

GE_GERICHTE ATA/495/2025 vom 6. Mai 2025

GE Cour de justice, 2025-05-06, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_495_2025

FR: GE_GERICHTE ATA/495/2025 du 6 mai 2025

IT: GE_GERICHTE ATA/495/2025 del 6 maggio 2025

Regeste

Résumé: Rejet d'un recours contre un jugement du TAPI confirmant une autorisation de construire contenant à titre de condition les loyers des appartements après travaux. Examen de la conformité au droit de l'autorisation de construire portant sur des logements dont les loyers effectifs avant travaux répondaient aux besoins prépondérants de la population (BPP) et pour des travaux projetés soumis à la LDTR. Examen des exceptions prévues dans la LDTR pour le dépassement de la fourchette des loyers, soit les circonstances particulières, notamment en cas de surcoûts liés à un problème technique grave entraînant des travaux indispensables, rencontré de façon inattendue. Condition non remplies en l'espèce. Examen des conditions dans laquelle la réactualisation des loyers avant travaux est acceptée, non remplies en l'espèce. Examen de la violation invoquée de la garantie de la propriété et la liberté économique, l'atteinte aux droits constitutionnels s'avérant proportionnée.

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 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

E. 2

Le litige porte sur la conformité au droit de l'autorisation de construire délivrée le 18 janvier 2024 par le département, à teneur de laquelle les loyers après travaux n'excéderaient pas les montants fixés à un total de CHF 93'846.-/an pour une durée de cinq ans après la fin des travaux, par renvoi du ch. 7 de la décision au préavis de l'OCLPF du 21 décembre 2023. La recourante ne conteste pas que les logements font partie de la catégorie dans laquelle sévit une pénurie, que leurs loyers effectifs avant travaux répondent aux BPP et que les travaux projetés sont soumis à la LDTR.

E. 2.1

La LDTR a pour but de préserver l'habitat et les conditions de vie existants ainsi que le caractère actuel de l'habitat dans les zones prévues (art. 1 al. 1 et 2 LDTR). À cet effet, et tout en assurant la protection des locataires et des propriétaires d'appartements, elle prévoit notamment l'encouragement à des travaux d'entretien et de rénovation raisonnables et proportionnés des maisons d'habitation (art. 1 al. 2 let. b LDTR). Plus spécifiquement, la LDTR vise plusieurs objectifs, notamment améliorer la protection des locataires et conserver sur le marché certains types de logements qui répondent à un besoin en raison de leur prix et de leur conception (ATF 116 Ia 401 consid. 9c).

E. 2.2

Le département accorde l'autorisation si les logements transformés répondent, quant à leur genre, leur loyer ou leur prix, aux BPP (art. 9 al. 2 LDTR). Il s'agit d'hypothèses alternatives (Emmanuelle GAIDE/Valérie DÉFAGO GAUDIN, La LDTR : Démolition, transformation, rénovation, changement d'affectation et aliénation : immeubles de logement et appartements : loi genevoise et panorama des autres lois cantonales, 2014, p. 133). Un logement correspond en principe par

- 7/14 - A/546/2024 son genre ou par son loyer aux BPP notamment lorsqu'il entre dans la catégorie des appartements dans lesquels règne la pénurie au sens de l'art. 25 LDTR. Selon l'arrêté déterminant les catégories de logements où sévit la pénurie en vue de l'application des art. 25 à 39 de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (ArAppart - L 5 20.03) déterminant au moment des faits, comme selon celui actuellement en vigueur, il y a pénurie dans toutes les catégories d'appartements d'une à sept pièces inclusivement.

E. 2.3

Par BPP, il faut entendre les loyers accessibles à la majorité de la population (art. 9 al. 3 LDTR). Selon l'arrêté relatif à la révision des loyers répondant aux besoins prépondérants de la population du 12 janvier 2022, en vigueur dès le 14 janvier 2022 (ArLoyers - L 5 20.05), les loyers correspondant aux BPP, fondés sur le revenu brut médian des contribuables personnes physiques 2018, sont compris entre CHF 2'627.- et CHF 3'528.- la pièce par année.

E. 2.4

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, selon l'art. 9 al. 5 LDTR. L'art. 9 al. 6 LDTR prévoit des mesures qui peuvent également être répercutées sur les loyers, aux conditions prévues par l'art. 14 de l'ordonnance 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). Il s'agit : des mesures destinées à réduire les pertes énergétiques de l'enveloppe du bâtiment ; des mesures visant à une utilisation rationnelle de l'énergie ; des mesures destinées à réduire les émissions des installations techniques ; des mesures visant à utiliser les énergies renouvelables ; du remplacement d'appareils ménagers à forte consommation d'énergie par des appareils à faible consommation. Pour les loyers correspondant avant travaux aux BPP, le loyer après travaux n'excédera pas le montant maximum de la fourchette des loyers correspondant aux BPP, majoré : a) d'un montant correspondant à la baisse prévisible des charges énergétiques du locataire, auquel peut être rajouté, si nécessaire : b) un montant correspondant à la contribution énergétique du locataire, qui ne pourra pas dépasser CHF 10.- par pièce, par mois (art. 9 al. 6 LDTR).

E. 2.5

Selon l'art. 10 al. 1 LDTR, sauf exception prévue à l'al. 2, le département fixe, comme condition de l'autorisation de construire, le montant maximum des loyers des logements après travaux. Il tient compte des critères énumérés à l'art. 11 LDTR. Le département renonce à la fixation des loyers et des prix prévus à l'al. 1 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 BPP

(art. 10 al. 2 let. b LDTR).

E. 2.6

Selon l'art. 11 al. 1 LDTR, le département prend en considération l'ensemble des travaux à effectuer, sous déduction des subventions éventuellement octroyées,

- 8/14 - A/546/2024 et 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 étant 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 art. 269 et ss CO (let. d). Selon l'art. 11 al. 2 LDTR, lorsque les logements répondent aux 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 BPP. Selon l'art. 11 al. 3 LDTR, si le loyer avant transformation ou rénovation dépasse le niveau des loyers répondant aux BPP, il est maintenu par le département au même niveau lorsqu'il apparaît qu'il permettrait économiquement au propriétaire de supporter le coût des travaux sans majoration de loyer. Selon l'art. 11 al. 4 LDTR, le coût des travaux se rapportant à une surélévation d'immeubles au sens des art. 23 al. 2 à 7 et 27 al. 3 à 7 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05) ne peut pas être répercuté sur le montant des loyers des logements existants.

E. 2.7

La recourante estime que le département aurait dû renoncer à la fixation des loyers après travaux en se fondant sur les exceptions au principe prévu par l'art. 11 LDTR. Vu le caractère très particulier de l'immeuble et les travaux très importants qui devaient être entrepris pour le réhabiliter, le département aurait dû renoncer à fixer le loyer après travaux en application de l'art. 10 al. 2 LDTR.

E. 2.8

L'art. 10 al. 2 LDTR n'énonce que trois cas de figure exemplatifs, de sorte que le département peut renoncer à fixer le loyer dans d'autres circonstances (Emmanuelle GAIDE/Valérie DÉFAGO GAUDIN, op. cit., p. 275 ch. 3.1 ; ATA/185/2021 du 23 février 2021 consid. 5d et la référence citée).

E. 2.9

L'autorité administrative jouit d'un large pouvoir d'appréciation dans l'octroi de dérogations. Cependant, celles-ci ne peuvent être accordées ni refusées d'une manière arbitraire. Tel est le cas lorsque la décision repose sur une appréciation insoutenable des circonstances et inconciliable avec les règles du droit et de l'équité et se fonde sur des éléments dépourvus de pertinence ou néglige des facteurs décisifs. Quant aux autorités de recours, elles doivent examiner avec retenue les décisions par lesquelles l'administration accorde ou refuse une dérogation. L'intervention des autorités de recours n'est admissible que dans les cas où le département s'est laissé guider par des considérations non fondées objectivement, étrangères au but prévu par la loi ou en contradiction avec elle. Les autorités de recours sont

toutefois tenues de contrôler si une situation exceptionnelle justifie

- 9/14 - A/546/2024 l'octroi de ladite dérogation, notamment si celle-ci répond aux buts généraux poursuivis par la loi, qu'elle est commandée par l'intérêt public ou d'autres intérêts privés prépondérants ou encore lorsqu'elle est exigée par le principe de l'égalité de traitement, sans être contraire à un intérêt public (ATA/539/2023 du 23 mai 2023 consid. 4.3 et l'arrêt cité). Le principe de la proportionnalité, auquel l'art. 10 al. 2 LDTR se réfère, commande que la mesure étatique soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité) ; en outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts ; ATF 144 I 306 consid. 4.4.1 ; 143 I 403 consid. 5.6.3 ; 140 I 257 consid. 6.3.1 ; 140 II 194 consid. 5.8.2).

E. 2.10

La chambre de céans a déjà eu l'occasion d'examiner l'application de l'art. 10 al. 2 LDTR à plusieurs reprises.

E. 2.10.1

Elle a retenu que, dans le cas exceptionnel où des travaux avaient engendré des problèmes techniques graves et imprévisibles laissant craindre un effondrement de l'immeuble pour lequel les règles de l'art n'avaient pas été respectées, lors de sa construction en 1914-1915, ce qui avait causé un dépassement du coût des travaux de CHF 19'000'000.-, il était possible, comme l'avait fait le département, de délivrer une autorisation exceptionnelle (ATA/561/2013 du 27 août 2013).

E. 2.10.2

La chambre administrative a considéré que le département pouvait valablement renoncer à fixer le montant maximal du loyer après travaux lorsque ceux-ci ont été exécutés 25 ans avant la délivrance de l'autorisation (ATA/185/2021 du 23 février 2021 consid. 6).

E. 2.10.3

La chambre de céans a encore considéré que le fait que le loyer avant travaux soit supérieur à celui de loyers correspondants aux besoins prépondérants de la population n'apparaissait pas comme une situation exceptionnelle à Genève et constituait une circonstance déjà appréhendée par l'art. 11 al. 3 LDTR. Renoncer à la fixation du loyer pour ce seul motif reviendrait ainsi à appliquer trop fréquemment l'exception prévue par l'art. 10 al. 2 LDTR, ce qui contreviendrait aux nombreux objectifs poursuivis par la loi, en particulier celui consistant à conserver sur le marché des logements qui répondent à un besoin en raison de leur prix (ATA/1334/2023 du 12 décembre 2023 consid. 10.6 confirmé par l'arrêt du Tribunal fédéral 1C_71/2024 du 11 octobre 2024). Le Tribunal fédéral a constaté que la mesure de blocage du loyer au montant fixé au départ du précédent locataire était apte à conserver l'appartement à un prix plus abordable et que cette mesure n'allait pas au-delà de ce qui était nécessaire pour maintenir des loyers conformes à ce que le droit permettait. La mesure respectait ainsi le principe de la proportionnalité. En outre, le fait que le loyer pouvait valablement être augmenté à la sortie du locataire en vertu du droit du bail était dénué de pertinence pour juger

- 10/14 - A/546/2024 de l'application de l'art. 10 al. 2 LDTR (arrêt du Tribunal fédéral 1C_71/2024 précité consid. 3).

E. 2.10.4

La doctrine estime que peuvent être assimilées aux circonstances dans lesquelles la fixation des loyers apparaît disproportionnée les situations où le propriétaire entretient régulièrement son immeuble, à des coûts pouvant être élevés, faute de quoi la durée du contrôle serait prolongée indéfiniment à chaque fois que le propriétaire effectue des travaux, avec l'effet pervers de décourager le propriétaire d'entretenir son immeuble (Emmanuelle GAIDE/Valérie DÉFAGO GAUDIN, op. cit., p. 275 ch. 3.1).

E. 2.11

En l'espèce, la recourante fait valoir que la situation de l'immeuble est identique à celle ayant donné lieu à l'ATA/561/2013 précité. Son raisonnement ne peut être suivi dans la mesure où il n'existe pas de surcoûts liés à un problème technique grave, entraînant des travaux indispensables, rencontré de façon inattendue dans les travaux qu'elle entend entreprendre. Dans la présente espèce au contraire, la recourante a acquis l'immeuble relativement récemment, qui plus est de ses actionnaires. On peut en déduire qu'elle en connaissait les caractéristiques et que le prix de vente a été fixé en considération de son état d'entretien, de son état locatif effectif, du potentiel d'augmentation des loyers en vigueur au moment de l'achat, des éventuels travaux à réaliser, de leur coût et de la possibilité de le répercuter sur l'état locatif après travaux au vu des règles légales applicables, dont la LDTR. Sur ce dernier point, la recourante, assistée d'une professionnelle de l'immobilier, était en effet en mesure d'anticiper dans une large mesure le résultat de l'examen de l'autorité, compte tenu des dispositions applicables et de la jurisprudence y relative. Contrairement au cas examiné dans l'ATA/561/2013 précité, dans lequel le requérant s'était trouvé confronté à une augmentation très importante et imprévisible du coût des travaux, la recourante ne pouvait donc ignorer en engageant des travaux que, pendant une période limitée, elle ne pourrait retirer de l'immeuble qu'un rendement limité par l'application des règles légales. Il ne peut donc être retenu dans ces circonstances que la fixation des loyers à un montant maximum pour une durée limitée porterait à ses intérêts privés une atteinte hors de proportion par rapport à l'intérêt public protégé par la LDTR. La recourante n'invoque pour le surplus aucune autre caractéristique spéciale de sa situation, au sens développé ci-dessus, qui permettrait de retenir que le blocage des loyers serait disproportionné en l'occurrence. Il sera en particulier relevé à cet égard, en relation avec le considérant 2.10.4 ci-dessus, que la présente espèce se caractérise par le fait que, du propre aveu de la recourante, l'immeuble litigieux n'avait plus fait l'objet d'un entretien régulier depuis de nombreuses années. Le grief sera donc écarté.

E. 3

La recourante conteste les loyers fixés par le département. Il ne faudrait pas prendre en compte les loyers appliqués avant travaux mais il faudrait se baser sur des loyers fictifs calculés sur les principes des art. 269 ss CO, le rendement avant travaux des

- 11/14 - A/546/2024 appartements ne lui permettant pas de couvrir les coûts. Elle invoque l'art. 11 al. 1 let. d LDTR.

E. 3.1

À cet égard, la jurisprudence et la doctrine ont déjà eu l'occasion de préciser que les critères de calcul retenus à l'art. 11 LDTR s'inspiraient déjà des règles de droit fédéral contenues à l'art. 269a CO en matière de fixation de loyer dans la mesure où ils font intervenir des éléments liés au rendement des fonds investis dans les travaux par le propriétaire (Alain

MAUNOIR, La nouvelle LDTR au regard de la jurisprudence, in RDAF 1996 p. 327). La finalité de l'art. 11 LDTR est cependant différente : il s'intègre 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 loi impose un contrôle des loyers pour une durée limitée, dont l'objectif est de contenir l'augmentation des loyers des logements les plus fortement recherchés en période de pénurie pour qu'il en subsiste sur le marché (ATA/502/2008 du 30 septembre 2008 consid. 7b). La réactualisation des loyers avant travaux selon l'art. 11 al. 1 let. d LDTR n'est acceptée par la jurisprudence et la doctrine qu'en cas de maintien des locataires dans leurs appartements et non lorsque les logements sont loués à de nouveaux locataires après les travaux. En effet, la méthode relative appliquée pour réactualiser les loyers, soit en déterminant l'évolution des facteurs de hausse et de baisse de loyer selon les règles du droit du bail, ne s'applique pas pour calculer les loyers de nouveaux baux (ATA/661/2024 et ATA/662/2024 du 4 juin 2024 consid. 6.2 ; Emmanuelle GAIDE/Valérie DÉFAGO GAUDIN, op. cit., p. 282 ch. 4.1.1 et 285 ch. 4.2.2).

E. 3.2

L'argumentation de la recourante tombe donc à faux puisqu'elle invoque le rendement insuffisant que lui auraient procuré les anciens loyers pour justifier l'application de l'art. 11 al. 1 let. d LDTR au loyer d'un logement vacant, dans le but d'obtenir un résultat différent du calcul du loyer après travaux. En outre, même les mécanismes de calcul du rendement au sens de l'art. 269 CO développés par la pratique du droit du bail ne sont pas destinés à assurer un rendement minimal au propriétaire, comme l'a rappelé le Tribunal fédéral, précisant encore que si celui-ci ne pouvait obtenir un rendement qui aurait été jugé acceptable par le droit du bail, cela ne signifiait pas que le droit fédéral était violé, ni même contourné (arrêt du Tribunal fédéral 1C_110/2017 du 29 mai 2018 consid. 3.2). Le grief sera donc écarté.

E. 3.3

La recourante estime encore que les loyers après travaux devaient être fixés en tenant compte des exceptions permettant de les augmenter au-dessus du plafond LDTR en application de l'art. 9 al. 4 à 6 LDTR.

E. 3.3.1

La chambre de céans a déjà été amenée à examiner ces dispositions visant des circonstances particulières en lien avec les buts poursuivis par la LDTR. Elle a retenu que le coût accru, notamment lié à la création d'un appartement dans des combles inhabitées, constituait des circonstances particulières (ATA/391/2013

- 12/14 - A/546/2024 du 25 juin 2013). Elle a rappelé à cette occasion, ainsi que dans une autre espèce, s'agissant de l'interprétation de ces dispositions et de la mesure dans laquelle les circonstances particulières permettaient le dépassement du plafond de loyers, que les propriétaires étaient priés, soit de justifier leur loyer par l'un ou plusieurs des motifs figurant à l'art. 9 al. 4, 5 et 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 (ATA/661/2024 précité consid. 5.3 ; ATA/865/2022 du 30 août 2022 consid. 6f ; ATA/3391/2013 précité consid. 13).

E. 3.4

En l'espèce, le département a tenu compte dans la fixation des loyers des travaux rendus nécessaires du fait de la protection patrimoniale ainsi que des éléments énergétiques invoqués, ce qui n'est pas contesté en soi par la recourante. Les loyers fixés après travaux dépassent ainsi le plafond LDTR étant fixés à CHF 4'302.- au lieu de CHF 3'528.-. Quant aux circonstances particulières supplémentaires, au sens de l'art. 9 al. 5 LDTR, la recourante ne les développe pas, ne mentionnant que les coûts élevés des travaux et ses charges incompressibles, dont résulterait selon elle un rendement insuffisant. Elle retient par exemple dans ces charges : les frais de remise en location, les vacances pendant la période de contrôle, les frais de procédure au Tribunal des baux et loyers et dans la présente procédure de recours ainsi que tous les frais non admis dans les charges d'exploitation comme les impôts sur le revenu et la fortune. Toutefois, ces coûts ne s'expliquent pas par des circonstances qui pourraient être retenues comme particulières, notion pour laquelle le département dispose d'une importante latitude de jugement dans son interprétation (ATA/391/2013 précité consid. 13) et qui doivent s'interpréter restrictivement selon la jurisprudence (ATA/661/2024 précité consid. 5.3). En conclusion, rien ne permet de retenir que l'autorité intimée aurait abusé de son pouvoir d'appréciation en ne retenant pas d'autres circonstances particulières au sens de l'art. 9 al. 5 LDTR pour la fixation des loyers après travaux, lesquels font déjà état d'une forte augmentation par rapport à leur niveau avant travaux. Le grief sera écarté.

E. 4

Finalement, la recourante invoque une violation de la garantie de la propriété et de sa liberté économique, le loyer fixé ne couvrant pas le montant des factures liées à leur immeuble.

E. 4.1

Comme tout droit fondamental, la garantie de la propriété et la liberté économique, ancrées aux art. 26 al. 1 et 27 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), ne sont pas absolues et elles peuvent être restreintes aux conditions fixées à l'art. 36 Cst. La restriction doit être fondée sur une base légale, les restrictions graves devant être prévues par une loi. Les cas de danger sérieux, direct et imminent sont réservés. L'al. 2 de cette norme

- 13/14 - A/546/2024 dispose que toute restriction d'un droit fondamental doit être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui. En outre, toute restriction d'un droit fondamental doit être proportionnée au but visé (art. 36 al. 3 Cst.), l'essence des droits fondamentaux étant inviolable (art. 36 al. 4 Cst.).

E. 4.2

Le Tribunal fédéral a déjà jugé que la LDTR, y compris dans la mesure où elle prévoit un contrôle des loyers après transformations, était conforme à la garantie de la propriété et à la liberté économique (ATF 116 Ia 401 consid. 9c ; 111 Ia 401 consid. 9 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_195/2021 du 28 octobre 2021 consid. 5.1.3 ; 1C_110/2017 du 29 mai 2018 consid. 4.1.2 et 4.2).

E. 4.3

En l'espèce, il faut prendre en compte le fait que la restriction n'est prononcée que pour cinq ans, soit, à l'échelle d'un investissement immobilier, pour une courte durée. L'atteinte ne saurait donc être qualifiée de grave, selon l'appréciation faite par le Tribunal fédéral,

notamment dans l'arrêt 1C_110/2017 précité (consid. 4.1.2). En outre, le département a fixé les loyers en tenant compte du maximum de la fourchette prévue par la loi et en prenant en compte les dépassements exceptionnels conformément à l'art. 9 al. 4 à 6 LDTR, comme vu ci-dessus. L'atteinte aux droits constitutionnels s'avère donc proportionnée et le grief sera écarté. En tous points infondé, le recours doit être rejeté.

E. 5

Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge de la recourante (art. 87 al. 1 LPA). Il ne sera pas alloué d'indemnité de procédure (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

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