

# BGer 1C 90/2025 vom 4. Juli 2025

Bundesgericht, 2025-07-04, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_90\\_2025](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_90_2025)

FR: TF 1C 90/2025 du 4 juillet 2025

IT: TF 1C 90/2025 del 4 luglio 2025

## Regeste

Autorisation de construire (fixation du loyer après travaux, amende administrative) |  
Aménagement du territoire et droit public des constructions

## Erwägungen

### E. 1

Dirigé contre une décision finale prise en dernière instance cantonale dans le domaine du droit public des constructions, 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. Elle est particulièrement touchée par l'arrêt attaqué qui confirme l'assujettissement à une autorisation de construire des travaux exécutés, le nouvel avis de fixation du loyer initial, la restitution du trop-perçu de loyer aux précédents locataires et l'amende administrative prononcée en première instance. Elle peut ainsi se prévaloir d'un intérêt digne de protection à ce que cet arrêt et les décisions qu'il confirme soient annulés (art. 89 al. 1 LTF).

### E. 2

La recourante se plaint d'arbitraire dans l'application du droit cantonal relatif à la fixation du loyer après la réalisation de travaux dans son appartement.

#### E. 2.1

La loi genevoise du 25 janvier 1996 sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (LDTR; RS/GE L 5 20) 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 expressément par la loi (art. 1 al. 1 LDTR). Celle-ci prévoit notamment à cet effet, et tout en assurant la protection des locataires et des propriétaires d'appartements, des restrictions à la démolition, à la transformation et au changement d'affectation des maisons d'habitation (art. 1 al. 2 let. a LDTR). Une autorisation est nécessaire pour toute transformation ou rénovation de tout ou partie d'une maison d'habitation (art. 9 al. 1 LDTR). Après la réalisation de travaux soumis à la LDTR, un montant maximum des loyers peut être fixé par le département compétent comme condition aux autorisations de démolir ou de transformer (cf. art. 10 al. 1 LDTR). Le loyer après transformation doit par ailleurs répondre aux besoins prépondérants de la population (cf. art. 11 al. 2 LDTR). Le montant d'un tel loyer qui doit être accessible à la majorité de la population peut être révisé tous les deux ans par le Conseil d'État en fonction de l'évolution du revenu brut fiscal médian des contribuables personnes physiques (cf. art. 9 al. 3 LDTR). Depuis le 26 août 2011, les loyers correspondant aux besoins prépondérants de la population sont compris entre 2'536 fr. et 3'405 fr. la pièce/l'an (cf. arrêté du Conseil d'État du 24 août 2011 relatif à la révision des loyers répondant aux besoins prépondérants [ArRLoyers]). Ce plafond a été augmenté à 3'528 fr. la pièce/l'an par

le nouvel arrêté du 12 janvier 2022 (ArRLoyers; RS/GE L 5 20.05). Les loyers sont soumis au contrôle de l'État pendant une période de trois ans en cas de transformation ou de rénovation, jusqu'à cinq ans pour une transformation lourde et de cinq à dix ans en cas de construction nouvelle (art. 12 LDTR). Pendant la période de contrôle, les loyers et les prix de vente fixés par le département ne peuvent être dépassés (art. 14 al. 1 LDTR). L'intérêt public 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). Le contrôle des loyers répond ainsi 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).

## **E. 2.2**

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).

## **E. 2.3**

Les travaux entrepris par la recourante ont consisté à remplacer l'alimentation en eau et des canalisations des eaux usées de la salle de bain, des toilettes et de la cuisine, à remplacer les pavements et les carrelages ainsi que des meubles et de l'électroménager de la cuisine pour un coût total de 63'500 francs. Il n'est plus contesté devant le Tribunal fédéral qu'il s'agit de travaux de rénovation soumis à autorisation en vertu de la LDTR.

## **E. 3**

La recourante remet en cause la détermination du nombre de pièces du logement ayant servi à fixer le loyer maximum après travaux et notamment l'application du droit intertemporel. Selon elle, son appartement compterait 3.5 pièces et non 2.5 comme retenu par l'instance précédente, conduisant à un loyer annuel de 11'918 fr. (soit 3'405 fr. par pièce et par an).

### **E. 3.1**

Pour calculer le nombre de pièces selon la LDTR, la pratique genevoise se réfère aux dispositions du règlement d'exécution du 4 décembre 1977 de la loi générale sur la protection des locataires (RGL; RSG I 4 05 01) qui poursuit aussi un but de protection des locataires. Cette réglementation n'entre en outre pas en contradiction avec l'art. 52 de la loi genevoise sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1998 (LCI; RS/GE L 5 05) qui fixe la surface minimum d'une pièce d'habitation pour des motifs de police (cf. arrêt 1C\_323/2024 du 10 juin 2024 consid. 7.2). À teneur de l'art. 1 al. 4 RGL, pour le calcul du nombre de pièces des logements, il est tenu compte de la surface nette, telle que

définie à l'art. 4 du présent règlement. Par surface nette du logement, il faut entendre l'addition des surfaces des pièces, d'au moins 9 m<sup>2</sup>, et des demi-pièces, d'au moins 6 m<sup>2</sup>, habitables du logement et de la cuisine, ainsi que du laboratoire (art. 4 al. 1 RGL). Ne sont pas pris en compte les gaines techniques, halls, dégagements, couloirs, réduits et locaux sanitaires, loggias, balcons, terrasses, jardins, ni les trémies des escaliers des duplex (art. 4 al. 3 RGL). Pour les logements comportant 2 pièces au plus, la surface nette du logement comprend la surface des halls et dégagements. Pour les autres logements, lorsque l'accès à une chambre se fait par une autre pièce, il est en principe déduit la surface de passage théorique de 1 m de large (art. 4 al. 4 RGL). La détermination du nombre de pièces d'un logement implique en sus l'assurance d'un usage confortable, démontrée au moyen d'un plan meublé, pour le nombre d'occupants visés, ainsi qu'une surface nette minimum fixée selon le nombre de pièces (cf. art. 1 al. 5 RGL).

### **E. 3.2**

En l'occurrence, appliquant le droit en vigueur au moment de la réalisation des travaux, à savoir le RGL, la Cour de justice a considéré que la somme de la surface nette du logement de 35.5 m<sup>2</sup>, comprenant le séjour (15.37 m<sup>2</sup>), la chambre (12.39 m<sup>2</sup>) et la cuisine (7.74 m<sup>2</sup>), était inférieure à la surface nette minimum de 39 m<sup>2</sup> exigée pour un appartement de 3 pièces (cf. art. 1 al. 5 RGL). Elle a ainsi considéré qu'il s'agissait d'un appartement de 2.5 pièces, la demi-pièce étant la cuisine avec sa surface inférieure à 9 m<sup>2</sup> et le hall d'entrée étant exclu du calcul conformément à l'art. 4 al. 3 RGL.

#### **E. 3.2.1**

L'application par l'instance précédente du droit en vigueur au moment de la réalisation des travaux n'est pas critiquable et est conforme à la jurisprudence en matière de droit intertemporel (cf. ATF 148 V 162 consid. 3.2.1 et 146 V 364 consid. 7.1; arrêt 2C\_642/2023 du 16 juillet 2024 consid. 7.1). Si le bâtiment a certes été construit avant l'entrée en vigueur du RGL (et de la LDTR), le législateur a voulu réglementer un état de chose qui se prolongerait inévitablement lors de l'entrée en vigueur du nouveau droit, justifiant une application rétroactive improprement dite des dispositions du RGL. En adoptant la LDTR, le législateur genevois a en effet eu pour objectif de préserver un parc locatif accessible à la population et d'assurer la protection des locataires par un contrôle des loyers. Ces finalités d'intérêt public seraient largement entravées si cette loi et le RGL, applicable par analogie, ne pouvaient pas s'appliquer aux immeubles édifiés antérieurement à leur entrée en vigueur. La recourante n'a du reste acquis aucun droit à ce que son appartement soit considéré éternellement comme un 3.5 pièces. Le fait qu'avant l'entrée en vigueur du RGL une surface de 6 m<sup>2</sup> était suffisante pour être considérée comme une pièce (cf. art. 52 al. 1 LCI) ne lui a conféré aucun droit acquis. Elle n'a reçu aucune assurance en ce sens de la part de l'autorité et ne pouvait en outre pas revendiquer un droit au maintien de règles de droit en vigueur (cf. ATF 145 II 140 consid. 4; 130 I 26 consid. 8.1; arrêt 2C\_774/2021 du 2 février 2022 consid. 4.1). Les règles de la LDTR, précisées par la RGL, ont au demeurant été instaurées pour des motifs d'intérêts publics prépondérants à d'éventuels droits acquis privés.

#### **E. 3.2.2**

La Cour de justice n'a ensuite pas fait une application arbitraire du RGL, comme le soutient la recourante. L'instance cantonale pouvait premièrement refuser de tenir compte du hall d'entrée dans le calcul de la surface nette du logement. Cette règle ressort clairement de

l'art. 4 al. 3 RGL qui ne laisse pas entendre que la dimension du hall devrait être prise en considération. De même, le refus du département d'appliquer le régime dérogatoire prévu par l'art. 2b RGL pour des immeubles existants n'aboutit pas pour autant à une solution insoutenable. Par ailleurs, il n'était pas non plus arbitraire pour la Cour de justice de s'en tenir à la configuration actuelle des lieux pour déterminer la surface nette sans tenir compte d'un déplacement hypothétique de la cloison de séparation entre la cuisine et le salon. Cela étant, la cuisine est de toute manière prise en considération dans le calcul de la surface nette du logement (cf. art. 4 al. 1 RGL) et influence dès lors la détermination de son nombre de pièces (cf. art. 1 al. 4 RGL). Or, même en intégrant les 7.74 m<sup>2</sup> de la cuisine, la surface nette du logement de 35.5 m<sup>2</sup> n'atteint pas le seuil requis de 39 m<sup>2</sup> pour définir le logement comme un 3 pièces ou plus (cf. art. 1 al. 5 RGL). Aussi, si la recourante réalisait ses travaux en déplaçant un mur interne entre la cuisine et le salon (soit deux pièces déjà prises en compte pour déterminer la surface nette), la surface totale du logement resterait inchangée comme elle le relève elle-même. Dans une telle conjecture, le seuil minimal de 39 m<sup>2</sup> ne serait toutefois pas non plus atteint pour considérer le logement comme ayant plus de 2.5 pièces. Les critiques de la recourante sont dès lors infondées et ne peuvent qu'être rejetées.

#### **E. 4**

Dans un grief subsidiaire, la recourante se prévaut d'une violation de l'art. 9 al. 4 LDTR. S'il devait être retenu que son appartement de 51.86 m<sup>2</sup> (surface du hall comprise) ne comprenait que 2.5 pièces, il conviendrait de le considérer comme très spacieux et donc de majorer le loyer à hauteur de 3'600 fr. par pièce et par an.

#### **E. 4.1**

Après transformation du logement, le loyer fixé doit répondre aux besoins prépondérants de la population (art. 11 al. 2 LDTR) et être accessible à la majorité de celle-ci (cf. art. 9 al. 3 LDTR). Au moment déterminant de la fin des travaux en 2019, ce loyer devait être compris entre 2'536 fr. et 3'405 fr. la pièce/l'an (cf. ArrLoyers du 24 août 2011). Cette fourchette des loyers peut exceptionnellement être dépassée si la surface brute locative des pièces est importante (art. 9 al. 4 LDTR). La pratique retient qu'une surface est "importante" lorsque la surface brute moyenne des pièces est supérieure à 20 m<sup>2</sup> (cf. Gaide/Défago Gaudin, La LDTR : démolition, transformation, rénovation, changement d'affectation et aliénation : immeubles de logements et appartements : loi genevoise et panorama des autres lois cantonales, 2014, n° 5.3.2, p. 303).

#### **E. 4.2**

En l'espèce, il n'est pas contesté que l'appartement de la recourante comprend un séjour de 15.37 m<sup>2</sup>, une chambre de 12.39 m<sup>2</sup>, une cuisine de 7.74 m<sup>2</sup>, ainsi qu'un hall de 13.6 m<sup>2</sup>. Il s'agit en l'occurrence de surfaces nettes qui sont inférieures à la surface brute locative au sens de l'art. 9 al. 4 RGL, laquelle comprend aussi la surface des murs intérieurs (cf. Gaide/Défago Gaudin, op. cit., n° 5.3.2, p. 303). Aucune constatation de fait relative à la surface brute locative n'a été retenue dans l'arrêt attaqué. Cela étant, la recourante soutient appellatoirement qu'un appartement de 51.86 m<sup>2</sup> devrait être considéré comme "très spacieux" et supposerait un loyer majoré au sens de l'art. 9 al. 4 RGL. Elle ne démontre aucunement que la surface brute moyenne des pièces dépasserait les 20 m<sup>2</sup> nécessaires pour la considérer comme importante, étant par ailleurs rappelé que le hall ne peut pas être pris en considération (cf. art. 4 al. 3 RGL). Cela apparaît du reste peu probable, au vu des surfaces nettes retenues largement inférieures à ce seuil. La casuistique de la Cour de justice

à cet égard démontre au demeurant qu'il n'existe pas de seuil minimal précis à atteindre et qu'elle est assez restrictive dans l'admission d'un dépassement du plafond de la LDTR (cf. Gaide/Défago Gaudin, op. cit., n° 5.3.2, p. 304). Par conséquent, il n'était pas choquant pour la Cour de justice de renoncer à appliquer le régime d'exception instauré par l'art. 9 al. 4 LDTR. Le grief subsidiaire doit partant aussi être écarté.

## **E. 5**

Le montant de l'amende prononcée par le département est enfin contesté par la recourante.

### **E. 5.1**

Celui qui contrevient aux dispositions de la LDTR est passible des mesures et des sanctions administratives prévues par les art. 129 à 139 LCI ainsi que des peines plus élevées prévues par le Code pénal (art. 44 al. 1 LDTR). Selon l'art. 137 al. 1 LCI, est passible d'une amende administrative de 100 fr. à 150'000 fr. tout contrevenant à la LCI (let. a), aux règlements et arrêtés édictés en vertu de la LCI (let. b) et aux ordres donnés par le département dans les limites de la LCI et des règlements et arrêtés édictés en vertu de celle-ci (let. c). Le montant maximum de l'amende est de 20'000 fr. lorsqu'une construction, une installation ou tout autre ouvrage a été entrepris sans autorisation mais que les travaux sont conformes aux prescriptions légales (art. 137 al. 2 LCI). Il est tenu compte, dans la fixation du montant de l'amende, du degré de gravité de l'infraction; constituent notamment des circonstances aggravantes la violation des prescriptions susmentionnées par cupidité, les cas de récidive et l'établissement, par le mandataire professionnellement qualifié, d'une attestation, au sens de l'art. 7 LCI, non conforme à la réalité (art. 137 al. 3 LCI).

### **E. 5.2**

En l'occurrence, la Cour de justice a considéré que ni l'urgence ni la nécessité d'accomplir des travaux "en cascade" ne justifiaient les travaux sans demande d'autorisation préalable. L'amende de 3'900 fr. était en outre proportionnée à la faute commise, au vu de l'importance de l'augmentation du loyer et du fait que la recourante était assistée d'une régie connaissant parfaitement la réglementation applicable. Au vu du montant des travaux, de leur répercussion importante sur le loyer et de la jurisprudence assujettissant l'entretien différé à une autorisation (non contesté céans), la recourante, respectivement la régie qui la représentait, ne pouvait que difficilement admettre qu'ils n'étaient pas assujettis à une autorisation. À tout le moins, elle aurait dû se renseigner à ce propos avant de les entreprendre et ne peut dès lors pas se prévaloir de sa bonne foi ni d'une erreur sur les faits ou sur l'illicéité. L'absence d'antécédents ne constitue pas davantage une circonstance suffisante pour renoncer à infliger une amende, bien qu'elle puisse influencer sur la quotité de celle-ci (cf. arrêts 1C\_70/2024 du 11 octobre 2024 consid. 6 et 1C\_549/2023 du 11 octobre 2024 consid. 7). Quant au prétendu caractère urgent des travaux entrepris, il n'empêchait pas pour autant la recourante de se renseigner auprès de l'autorité quant à leur assujettissement à une autorisation; ces travaux n'ont d'ailleurs été annoncés que plusieurs années après leur réalisation sur l'impulsion de seuls locataires. La quotité de l'amende, fixée à 3'900 fr., n'est pas remise en cause de façon suffisamment motivée par la recourante. Rien ne suggère que le raisonnement à cet égard des autorités précédentes serait arbitraire. Mis en rapport avec le maximum de 20'000 fr. fixé par la loi, le montant de l'amende n'apparaît en effet pas résulter d'un excès manifeste du pouvoir d'appréciation reconnu au Département du territoire et entériné par la Cour de justice (cf. arrêt 1C\_138/2021 du 7 juillet 2021 consid. 2.6; Gaide/Défago Gaudin, op. cit., p. 490), qui appellerait une

intervention du Tribunal fédéral (cf. arrêts 1C\_70/2024 précité consid. 6 et 1C\_549/2023 précité consid. 7). Infondé et dans la faible mesure de sa recevabilité, le grief est rejeté.

#### **E. 6**

Le recours doit par conséquent être rejeté dans la mesure de sa recevabilité aux frais de son autrice ( art. 65 et 66 al. 1 LTF ). Il n'y a pas lieu d'allouer des dépens ( art. 68 al. 3 LTF ).

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