

GE_GERICHTE ATA/1353/2025 vom 9. Dezember 2025

GE Cour de justice, 2025-12-09, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_1353_2025

FR: GE_GERICHTE ATA/1353/2025 du 9 décembre 2025

IT: GE_GERICHTE ATA/1353/2025 del 9 dicembre 2025

Erwägungen

E. 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 ;

- 7/21 - A/2287/2023 art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

E. 2

En substance, et même si elle les subdivise autrement, la recourante fait valoir trois griefs de fond : tout d'abord, l'appartement litigieux serait un « logement de luxe » (infra 4 et 6), de sorte que le loyer ne devrait pas être fixé par l'État ; ensuite, il ne s'agirait pas d'une « transformation lourde » (infra 5 et 6) ; enfin, l'amende ne serait pas justifiée, respectivement serait excessive (infra 7). Au préalable, elle requiert un transport sur place (infra 3). La recourante ne conteste pas les calculs du département s'agissant du montant de loyer après travaux (CHF 24'018.- par an) ; elle ne conteste pas non plus le calcul du montant devant être remboursé aux anciens locataires et aux locataires actuels.

E. 3

La recourante sollicite préalablement un transport sur place. Elle fait simultanément valoir une violation de son droit d'être entendu, dès lors que le TAPI n'a pas ordonné de transport sur place.

E. 3.1

Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), le droit d'être entendu comprend notamment le droit pour l'intéressé d'offrir des preuves pertinentes et d'obtenir qu'il y soit donné suite (ATF 132 II 485 consid. 3.2 ; 127 I 54 consid. 2b). Le droit d'être entendu n'implique pas le droit d'être entendu oralement, ni celui d'obtenir l'audition de témoins (ATF 134 I 140 consid. 5.3 ; 130 II 425 consid. 2.1). Le droit d'être entendu n'empêche pas le juge de renoncer à l'administration de certaines preuves et de procéder à une appréciation anticipée de ces dernières, s'il acquiert la certitude que celles-ci ne l'amèneront pas à modifier son opinion ou si le fait à établir résulte déjà des constatations ressortant du dossier (ATF 138 III 374 consid. 4.3.2 ; 131 I 153 consid. 3).

E. 3.2

Le TAPI a considéré que le dossier contenait les éléments suffisants et nécessaires pour statuer sur le litige, notamment de nombreuses photographies. En outre, les travaux avaient été effectués en 2017, de sorte qu'il n'était plus possible de se rendre compte de l'état de l'appartement avant les travaux.

E. 3.3

La recourante fait valoir que la notion de logement de luxe peut évoluer avec le temps et qu'un logement de luxe peut perdre cette qualification au fil du temps. Elle explique que l'appartement était en train de se dégrader en raison de l'absence de travaux. Elle fait valoir un « piège juridique » dans lequel, alternativement, la propriétaire attend trop longtemps (de sorte que le logement perdrait son caractère luxueux) ou rénove prématurément son logement, avec des dépenses superflues. Il y aurait une contradiction du TAPI dès lors que les travaux ont déjà été effectués (ce qui rendrait inutile un transport sur place), mais que le TAPI se satisfait des photographies figurant au dossier. La recourante aurait souhaité que le TAPI perçoive une « impression générale » de somptuosité ou de luxe, respectivement une « appréciation sensorielle directe » du luxe.

- 8/21 - A/2287/2023

E. 3.4

En l'espèce, un transport sur place n'est pas nécessaire pour statuer dans le présent dossier. En effet, ce dernier contient suffisamment d'informations sur la description de l'immeuble et de l'appartement, ainsi que des photographies et rapports de spécialistes. Les caractéristiques factuelles sont connues, étant précisé que la position de la recourante a été rappelée ci-dessus dans la partie « EN FAIT » (cf supra A.c). La recourante ne dit pas non plus concrètement quel élément factuel contesté nécessiterait d'être constaté dans un transport sur place. En réalité, la divergence entre les parties ne concerne pas l'état factuel de l'immeuble et/ou de l'appartement – qui pourrait faire l'objet d'un transport sur place – mais la qualification juridique d'un logement de luxe (ou non) au sens de la législation et de la jurisprudence : cette qualification juridique sera reprise ci-dessous et tiendra compte des éléments factuels présentés par la recourante, par le département et figurant dans le dossier. Autrement dit, un transport sur place n'apporterait rien de plus à l'établissement des faits nécessaires à la résolution du présent litige. Au surplus, comme l'a relevé à juste titre le TAPI, dès lors que les travaux ont eu lieu, un transport sur place ne permettrait plus de constater que « [l'] état était en train de se dégrader en raison de l'absence de travaux », comme le fait valoir la recourante. Contrairement à la position de la recourante, il n'y a pas non plus de contradiction dans la position du TAPI. L'état actuel de l'appartement et de l'immeuble est reflété par les photographies, qui permettent d'en apprécier les éléments pertinents pour la réponse juridique. Quant à la réalisation des travaux, elle empêche effectivement de déterminer quel était l'état de l'appartement avant travaux ; vu la nécessité des travaux alléguée par la recourante, il est douteux que l'appartement ait encore pu être considéré comme luxueux dans son état avant la réalisation desdits travaux. Enfin, quant à l'impression générale de somptuosité, la recourante n'explique pas quel élément concret (de l'appartement ou de l'immeuble) elle aurait souhaité montrer au TAPI ou à la chambre de céans à l'occasion d'un transport sur place. La recourante ne convainc pas lorsqu'elle explique que seule une visite sur place (à l'exclusion de ce qui se trouve déjà dans le dossier) aurait fait ressentir le caractère luxueux de l'appartement.

E. 3.5

Par conséquent, ce premier grief sera écarté. Il ne sera pas non plus donné suite à la demande d'instruction.

E. 4

Dans un premier grief de fond, la recourante considère que l'appartement serait un « logement de luxe », de sorte que le loyer après travaux ne pouvait pas être fixé par le

département. La recourante ne critique pas l'appréciation du département selon laquelle les travaux effectués étaient des travaux de rénovation au sens de l'art. 3 al. 1 let. d LDTR, par conséquent soumis à la LDTR et à la fixation du loyer (art. 10 et 11 LDTR), sauf exception (art. 10 al. 2 LDTR).

- 9/21 - A/2287/2023 Elle fait en revanche valoir que l'une des exceptions à la fixation du loyer s'appliquait, à savoir celle du logement de luxe.

E. 4.1

Selon l'art. 10 al. 2 let. b 1e hypothèse LDTR, le département renonce à la fixation des loyers et des prix prévue à l'al. 1 lorsque cette mesure apparaît disproportionnée, notamment lorsque les logements à transformer sont des logements de luxe.

E. 4.2

La jurisprudence et la doctrine ont défini la notion de logement de luxe.

E. 4.2.1

La notion de logement de luxe procède tant du droit public cantonal que du droit civil fédéral. Cette notion du droit cantonal est la même que celle du droit du bail fédéral (art. 253b al. 2 de la loi fédérale complétant le Code civil suisse du 30 mars 1911 [Livre cinquième : Droit des obligations - CO - RS 220]) (ATA/229/2002 du 7 mai 2002 consid. 4a ; Emmanuelle GAIDE/Valérie 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, Stämpfli, 2014, p. 277).

E. 4.2.2

La loi ne définit pas la notion de luxe. Celle-ci comporte des traits quantitatifs (nombre minimal de pièces) et qualitatifs (caractère luxueux). Le juge doit se fonder sur son impression générale, laquelle dépend de l'examen concret de toutes les caractéristiques du logement en cause. La notion de luxe peut évoluer avec le temps. Une habitation peut acquérir cette qualité en fonction des transformations effectuées, ou au contraire la perdre au fil des ans. Aussi faut-il examiner si l'habitation possède une telle caractéristique au moment où cet élément est propre à exercer une influence (arrêt du Tribunal fédéral 4D_59/2017 du 7 mars 2018 consid. 2.2.2 et l'arrêt cité).

E. 4.2.3

Aux termes de l'art. 253b al. 2 CO, les dispositions sur la protection contre les loyers abusifs (art. 269 ss CO) ne s'appliquent pas aux baux d'appartements et de maisons familiales de luxe comprenant six pièces ou plus (cuisine non comprise). Le nombre minimum de pièces et le caractère luxueux de ces logements constituent des conditions cumulatives. Leurs loyers suivent les seules lois du marché (arrêt du Tribunal fédéral 4A_257/2015 du 11 janvier 2016 consid. 3.1 et les références citées).

E. 4.2.4

Constituent des indices de luxe la présence de marbre à l'entrée de l'immeuble, une piscine, un sauna, des sanitaires en surnombre, une surface totale et des pièces particulièrement grandes, un jardin spacieux, un environnement très protégé. La notion de luxe doit s'interpréter de manière restrictive ; elle suppose que la mesure habituelle du confort soit clairement dépassée (arrêt du Tribunal fédéral 4D_59/2017 du 7 mars 2018 consid. 2.2.2).

La présence d'un seul ou de quelques■uns seulement de ces indices ne suffit pas ; il faut que le luxe se dégage de l'ensemble. Pour décider si un logement est de luxe, le juge doit se fonder sur son impression générale, laquelle dépend de l'examen concret de toutes les caractéristiques du logement en cause, au moment où cet élément doit être apprécié

- 10/21 - A/2287/2023 (arrêt du Tribunal fédéral 4A_257/2015 du 11 janvier 2016 consid. 3.1 et les références citées).

E. 4.3

En matière de LDTR, la jurisprudence cantonale est la suivante :

E. 4.3.1

Selon la jurisprudence cantonale, pour être qualifié de luxueux, le logement doit avoir six pièces au moins, cuisine non comprise, c'est-à-dire à Genève sept pièces ou plus, des surfaces inhabituellement grandes, des éléments donnant une impression générale de somptuosité ou de confort extraordinaire. Il s'agit de conditions cumulatives. Un logement ancien peut être luxueux s'il a été conçu comme tel et qu'il est correctement entretenu (ATA/441/1997 du 5 août 1997 consid. 6). Un logement peut être luxueux, quel que soit le quartier où il se trouve et même si une partie de l'immeuble comprend des locaux commerciaux de bureaux. Il faut prendre en considération le logement en tant que tel, et non le type ou le style de locataires qui occupent l'immeuble (ATA/214/2003 du 15 avril 2003 consid. 5). Dès lors, un logement peut être luxueux même s'il est mal situé géographiquement, avec une vue et une luminosité ambiante réduites (ATA/1736/2019 du 15 janvier 2019 consid. 7e). Par ailleurs, des éléments extérieurs à l'appartement lui-même peuvent lui conférer un caractère luxueux s'ils le valorisent. C'est le cas de la vue sur le jet d'eau et la rade de Genève (ATA/214/2003 précité consid. 5 ; Emmanuelle GAIDE/Valérie DÉFAGO GAUDIN, op. cit., pp. 277 et 278).

E. 4.3.2

Dans sa jurisprudence, le Tribunal administratif, dont les compétences ont été reprises par la chambre de céans, a retenu le caractère luxueux d'un logement de huit pièces réparties sur 280 m², dont plusieurs de dimensions importantes et en enfilade, pourvues de boiseries bien entretenues de la fin du XVIII^e siècle et de plusieurs cheminées de marbre, ainsi que de plafonds particulièrement hauts donnant à l'ensemble un caractère luxueux (ATA/441/1997 du 5 août 1997).

E. 4.3.3

Le Tribunal administratif a également qualifié de luxueux un logement de quatre ou quatre pièces et demie de 120 m² ayant du parquet et des moulures au plafond, des radiateurs de l'époque de sa construction en 1920, avec un hall d'entrée d'immeuble de qualité, cossu et d'une taille inhabituelle. La présence d'un concierge, le caractère bourgeois de la façade en pierres de taille, les carreaux de faïence sur les balcons, le bâtiment ayant une vue magnifique sur la rade, le Mont■Blanc et les autres montagnes des Alpes étaient autant d'indices déterminants (ATA/229/2002 du 7 mai 2002).

E. 4.3.4

La chambre de céans a exceptionnellement admis le caractère luxueux de deux appartement de cinq pièces d'environ 130 m² issus d'une division dans un immeuble à l'entrée soignée avec des boiseries bien entretenues, avec un hall d'entrée particulièrement spacieux (25

m²), un sol en bois entouré de dalles en pierre, un sol de l'appartement choisi avec soin en planelles et en bois exotique, un salon d'environ 30 m², deux cheminées dont l'une en marbre, une décoration raffinée constituée de matériaux et de revêtements de qualité supérieure – les revêtements des salles de bain et salles de douche étant constitués de mosaïque de

- 11/21 - A/2287/2023 type « pâte de verre » 2 x 2 cm de haute qualité, une hauteur du plafond pour le grand salon d'environ 2.74 m, des détails de type corniche inversée dans la plupart des pièces de jour et enfin une vue directe sur le lac et le Mont-Blanc (ATA/1736/2019 précité).

E. 4.3.5

Le Tribunal administratif a toutefois nié le caractère luxueux d'un appartement composé de huit pièces dont la surface brute moyenne de chaque pièce s'élevait à 27.38 m². Cette surface était importante ; toutefois, le logement ne donnait aucune impression de somptuosité malgré certains atouts (terrasses dont la surface était conséquente, situation en attique et vue dégagée). La hauteur des plafonds n'était pas exceptionnelle, son entrée était modeste et l'agencement intérieur était standard. L'escalier, pourvu d'une rampe en bois, était fonctionnel et banal. Les matériaux utilisés pour la serrurerie, les fenêtres et les portes étaient courants. De même en était-il des revêtements de sol : le salon et les couloirs étaient pourvus d'un parquet simple et les chambres d'une moquette ordinaire. Enfin, l'architecture de l'immeuble ne présentait aucune particularité (ATA/859/2010 du

E. 4.3.6

Le TAPI a également nié le caractère luxueux d'un logement sis dans un immeuble ayant une entrée spacieuse, avec un sol en marbre, un plafond en bois, un lustre, des fauteuils et une table, deux ascenseurs ainsi qu'une piscine chauffée toute l'année, fermée par des parois vitrées, s'ouvrant sur le jardin privatif de l'immeuble et comprenant toilettes, douches, vestiaires et chaises longues pour les habitants de l'immeuble ; un palier boisé du 6^e étage de l'immeuble où se situait l'appartement de quatre pièces d'environ 130 m², lequel comprenait un living et une cuisine donnant sur un balcon duquel on pouvait voir le sommet du jet d'eau et le parc arborisé bien entretenu de l'immeuble, la cuisine étant entièrement équipée, ainsi qu'un WC visiteur, une douche/lavabo et une salle de bains, et deux chambres à coucher. La chambre de céans s'était ralliée à cet avis non contesté devant elle (ATA/826/2012 du 11 décembre 2012). Cette jurisprudence a paru sévère pour la doctrine (Emmanuelle GAIDE/Valérie DÉFAGO GAUDIN [2014], p. 279).

E. 4.4

La recourante a fait valoir différentes caractéristiques factuelles de l'immeuble et de l'appartement (cf supra EN FAIT, § A.c) qui justifieraient, selon elle, la qualification juridique de logement de luxe.

E. 4.5

En l'espèce, il s'agit d'un appartement de 6.5 pièces selon le RGL, d'une surface habitable totale d'environ 173 m². Sur un plan formel, il ne respecte pas le nombre de pièces minimal (7 pièces) pour être qualifié de logement de luxe. Sur un plan matériel, il ne s'agit pas non plus d'un logement de luxe, notion qui s'interprète de manière restrictive. Même si l'immeuble est situé dans le quartier résidentiel de Champel et se trouve à proximité immédiate du parc Bertrand (certaines pièces permettant de le voir), cela ne transforme pas

l'immeuble en bâtiment de luxe au sens de la LDTR. S'agissant de l'emplacement et de la vue, il n'y a rien d'exceptionnel (ce qui pourrait être le cas en cas de vue exceptionnelle sur le lac et les montagnes). Les autres

- 12/21 - A/2287/2023 caractéristiques de l'immeuble démontrent certes une belle qualité de l'immobilier, que cela soient des façades en pierre, des tourelles, de la porte d'entrée, de la ferronnerie ou du hall d'entrée : cela ne le transforme cependant pas en bâtiment de luxe au sens de la LDTR : il n'y a par exemple pas d'immenses espaces, ni de très grands volumes, une piscine ou un jardin spacieux. Les caractéristiques historiques relevées par la recourante, telles que les personnes qui y ont habité, le caractère moderne pour l'époque de construction (chaufferie centrale, eau chaude et ascenseur) ou l'existence d'une « chambre de bonne », voire le fait de le destiner à des personnes aisées ne transforment ni l'immeuble, ni l'appartement en logement de luxe. À suivre le raisonnement du recourant, l'emplacement « chic » dans le quartier de Champel aurait une influence importante sur la qualification de logement de luxe. Il ne s'agit cependant pas du seul immeuble construit dans la phase d'urbanisation au début du XXe siècle. La définition (très large) du logement de luxe souhaitée par la recourante ne correspond pas à celle retenue par le législateur et la jurisprudence. L'appartement, lui-même, est un appartement classique de 6.5 pièces, avec salon, salle à manger, chambres, cuisine et salles d'eau. Même si elle est grande, la surface habitable totale n'est pas non plus exceptionnelle. L'existence de moulures au plafond, les « belles portes d'époque », la cheminée décorative, les « superbes portes vitrées » ou le carrelage en pierre sombre dans les salles de bain et la cuisine ne suffisent pas pour retenir une qualification de logement de luxe au sens de la LDTR. Il s'agit assurément d'un bel appartement, qui est d'autant plus beau qu'il a été rénové en 2017 pour CHF 200'000.-. Comme expliqué dans les exemples de jurisprudence ci-dessus, le « logement de luxe » doit être interprété restrictivement : il faut quelque chose d'exceptionnel pour le considérer comme tel. Ainsi, ce n'est pas la notion commune ou ordinaire du luxe qui doit être prise en considération, mais la notion juridique du luxe au sens de la LDTR, qui est rare (voir aussi Emmanuelle GAIDE/Valérie DÉFAGO GAUDIN [2014], p. 279). Pour éviter de restreindre le but protecteur de la LDTR voulu par le législateur, l'art. 10 al. 2 let. b, 1ère hypothèse LDTR s'interprète restrictivement. Si on suivait la position de la recourante, il y aurait de très nombreux appartements à Genève qui seraient considérés comme des appartements de luxe. La recourante ne fait, à juste titre, pas valoir le prix du loyer pour défendre la qualité de logement de luxe. En effet, avant travaux, le loyer annuel hors charges du précédent locataire était de CHF 16'872.-. Ce n'est qu'après les travaux que la recourante a augmenté le loyer annuel à CHF 69'600.-. La recourante fait valoir que la « chambrette » aurait dû être considérée comme une pièce à part entière. La doctrine à laquelle se réfère la recourante concerne cependant le droit du bail ; or, il résulte de la jurisprudence cantonale de droit public citée ci-dessus qu'il faut sept pièces (cuisine incluse) pour, en principe, entrer dans la catégorie de logement de luxe. Des exceptions sont possibles, mais le présent appartement n'en remplit pas la condition.

- 13/21 - A/2287/2023 La recourante critique encore le fait que le département et le TAPI aient retenu que le logement ne donnait aucune impression de somptuosité. Il aurait fallu tenir compte de la destination initiale de l'appartement à une catégorie aisée de la population. Cela étant, la recourante n'explique pas pourquoi cet appartement en particulier aurait été plus somptueux que les autres appartements de l'immeuble, respectivement que d'autres appartements d'autres immeubles construits dans le même quartier à la même

époque. À nouveau, suivre la définition de la recourante conduirait à considérer trop d'appartements comme des logements de luxe selon la LDTR, alors qu'il s'agit d'une notion rare et exceptionnelle. La recourante n'explique pas en quoi son appartement comprendrait un « espace de réception exceptionnel de plus de 40 m² » que l'on ne trouverait pas ailleurs (par exemple dans l'appartement de l'étage inférieur ou dans ceux des étages supérieurs) ou dans d'autres immeubles. Vu le prix auquel la recourante a souhaité louer son appartement, il est certain qu'il contient des aménagements attirant des locataires très fortunés, mais cela ne transforme pas l'appartement en un logement de luxe au sens de la LDTR. La recourante critique le poids insuffisant que le TAPI aurait accordé à l'évaluation de l'immeuble par rapport à l'appartement. La chambre de céans considère que le raisonnement du TAPI n'est pas critiquable ; à toutes fins utiles, même en appréciant aussi les caractéristiques de l'immeuble (ce qui a été fait ci-dessus), le résultat ne change pas. L'immeuble et l'appartement ne remplissent pas les conditions restrictives d'un logement de luxe. La recourante critique l'absence de prise en considération des travaux (luxueux) qui auraient été effectués dans l'appartement pour lui donner un confort moderne. À nouveau, même s'il est assurément appréciable pour les locataires de disposer de salles de bains et d'une cuisine refaites à neuf, ainsi que d'un « magnifique carrelage en pierre sombre », il manque la somptuosité (découlant aussi de la rareté) de l'appartement situé dans un cadre exceptionnel. Enfin, la recourante critique la position du département et du TAPI en lien avec la vue sur le parc Bertrand. Aussi magnifique le parc soit-il, il ne s'agit pas – au sens de la jurisprudence précitée – d'un élément permettant de qualifier un appartement de luxe. La jurisprudence a surtout retenu le caractère de logement de luxe en cas de vue sur le lac et les montagnes ; étant donné le nombre d'espaces de verdure dans le canton de Genève, la vue en direction d'un parc ne transforme pas l'appartement en logement de luxe. Si on peut concevoir que la recourante considère son appartement rénové comme luxueux et situé dans un immeuble bien entretenu à proximité d'un magnifique parc, ces différents éléments sont insuffisants pour qualifier ledit appartement de logement de luxe au sens de la définition juridique restrictive de la LDTR. Il ne s'agit donc pas d'un logement de luxe au sens de la LDTR. Le premier grief sera écarté.

- 14/21 - A/2287/2023 5. Dans un deuxième grief de fond, la recourante conteste l'ampleur des travaux et estime qu'il ne s'agissait pas d'une « transformation lourde » au sens de l'art. 12 LDTR. La durée du contrôle du loyer ne pouvait donc pas être de cinq ans. 5.1 Selon l'art. 12 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 rénovés, durée qui peut être portée à 5 ans en cas de transformation lourde. Dans sa jurisprudence rendue concernant l'art. 12 LDTR, la chambre de céans a confirmé à plusieurs reprises la durée du contrôle fixée à cinq ans retenue par le département, notamment pour la création d'appartements à partir de la réunion de chambre isolées (ATA/567/2005 du 16 août 2005) ou la reconstruction à neuf du dernier étage d'un immeuble (ATA/100/2010 du 16 février 2010). Des travaux d'un montant total de CHF 58'379.-, correspondant à un montant de CHF 14'594.75/pièce, portant notamment sur une refonte des espaces et la démolition de cloisons, la démolition/reconstruction de parties de corniches et de plafonds, le changement complet du réseau électrique et l'installation de nouveaux câblages, prises et interrupteurs, pouvaient à juste titre être qualifié de transformations lourdes justifiant l'application d'un délai de contrôle de cinq ans, s'agissant d'une rénovation profonde et considérable (ATA/260/2014 du 14 avril 2014). La chambre de céans a aussi qualifié de transformation lourde la

rénovation intégrale d'un bâtiment avec transformation des 19 logements en six appartements de grande taille avec une redistribution des pièces (notamment WC et cuisines) (ATA/373/2016 du 3 mai 2016). Des travaux de transformation et rénovation complète (sanitaires, cuisine, peintures, carrelage, parquet, électricité et chauffage) avec une modification de la typologie de l'appartement par la permutation entre la cuisine et la chambre à coucher représentaient aussi une transformation lourde (ATA/685/2024 du 10 juin 2024). Dans deux jugements du TAPI, qui n'ont pas été contestés, la durée de contrôle du loyer de cinq ans a été confirmée pour des travaux portant sur la réfection complète des peintures d'un logement de quatre pièces, la rénovation des carrelages et faïences de la cuisine, la salle de bain et les toilettes, la mise en conformité des installations électriques, la pose d'un nouvel agencement de cuisine, la rénovation des installations sanitaires, la réfection des menuiseries, la pose d'un nouveau parquet ainsi que la permutation et modification de la disposition des pièces, la cuisine devenant une chambre. Le montant des travaux était de CHF 168'287.-, soit CHF 40'000.- par pièce (JTAPI/1300/2022 et JTAPI/1301/2022 du 29 novembre 2022). 5.2 La recourante, qui admet un coût total d'environ CHF 200'000.-, considère qu'il s'agissait principalement d'« améliorer la fonctionnalité de l'Appartement en le rénovant » et de « optimiser l'agencement de l'Appartement pour répondre aux besoins contemporains de confort et de praticité ». Comme la cuisine et la salle de

- 15/21 - A/2287/2023 bain concernée étaient toutes deux des salles d'eau, « leur intervertissement n'a pas nécessité la création d'une arrivée d'eau ». En l'espèce, la typologie a été modifiée (cf supra EN FAIT, A.b). Il ne s'agissait donc pas uniquement de rénover la cuisine et/ou la salle de bains, mais également de modifier la typologie des pièces, en créant/supprimant des cloisons près des différentes salles d'eau. Les plans confirment les travaux effectués à ces endroits. Même si les chambres, la salle à manger et le salon restent identiques dans leur volume, les travaux effectués dans les autres pièces – et en particulier l'ajout, respectivement la modification et la suppression de cloisons et de portes – confirment qu'il s'agit de travaux de « transformation lourde ». C'est donc à juste titre que le contrôle du loyer peut durer 5 ans, conformément à l'art. 12 LDTR.

L'appréciation du département et du TAPI à ce sujet peut donc être confirmée. Le deuxième grief sera écarté. 6. Dans un grief formellement séparé, mais matériellement lié aux deux griefs de fond examinés ci-dessus, la recourante considère que la confirmation de la décision du département par le TAPI représenterait une violation de l'interdiction de l'abus de droit, en raison du comportement des locataires. Cela étant, comme le TAPI l'a expliqué à juste titre, le rôle des locataires n'a aucune importance dans la présente procédure administrative qui vise l'application correcte de la LDTR à la suite de travaux accomplis sans autorisation et impliquant une fixation du loyer par l'État pour éviter un enrichissement indu du propriétaire selon la LDTR. La recourante pourra faire valoir ses arguments en matière d'abus de droit devant le Tribunal des baux et loyers, qui est d'ailleurs déjà saisi des prétentions des locataires contre la bailleresse. Le grief, à supposer qu'il soit recevable devant une juridiction administrative, sera écarté.

E. 7

janvier 2025 consid. 3.10.2 ; ATA/159/2021 du 9 février 2021 consid. 7b).

E. 7.1

Il faut tout d'abord rappeler les bases légales et la jurisprudence en matière d'amende administrative.

E. 7.1.1

L'art. 44 al. 1 LDTR prévoit pour celui qui contrevient aux dispositions de la loi des mesures et des sanctions administratives prévues par les art. 129 à 139 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05).

E. 7.1.2

Selon l'art. 137 al. 1 let. a LCI, est passible d'une amende administrative de CHF 100.- à CHF 150'000.- tout contrevenant à la loi. Toutefois, selon l'art. 137 al. 2 LCI, le montant maximum de l'amende est de CHF 20'000.- lorsqu'une construction, une installation ou tout autre ouvrage a été entrepris sans autorisation,

- 16/21 - A/2287/2023 mais que les travaux sont conformes aux prescriptions légales. Il est tenu compte, dans la fixation du montant de l'amende, du degré de gravité de l'infraction. Constituent notamment des circonstances aggravantes l'infraction commise par cupidité et les cas de récidive (al. 3).

E. 7.1.3

En matière d'amende, la distinction de la LCI s'agissant des travaux autorisables, respectivement non autorisables, figurait déjà, dans la loi actuelle, dès l'origine, à l'art. 137 al. 1 et 2 LCI, mais avec un maximum de l'amende à CHF 60'000.- (ROLG 1981 p. 432, en particulier p. 477). Le rapport de commission donne plusieurs explications sur les sanctions prévues à l'art. 137 LCI, mais ne dit rien s'agissant de la distinction entre les travaux autorisables et non autorisables (PL 6049-A ; MGC 1981 II p. 1644-1645). L'augmentation du maximum de l'amende (de CHF 60'000.- à CHF 150'000.-) résulte de la loi 10198, adoptée le 17 septembre 2009 (ROLG 2009 p. 751-752) et entrée en vigueur le 1er septembre 2010 (ROLG 2010 p. 495-496). Elle faisait suite à un projet de loi du Conseil d'État qui envisageait d'augmenter le montant des amendes à CHF 400'000.-, respectivement CHF 100'000.- en cas de travaux autorisables (PL 10198, p. 2 et 7), sans explication cependant sur le rapport entre la LCI et la LDTR. En commission du logement, les modifications à l'art. 137 al. 1 et à l'art. 137 al. 2 P-LCI ont été refusées (PL 10198-A, p. 11) ; en séance plénière, le Grand Conseil a néanmoins adopté un amendement modifiant l'art. 137 al. 1 LCI et augmentant le maximum de l'amende à CHF 150'000.-. Précédemment, elle figurait à l'art. 206 al. 1 et 2 de la loi sur les constructions et les installations diverses adoptée le 25 mars 1961, avec une amende maximale à CHF 20'000.- (al. 1) et un maximum à CHF 5'000.- en cas de travaux conformes (al. 2) (ROLG 1961 p. 217, en particulier p. 268). Précédemment, l'art. 7 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 27 avril 1940 ne distinguait pas, s'agissant de l'amende, si les travaux non autorisés étaient conformes ou non aux dispositions légales. La distinction portait sur d'autres points que l'amende (ROLG 1940 p. 89, en particulier p. 92).

E. 7.1.4

Les amendes administratives prévues par les législations cantonales sont de nature pénale, car aucun critère ne permet de les distinguer clairement des contraventions pour lesquelles la compétence administrative de première instance peut exister. C'est dire que la quotité de la sanction administrative doit être fixée en tenant compte des principes généraux régissant le droit pénal (ATA/8/2025 du

E. 7.2

Le TAPI considère, en se référant à l'ATA/292/2022 du 22 mars 2022 (consid. 5 et 6 en fait, consid. 6 en droit) et à l'ATA/195/2005 du 5 avril 2005 (consid. 3, 4, 11, 21, 22 et 28 en fait, consid. 8 en droit), que la chambre de céans a confirmé l'application de l'art. 137 al. 1 LCI, soit (d'une part) pour des amendes sanctionnant des loyers trop perçus sous l'angle de la LDTR, quand bien même les travaux dont découlaient ces travaux avaient entre-temps été régularisés, soit

- 17/21 - A/2287/2023 (d'autre part) pour une amende sanctionnant des infractions commises contre les dispositions de la LDTR réglementant l'aliénation de logements, en dehors de tout contexte de travaux. Il voyait d'ailleurs mal pour quelles raisons un contrevenant ayant commis des infractions graves portant sur d'importants loyers trop perçus pendant de nombreuses années devrait bénéficier d'un plafonnement d'une amende à CHF 20'000.- en application de l'art. 137 al. 2 LCI pour le simple motif qu'il aurait procédé auparavant à des travaux non autorisés (puis régularisés par la suite), tandis que celui qui aurait commis les mêmes infractions sans avoir procédé préalablement à des travaux (et donc en ayant commis globalement moins d'infractions) encourrait une amende maximale de CHF 150'000.-. La gravité de l'infraction se mesurait aux gains perçus au détriment des personnes dont la LDTR cherche à garantir la protection. En revanche, l'amende devait être diminuée en raison de la bonne collaboration de la recourante, non contestée par le département. Enfin, l'absence d'antécédent de recourante est un élément neutre. L'amende a ainsi été réduite de CHF 42'500.- à CHF 32'000.-.

E. 7.3

La recourante considère que l'amende aurait dû être limitée à CHF 20'000.- dès lors que les travaux entrepris dans l'appartement sont parfaitement autorisables. Elle ne discute cependant pas la jurisprudence citée par le TAPI. Selon la recourante, le TAPI aurait omis de tenir compte de sa bonne collaboration : elle n'avait pas effectué de gain substantiel, dès lors que le coût total des travaux était d'environ CHF 200'000.- ; elle avait fait preuve d'une collaboration exemplaire avec l'OCLPF et l'OAC ; il s'agissait du premier « cas de cette ampleur », car – sauf « possiblement à une occasion » avec une amende de quelques centaines de francs – c'était la première amende pour infraction à la LDTR ; enfin, l'absence de demande d'autorisation portait seulement sur un appartement « isolé ». En l'espèce, il est acquis que l'autorisation de construire a été délivrée par le département à l'issue de l'instruction. Les travaux proprement dits étaient donc conformes aux « prescriptions légales » au sens de l'art. 137 al. 2 LCI. Cela étant, outre l'absence d'autorisation de construire, la recourante a également commis une infraction à la LDTR, les travaux ayant été effectués sans suivre la procédure d'autorisation prévue par la LDTR et le loyer de l'appartement après travaux étant très nettement supérieur à celui permis par la LDTR et finalement fixé par le département, si bien qu'il ne s'agissait pas seulement de travaux autorisables au sens de la LCI, de sorte que le département n'était pas limité par le maximum prévu à l'art. 137 al. 2 LCI et devait fixer l'amende compte tenu du maximum prévu à l'art. 137 al. 1 LCI.

E. 7.4

Il reste à déterminer si l'amende de CHF 32'000.- est proportionnée.

E. 7.4.1

Le maximum de l'amende alors prévu, de CHF 60'000.-, a été infligé à un propriétaire ayant loué des appartements de plusieurs de ses immeubles à des loyers

- 18/21 - A/2287/2023 plus élevés que les loyers fixés dans les autorisations de construire afin d'obtenir un gain illicite de plusieurs centaines de milliers de francs, ayant agi intentionnellement et par cupidité, étant en outre multirécidiviste, ayant enfin tenu des propos mensongers et exercé des pressions à l'égard des locataires et ayant antidaté des contrats de bail rectifiés (ATA/195/2005 du 5 avril 2005 confirmé par arrêt du Tribunal fédéral 11P.309/2005 du 1er novembre 2005). Toujours sous l'ancien droit, un quart du montant maximum, soit CHF 15'000.-, a été infligé à un propriétaire ayant transformé, sans autorisation, des chambres en appartement et ayant perçu des loyers supérieurs à ceux finalement autorisés (ATA/567/2005 du 16 août 2005 consid. 30). Par arrêt du 23 février 2021, la chambre administrative a confirmé une amende de CHF 225'000.- infligée au recourant ; les quatre sociétés recourantes dont ce dernier était administrateur président en répondant solidairement, pour infractions à la LDTR à la suite de quatre arrêts, confirmés par le Tribunal fédéral. Le but des opérations montées par le recourant consistait à éluder l'examen visant à la protection du parc locatif et donc à violer l'art. 39 al. 1 LDTR. L'amende pouvait aller jusqu'à CHF 225'000.- compte tenu du concours d'infractions. La faute était très lourde et relevait d'un mépris total du but de la loi et des intérêts publics protégés. La solidarité entre les quatre entreprises était toutefois réduite proportionnellement au nombre d'appartements concernés leur appartenant (ATA/186/2021 du 23 février 2021, confirmé par arrêt du Tribunal fédéral 1C_191/2021 du 21 mars 2022). Le Tribunal fédéral a confirmé une amende de CHF 10'000.- infligée à un propriétaire ayant rénové sans autorisation un appartement de son immeuble (ATA/668/2022 du 28 juin 2022, confirmé par l'arrêt du Tribunal fédéral 1C_447/2022 du 3 février 2023), une amende de CHF 100'000.- contre un propriétaire ayant rénové plusieurs appartements sans autorisation retenant la cupidité et la récidive, et pour lesquels il avait dû rembourser CHF 212'501.- aux locataires (ATA/292/2022 du 22 mars 2022, confirmé par l'arrêt du Tribunal fédéral 1C_264/2022 du 7 mars 2023), et une amende de CHF 15'000.- infligée à l'architecte d'un propriétaire pour les travaux effectués sans autorisation retenant comme critères notamment sa qualité de professionnel du domaine et de récidiviste (ATA/706/2022 du 5 juillet 2022 consid. 5, confirmé par arrêt du Tribunal fédéral 1C_468/2022 du 21 avril 2023) La chambre de céans a confirmé une amende de CHF 16'200.- pour des travaux effectués dans un appartement de quatre pièces qui auraient dû être soumis à autorisation au sens de la LDTR et ayant engendré un trop-perçu de CHF 74'051.- (ATA/876/2025 du 19 août 2025 consid. 4.8.1). Elle a confirmé une amende de CHF 10'160.- pour la rénovation de trois appartements soumis à la LDTR sans demander d'autorisation. Pour l'un des appartements, les hausses de loyer avaient atteint 47 % puis 135 % environ. La recourante, par ailleurs expérimentée dans l'immobilier, ne pouvait se prévaloir de son ignorance, dès lors qu'elle était assistée

- 19/21 - A/2287/2023 de mandataires professionnellement qualifiés, dont elle devait assumer les actes, et d'une régie. Le fait qu'elle avait demandé et obtenu des autorisations pour d'autres appartements de l'immeuble dénotait qu'elle connaissait bien ses obligations (ATA/651/2022 du 23 juin 2022 consid. 15). Elle a confirmé une amende de CHF 5'600.- infligée dans le cas d'un appartement de trois pièces ayant subi des travaux devant être soumis à autorisation au sens de la LDTR et ayant engendré un trop-perçu de CHF 28'025.- (ATA/1334/2023 du 12 décembre 2023 consid. 12.8). Elle a confirmé une amende de CHF

3'900.- pour un appartement de 2.5 pièces rénové sans autorisation avec un trop-perçu de CHF 1'924.- + CHF 16'021.50 (ATA/8/2025 du 7 janvier 2025 consid. 3.10.3). Elle a confirmé une amende de CHF 4'800.- (initialement fixée à CHF 9'800.-, et réduite par le TAPI) pour un appartement de 5 pièces (124 m2) rénové sans autorisation avec un trop-perçu de CHF 49'203.- (ATA/958/2024 du 20 août 2024 consid. 4.2).

E. 7.4.2

En l'espèce, la recourante a accompli des travaux sans demander d'autorisation, alors qu'elle y était tenue et ne pouvait l'ignorer. Il ressort de son but social que la recourante est une professionnelle de l'immobilier. Elle a en outre pour administrateur président un avocat au barreau, qui ne peut ignorer le cadre légal. Son argument sur l'absence de gain substantiel ne convainc pas. En effet, le loyer annuel hors charges après travaux était de CHF 69'600.-, alors qu'il n'était que de CHF 16'872.- avant travaux : le loyer a donc plus que quadruplé, et la recourante l'a perçu durant environ cinq ans. Elle a été condamnée à rembourser aux locataires des trop-perçus de CHF 140'430.- + CHF 53'179.-, ce qui représente un gain élevé. Par ailleurs, même avec un coût de travaux d'environ CHF 200'000.-, les travaux ont été amortis en moins de trois ans, ce qui constitue une durée particulièrement brève. Enfin, elle avait résilié le bail du locataire précédent. L'infraction a porté sur un seul appartement, ce qui doit être pris en compte. La recourante fait valoir qu'il s'agirait de sa première infraction à la LDTR, sous réserve d'une amende de quelques centaines de francs. L'autorité intimée ne remet pas en question cette position et ne fournit aucun élément qui indiquerait qu'il s'agirait d'une récidive. L'absence de récidive pourra ainsi être retenue, étant précisé qu'il s'agit d'une circonstance neutre – la récidive constituant une circonstance aggravante. La recourante fait valoir une « collaboration exemplaire » avec l'OCLPF et l'OAC. Même si elle a répété de manière constante qu'elle considérait l'appartement comme un logement de luxe, la recourante a effectivement répondu aux demandes de compléments des autorités et fourni différents documents. Le TAPI a tenu compte de cette circonstance, étant précisé qu'une bonne collaboration est attendue d'un administré, dans la mesure où elle est nécessaire au traitement efficace d'un dossier et est imposée par la loi (art. 22 LPA ; ATA/1334/2023 du 12 décembre 2023 consid. 12.8).

- 20/21 - A/2287/2023 Compte tenu de tous ces éléments, et en particulier de la durée de la perception d'un loyer excessif, de cinq ans, et d'un trop-perçu de plus de CHF 193'500.- au total, il n'y a pas lieu de réduire davantage l'amende de CHF 32'000.-. Ce montant n'est en rien disproportionné et devra être confirmé. Entièrement mal fondé, le recours sera rejeté.

E. 8

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

* * * * *

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