolition, transformation, rénovation, changement d'affectation et aliénation*, 2014, ch. 4.1.1 p. 281 s. et ch. 4.2.2 p. 285 et la référence au Mémorial du Grand Conseil genevois [MGC] 1993 p. 3289). Cette interprétation n'apparaît au demeurant pas d'emblée arbitraire: en effet, en droit privé du bail, auquel renvoie la loi cantonale, la méthode relative ne peut en principe s'appliquer qu'aux modifications en cours de bail (cf. ATF 120 II 240 consid. 2); la solution de l'instance précédente répond également aux buts de la LDTR, en particulier quant au maintien du caractère actuel de l'habitat et de prix de location abordables (cf. art. 1 al. 1 LDTR). Ainsi, dès lors qu'en l'espèce, la fixation des loyers porte sur deux logements vacants, destinés à être reloués à de nouveaux locataires, il n'apparaît pas critiquable d'avoir refusé d'opérer une actualisation des loyers avant travaux. Les recourants n'exposent d'ailleurs pas non plus que cette appréciation conduirait à un résultat arbitraire, en particulier ne fournissent-ils aucune explication chiffrée permettant de discerner la portée concrète de leur critique. Enfin, pas plus que devant l'instance précédente, les recourants ne contestent que les loyers après travaux fixés par le département sont au surplus conformes aux let. a à c de l'art. 11 al. 1 LDTR; les loyers bloqués sur trois ans correspondent d'ailleurs au plafond LDTR maximal actuel arrêté par le Conseil d'État (loyer répondant aux BPP fixé à 3'528 fr. par pièce et par an, par arrêté du 12 janvier 2022 [ArRLoyers; RS/GE L 5 20.05]). Tel que motivé, le grief doit être écarté.

E. 4

Les recourants estiment encore devoir bénéficier des circonstances prévues à l'art. 9 al. 4 à 6 LDTR, spécialement des circonstances particulières de l'art. 9 al. 5 LDTR, permettant à titre exceptionnel le dépassement du plafond LDTR (loyer BPP).

E. 4.1

Lorsque le loyer avant travaux est inférieur au plafond LDTR, le loyer après travaux ne peut dépasser ce plafond (cf. art. 11 al. 2 LDTR; cf. GAIDE/DÉFAGO GAUDIN, *op. cit.*, ch. 5.2.1. p. 300 s.). Des exceptions permettant d'augmenter le loyer au-delà des BPP sont toutefois possibles en présence - et en cas de transformations - de circonstances particulières au sens de l'art. 9 al. 4 à 6 LDTR (cf. GAIDE/DÉFAGO GAUDIN, *op. cit.*, ch. 5.3.1 p. 301). Selon l'art. 9 al. 4 LDTR, la fourchette des loyers peut exceptionnellement être dépassée si la surface brute locative des pièces est importante. Elle peut également l'être si des circonstances particulières le justifient, soit si la protection du patrimoine génère

des coûts supplémentaires (art. 9 al. 5 LDTR). L'art. 9 al. 6 LDTR prévoit une série de mesures qui peuvent également être répercutées sur les loyers à certaines conditions; il s'agit de mesures en lien avec la consommation d'énergie.

E. 4.2

La Cour de justice a rappelé que, selon sa jurisprudence, constituaient des circonstances particulières le coût accru notablement lié à la création d'un appartement dans les combles. Cependant, s'agissant de l'interprétation de ces dispositions et de la mesure dans laquelle les circonstances particulières permettent un dépassement du plafond de loyers, l'instance précédente a souligné que, selon la jurisprudence, les propriétaires étaient priés, soit de justifier leur loyer par un ou plusieurs des motifs figurant à l'art. 9 al. 4 à 6 LDTR, soit de procéder à des travaux moins coûteux, lorsque le calcul opéré en vertu de l'art. 11 LDTR ne permettait pas de parvenir à des loyers accessibles à la majorité de la population, soit encore de réduire leurs exigences de rendement. Or, dans le cas particulier, les recourants ne se prévalaient que du coût élevé des travaux qui ne pouvaient cependant s'expliquer par aucune circonstance particulière au sens de l'art. 9 al. 4 à 6 LDTR. C'était ainsi à juste titre que le département avait nié l'existence de telles circonstances justifiant de dépasser le plafond LDTR.

E. 4.3

Devant le Tribunal fédéral, les recourants ne discutent pas cette appréciation, exposant uniquement l'interprétation qui, selon eux, devrait être donnée à la notion de circonstances particulières au sens de l'art. 9 al. 5 LDTR. Ils soutiennent en particulier que cette notion ne porterait pas uniquement sur les coûts liés à la protection du patrimoine; l'art. 9 al. 5 LDTR serait exemplatif et non exhaustif. À l'appui de ces considérations, les recourants se limitent cependant, au mépris des exigences de motivation du recours fédéral, à reproduire à peu de chose près la motivation de leur recours cantonal, ce qui n'est pas admissible (cf. art. 42 al. 2 et 106 al. 2 LTF; cf. ATF 145 V 161 consid. 5.2 et les arrêts cités); la recevabilité du grief apparaît pour ce motif douteuse. Quoi qu'il en soit, l'on comprend des considérants des arrêts attaqués que la jurisprudence cantonale ne se limite pas à la seule prise en compte des coûts liés à la protection du patrimoine pour la fixation du loyer (la Cour de justice mentionne en particulier les coûts importants liés à la création d'un appartement dans les combles, cf. arrêt cantonal ATA/391/2013 du 25 juin 2013 consid. 14; voir également GAIDE/DÉFAGO GAUDIN, op. cit., ch. 5.3.5 p. 307 qui évoquent des travaux considérables), si bien que l'on ne perçoit pas la portée du grief. Les recourants ne mentionnent au surplus aucune circonstance particulière qui commanderait en l'occurrence d'admettre une augmentation au-delà du plafond LDTR. Se prévaloir uniquement du coût important des travaux, sans expliquer en quoi ceux-ci seraient justifiés par des circonstances particulières au sens de l'art. 9 al. 4 à 6 LDTR, n'apparaît pas suffisant au regard de la jurisprudence cantonale et des objectifs de la LDTR visant le maintien d'un parc locatif abordable. Cela est en l'espèce d'autant plus vrai que les travaux en cause ont été réalisés dans un deuxième temps, pour des montants quatre fois supérieurs à ceux déjà réalisés en 2021, alors même qu'il est établi qu'à l'issue de ces premières interventions, les appartements étaient habitables et que les loyers alors fixés par le département n'avaient pas été contestés. Au vu de la jurisprudence cantonale, qui demande notamment aux propriétaires de limiter le coût des travaux pour maintenir les loyers à un niveau abordable (cf. art. 11 LDTR; arrêts cantonaux ATA/865/2022 du 30 août 2022 consid. 6f; ATA/391/2013 du 25 juin 2013 consid. 13), il n'est pas arbitraire de retenir qu'une telle

manière de procéder entre en contradiction avec les buts de la LDTR. Ainsi et pour autant qu'il soit recevable, le grief apparaît mal fondé et doit être rejeté.

E. 5

Les recourants font encore valoir une violation de l'art. 11 al. 3 LDTR. Selon eux, la Cour de justice aurait versé dans l'arbitraire en jugeant que cette disposition ne trouvait en l'espèce pas application au motif que les loyers des appartements avant travaux étaient inférieurs à la fourchette légale correspondant aux BPP. Ils estiment pouvoir fonder les hausses de loyers sur cette disposition.

E. 5.1

Aux termes de l'art. 11 al. 3 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.

E. 5.2

Se référant aux travaux préparatoires, la Cour de justice a exposé que cette disposition vise à permettre la rénovation d'immeubles dont les loyers dépassent déjà, avant les travaux, le niveau des loyers répondant aux BPP, en autorisant, dans ce cas de figure, une augmentation desdits loyers, pour autant toutefois que ces derniers aient été précédemment équitablement fixés (cf. MGC 1999 9/II 1070, p. 1086 ss). L'historique de cette disposition démontrait en outre que le législateur n'entendait l'appliquer que de façon limitée, aux seuls cas où les loyers étaient abusivement élevés, supérieurs à la fourchette BPP, avant travaux, sans constituer des logements de luxe. Or, dans le cas particulier, les loyers des deux appartements en cause, avant rénovation, ne dépassaient pas le niveau des loyers BPP - ce qui n'est pas contesté -, si bien que l'exception permettant d'augmenter les loyers prévue à l'art. 11 al. 3 LDTR n'était en l'occurrence pas applicable.

E. 5.3

Les recourants ne discutent pas réellement cette appréciation. Ils se contentent, sans en débattre ni en démontrer l'arbitraire, d'y opposer leur propre interprétation de la loi, se limitant de surcroît - tout comme au sujet de l'art. 9 al. 4 à 6 LDTR - à reproduire mot pour mot, sous réserve de quelques adaptations mineures, leurs explications développées devant l'instance précédente. La recevabilité du présent grief apparaît ainsi également douteuse (cf. art. 42 al. 2 et 106 al. 2 LTF; cf. ATF 145 V 161 consid. 5.2 et les arrêts cités). Quoi qu'il en soit, l'interprétation de cette disposition retenue par la Cour de justice répond à la lettre de la loi, par laquelle le juge est en principe lié (cf. ATF 144 V 313 consid. 6.1). Elle a par ailleurs été jugée conforme au droit fédéral par le Tribunal fédéral dans un arrêt du 1^{er} septembre 2000 (cf. arrêt 1P.664/1999 consid. 6c). La doctrine cantonale abonde également dans ce sens: elle précise qu'en présence, comme en l'espèce, de loyers correspondant aux BPP avant travaux, une augmentation au-delà de la fourchette LDTR est certes possible, mais aux conditions, en cas de transformation, de l'art. 9 al. 4 à 6 LDTR (cf. GAIDE/DÉFAGO GAUDIN, op. cit., ch. 5.3.1 p. 301 s., voir également, ch. 5.4.1 p. 307 s.) - dont la réalisation doit ici, on l'a vu, être niée -, et non, comme le soutiennent les recourants, en application de l'art. 11 al. 3 LDTR. C'est ainsi sans arbitraire que la Cour de justice a exclu l'application de l'art. 11 al. 3 LDTR. Le grief est écarté.

E. 6

Les recourants estiment enfin que les arrêts attaqués consacraient une violation de la garantie de la propriété (art. 26 Cst.) et de la liberté économique (art. 27 Cst.) au motif que les loyers arrêtés par le département ne leur permettraient pas de couvrir le montant des factures liées à leur immeuble; dans cette mesure et au vu de la motivation des recours, ces griefs se confondent. Les recourants se plaignent en particulier d'une violation du principe de la proportionnalité: la grave restriction à la liberté que comporteraient, selon eux, les autorisations litigieuses ne se justifierait pas au regard de l'intérêt public poursuivi par la LDTR. Au surplus, ils ne remettent en cause ni cet intérêt ni l'existence d'une base légale suffisante.

E. 6.1

La garantie de la propriété et la liberté économique ancrées aux art. 26 al. 1 et 27 al. 1 Cst. peuvent être restreintes aux conditions fixées à l' art. 36 Cst. La restriction doit ainsi reposer sur une base légale (al. 1), être justifiée par un intérêt public (al. 2) et respecter le principe de la proportionnalité (al. 3). 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 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. 6.2

En l'espèce, la Cour de justice a tout d'abord rappelé que, sur le principe et selon la jurisprudence, la LDTR, y compris dans la mesure où elle prévoit un contrôle des loyers après transformations, était conforme à la garantie de la propriété. Elle a ensuite qualifié de peu grave l'atteinte aux garanties constitutionnelles, compte tenu en particulier de son caractère limité dans le temps. Les travaux concernés par les autorisations litigieuses avaient en outre été décidés alors que les appartements étaient habitables, après la réalisation d'une première série de travaux en automne 2021. Enfin, les loyers avaient été arrêtés au maximum de la fourchette prévue par la loi.

E. 6.3

Comme pour leurs griefs précédents, les recourants reprennent à l'identique leur argumentation développée dans leurs recours cantonaux, sans discuter les considérants des arrêts attaqués, ce qui conduit en principe à l'irrecevabilité de la critique (cf. art. 42 al. 2 et 106 al. 2 LTF; cf. ATF 145 V 161 consid. 5.2 et les arrêts cités). Il faut quoi qu'il en soit - et faute d'éléments complémentaires - concéder à la Cour de justice qu'un plafonnement des loyers pour une période de trois ans ne peut, contrairement à ce qu'affirment les recourants, être considérée comme une atteinte grave; à l'échelle d'un investissement immobilier, cela ne représente en effet qu'un très court laps de temps (cf. arrêt 1C_110/2017 du 29 mai 2018 consid. 4.1.2). À cela s'ajoute que les travaux ici en cause ne sont pas nécessaires à l'habitabilité des appartements; il est en effet établi que les logements étaient en état d'être loués - au plus tard - après la première série de travaux effectuée en automne 2021. Les recourants ne prétendent au demeurant pas que la loi ou d'autres motifs les auraient contraints à entreprendre ces travaux supplémentaires. Que le plafonnement et le blocage des loyers ralentissent, voire empêchent l'adaptation des logements tombant sous le coup de la LDTR à un standing plus actuel (p. ex. par le remplacement de la cuisine ou de la salle de

bains), comme l'avancent les recourants, repose sur un choix du législateur, singulièrement sur l'objectif de la LDTR qui vise, dans les zones concernées par le contrôle des loyers (cf. art. 2 LDTR), à maintenir un niveau de prix abordable; la loi évoque d'ailleurs l'encouragement à des travaux d'entretien ou de rénovation raisonnables et proportionnés (art. 1 al. 1 LDTR; arrêts 1C_235/2023 du 11 mars 2024 consid. 9; 1C_195/2021 du 28 octobre 2021 consid. 5.1.3), ce à quoi ne répondent de prime abord pas les travaux discutés, dès lors qu'ils ont été décidés alors même que les appartements avaient fait l'objet de récents travaux et étaient - on l'a dit -, depuis lors, à tout le moins, habitables. Enfin, les loyers, bloqués pour une période de trois ans, ont été fixés au maximum de la fourchette prévue par la loi (cf. art. 6 al. 3 LDTR; arrêté du Conseil d'État du 12 janvier 2022 [ArRLoyers]). En définitive, en présence d'une atteinte de peu de gravité, limitée dans le temps, et qui répond à un intérêt public important visant à préserver l'habitat et les conditions de vie existants, les mesures litigieuses apparaissent proportionnées. Le grief est rejeté pour autant que recevable.

E. 7

Les considérants qui précèdent, conduisent au rejet des recours, dans la mesure de leur recevabilité, aux frais des recourants qui succombent (art. 66 al. 1 et 5 LTF). 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.