



POUVOIR JUDICIAIRE

A/3889/2024-LCI

ATA/259/2026

**COUR DE JUSTICE**

**Chambre administrative**

**Arrêt du 10 mars 2026**

dans la cause

**A**\_\_\_\_\_

**recourante**

représentée par Me Olivier WEHRLI, avocat

contre

**B**\_\_\_\_\_ **SA**

représentée par Régie C\_\_\_\_\_ SA

**COMMUNE D**\_\_\_\_\_

**DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE-OAC**

**intimés**

---

**Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du  
21 août 2025 (JTAPI/888/2025)**

---

## EN FAIT

- A. a.** Depuis le 1<sup>er</sup> juin 2010, A\_\_\_\_\_ est locataire d'un appartement de quatre pièces, au premier étage de l'immeuble sis quai D\_\_\_\_\_ 1\_\_\_\_\_, en zone 5, propriété d'B\_\_\_\_\_ SA (ci-après : la propriétaire), dans la commune D\_\_\_\_\_ (ci-après : la commune).

Selon le contrat de bail, l'appartement est destiné « à son habitation à l'exclusion de tout autre usage ».

Dans l'une des pièces de cet appartement, A\_\_\_\_\_ exerce également une activité professionnelle, soit la gestion de l'agence d'escorte E\_\_\_\_\_ (ci-après : l'agence d'escorte).

- b.** Le 13 juin 2022, A\_\_\_\_\_ a déposé auprès du département du territoire (ci-après : le département) le formulaire de demande de préavis en vue de l'exploitation d'une agence d'escorte de la brigade de lutte contre la traite des êtres humains et la prostitution illicite (ci-après : BTPI).

- c.** Le 27 juin 2022, le département a rendu un préavis négatif au motif qu'une requête en autorisation de construire devait être déposée pour le changement d'affectation et d'éventuels travaux.

- d.** Le 19 avril 2023, A\_\_\_\_\_ a déposé une demande d'autorisation de construire en procédure simplifiée, enregistrée sous la référence APA 2\_\_\_\_\_. Elle a notamment produit son bail ainsi qu'un croquis de son appartement.

- e.** Le 22 mai 2023, l'office des autorisations de construire (ci-après : OAC) a rendu un préavis défavorable pour le changement d'affectation dudit logement en commerce. Le propriétaire foncier devait signer la requête. Les plans A02 et A03, à extraire du site cantonal de la direction de l'information du territoire, devaient être fournis. Le périmètre du projet devait être désigné sur le plan cadastral A03. Le plan A04 projeté devait être établi au 1/100<sup>e</sup>, à l'échelle, coté et orthonormé. Devaient y figurer la situation d'étage et l'orientation cardinale. Les vides d'étages légaux des pièces au sens de l'art. 77 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05) devaient être notifiés. La pièce désignée comme bureau devait être munie d'apport de lumière par des jours légaux directs. Le formulaire de l'office cantonal de l'inspection et des relations du travail (ci-après : OCIRT) S01 et celui de la police du feu O01 devaient également être fournis. Les dispositions de l'art. 19 al. 3 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LaLAT - L 1 30) demeuraient réservées.

- f.** Le 24 mai 2023, le département a invité A\_\_\_\_\_ à déposer un nouveau dossier complété, sa requête étant lacunaire.

- g.** A\_\_\_\_\_ n'a pas donné suite à cette demande.

**h.** Le 21 août 2023, le département des institutions et du numérique (ci-après : DIN) a demandé à A\_\_\_\_\_ de lui fournir un préavis favorable du département concernant l'affectation des locaux loués, conformément à l'art. 17 let. d de la loi sur la prostitution du 17 décembre 2009 (LProst - I 2 49).

**i.** Le 23 août 2023, A\_\_\_\_\_ s'est adressée au département afin qu'il lui confirme qu'aucune dérogation ni autorisation n'étaient nécessaires pour l'utilisation dans son logement d'un bureau destiné à son activité professionnelle.

**j.** Le 6 septembre 2023, le département lui a répondu que le changement de destination d'une construction ou d'une installation, même partiel, était soumis à autorisation de construire.

**k.** Le 18 septembre 2023, A\_\_\_\_\_ a sollicité une décision formelle.

**l.** Par décision du 21 septembre 2023, le département a ordonné à A\_\_\_\_\_ de requérir dans un délai de dix jours, une autorisation de construire en procédure accélérée, par le biais d'un mandataire professionnellement qualifié (ci-après : MPQ), sous réserve de l'art. 2 al. 3 LCI. À défaut, elle s'exposait à toutes mesures ou sanctions justifiées par la situation.

Vu les éléments qu'elle avait exposés et après analyse de sa demande, le changement d'affectation, même partiel des locaux, était soumis à l'obtention d'une autorisation de construire, conformément aux art. 1 LCI et 19 al. 3 LaLAT notamment.

**m.** Par acte du 3 octobre 2023, A\_\_\_\_\_ a recouru auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI) contre cette décision, concluant à son annulation et à ce qu'il soit constaté qu'elle pouvait exploiter un bureau consacré à l'agence d'escorte dans les locaux qu'elle louait au 1\_\_\_\_\_, quai D\_\_\_\_\_, à D\_\_\_\_\_.

Elle n'exerçait qu'une activité d'agence d'escorte et n'exploitait aucun salon de prostitution à son domicile. Elle s'occupait simplement de mettre en contact des clients potentiels avec des personnes exerçant la prostitution, ce qui n'engendrait aucune nuisance pour le voisinage, était conforme à la zone et ne nécessitait aucun aménagement des locaux ni changement d'affectation. L'exception de l'art. 19 al. 3 LaLAT devait donc s'appliquer sans qu'elle ne doive déposer de demande de changement d'affectation. L'art. 17 LProst avait été introduit afin de s'assurer que les locaux pouvaient être utilisés pour une activité commerciale ou qu'une dérogation avait été accordée. Cette modification n'avait pas pour but de prévoir un régime spécial applicable aux locaux dans lesquels une activité assujettie à la LProst était exercée.

**n.** Par jugement JTAPI/481/2024 du 22 mai 2024, entré en force, le TAPI a déclaré le recours irrecevable.

L'objet du litige portait sur l'ordre de requérir une autorisation de construire en procédure accélérée, si bien que la conclusion tendant à ce qu'il soit constaté qu'elle

pouvait exploiter un bureau consacré à son agence d'escorte dans les locaux qu'elle louait était exorbitante à l'objet de la décision entreprise et partant irrecevable.

La décision entreprise était une décision incidente ne préjugant en rien de la décision finale et elle conservait la possibilité de recourir contre la décision que prendrait le département après l'instruction complète du dossier. La décision querellée n'était pas susceptible de lui causer un préjudice irréparable.

Enfin, il était exclu qu'un projet de changement partiel d'affectation non conforme à la zone soit dispensé de l'obligation d'autorisation de construire et ce, même s'il ne nécessitait pas de travaux de construction ou de transformation. C'était donc bien dans le cadre d'une procédure accélérée au sens de l'art. 3 al. 7 LCI que le département devrait analyser si les conditions de l'art. 19 al. 3 LaLAT étaient réalisées, soit si l'intéressée utilisait de manière prépondérante l'objet loué comme habitation principale, de quelle manière elle faisait usage de l'une des pièces pour son activité professionnelle (aménagement, activité, accueil des clients et/ou escortes ou non et horaires) et si cette activité n'entraînait pas de nuisances graves pour le voisinage, éventuellement examiner s'il y avait lieu de déroger à la zone conformément à l'art. 26 al. 1 LaLAT.

À cet égard, il n'apparaissait pas, *prima facie*, que tous les documents requis par le département dans son préavis défavorable du 22 mai 2023 étaient nécessaires pour instruire la requête au sens de l'art. 10B al. 2 du règlement d'application de la loi sur les constructions et les installations diverses du 27 février 1978 (RCI - L 5 05.01). En particulier, le plan A04 établi au 1/100<sup>e</sup>, à l'échelle, coté et orthonormé, la situation d'étage, l'orientation cardinale, la notification des vides d'étages et le formulaire de la police du feu n'apparaissaient pas nécessaires à l'examen. Les plans A02 et A03, soit un plan de base au 1/2500<sup>e</sup> et un plan cadastral au 1/500<sup>e</sup> ou 1/250<sup>e</sup> ainsi qu'un plan de l'appartement avec les dimensions cotées, des photographies de chaque pièce et le formulaire de l'OCIRT S01 apparaissaient suffisants pour procéder à l'analyse. Ces exigences permettraient également de respecter le principe de la proportionnalité. Par ailleurs, il n'apparaissait pas non plus nécessaire qu'un MPQ établisse les plans et documents requis (art. 2 al. 3 *in fine* LCI). S'agissant de la signature du propriétaire, le département veillerait à se conformer aux exigences de rang constitutionnel telles qu'elles découlaient de l'arrêt du Tribunal fédéral 2C\_230/2010 du 12 avril 2011 (consid. 4), publié sous ATF 137 I 167. L'art. 17 let. d LProst soumettant le droit du responsable d'une agence d'escorte à la preuve qu'il se trouvait au bénéfice de l'accord écrit du propriétaire de l'immeuble destiné à abriter ce commerce avait été annulé par notre Haute Cour dans le cadre de son examen abstrait de ladite norme. Cela étant, l'intéressée ne s'était pas plainte du fait que la propriétaire de l'appartement refuserait de signer la demande d'autorisation de construire. Il apparaissait, au contraire, qu'elle approuvait le changement d'affectation.

o. Par requête du 12 juin 2024, enregistrée sous le n° APA 3\_\_\_\_\_, A\_\_\_\_\_ a sollicité une autorisation de construire en procédure accélérée portant sur le

changement d'affectation en cause. Dans le formulaire *ad hoc*, elle a coché la case « changement d'affectation » ajoutant la mention manuscrite « prétendu ».

Elle contestait être assujettie et devoir demander une autorisation de construire et ne déposait cette demande que pour se conformer au jugement du TAPI du 22 mai 2024, dont il ressortait que la signature du propriétaire n'était pas requise (*sic*). Elle produisait les plans A02 et A03, le plan de l'appartement, des photographies de chaque pièce, ainsi que le formulaire de l'OCIRT S01. Elle réitérait ses explications selon lesquelles elle se limitait à utiliser une table lui servant de bureau (photographie n° 8), pour organiser des rendez-vous. Il s'agissait de la seule activité exercée depuis son domicile, aucune personne sollicitant les services de son agence n'étant reçue dans les locaux.

**p.** Lors de l'instruction de cette requête, les instances suivantes ont été consultées :

- le 19 juin 2024, l'office cantonal de l'eau et l'office de l'urbanisme ont préavisé favorablement le projet, le premier, sans observation et le second avec dérogation à l'art. 19 al. 3 LaLAT ;
- le 20 juin 2024, la police du feu et le service de l'air, du bruit et des rayonnements non ionisants ont préavisé favorablement le projet, sans observation.

Le dossier a été soumis à quatre reprises à la direction des autorisations de construire (ci-après : DAC) :

- le 19 juin 2024, elle a sollicité la production de pièces complémentaires, précisant que le concours d'un MPQ était requis s'agissant d'un changement d'affectation ;
- le 3 juillet 2024, elle a sollicité la production de pièces complémentaires, précisant que l'accord de la propriétaire était demandé dans le cadre de l'art. 11 RCI, en lien avec le dépôt d'une demande d'autorisation de construire et non pas pour une « demande d'affectation assimilée à l'art. 17 let. d LProst » ;
- le 25 juillet 2024, elle a émis un préavis défavorable, indiquant qu'elle ne pouvait pas statuer sur la requête, en l'absence de l'accord de la propriétaire ;
- le 25 septembre 2024, elle a émis un préavis défavorable, au motif que l'accord de la propriétaire faisait défaut (art. 11 al. 4 RCI).

**q.** Invitée par le département, après chacun de ces préavis, à produire les compléments sollicités par la DAC, A\_\_\_\_\_ s'est déterminée comme suit :

- le 27 juin 2024, elle a notamment rappelé qu'il ressortait expressément du jugement du TAPI du 22 mai 2024 que l'intervention d'un MPQ n'était pas nécessaire et que la signature du propriétaire n'avait pas à être produite (*sic*) ; elle a également joint diverses pièces, dont un plan de son logement montrant notamment deux chambres (chambre 1, chambre 2) et un salon, dont une partie

était délimitée par un rectangle rouge portant la mention « affectation partielle en bureau » ;

- le 22 juillet 2024, elle a notamment indiqué que le fait de prétendre que l'utilisation d'une pièce d'un appartement constituerait un changement d'affectation était non seulement erroné, mais la contraignait également à solliciter une autorisation de la propriétaire pour exercer une activité parfaitement légale, ce qui avait été précisément sanctionné par le Tribunal fédéral dans l'ATF 137 I 16 ; cela étant, la propriétaire était au courant de ses démarches et elle était informée du fait qu'elle utilisait une partie d'une pièce de son logement au titre de bureau ; cet usage était d'ailleurs parfaitement conforme aux dispositions contractuelles qui les liaient ;
- le 2 septembre 2024, elle a prié le département de bien vouloir se référer à son précédent courrier.

r. Le 19 juillet 2024, interpellée par A\_\_\_\_\_, la régie représentant la propriétaire (ci-après : la régie) a indiqué que la bailleuse n'envisageait « absolument pas » un changement d'affectation de l'appartement concerné, qu'elle était informée du fait que la requérante utilisait une des pièces comme bureau pour son activité professionnelle, ce qui avait été accepté dans le cadre d'une utilisation contractuelle, tant que cet usage demeurait conforme au caractère résidentiel des locaux. Dans ces circonstances, il n'y avait « pas lieu ni besoin » de demander un changement d'affectation de l'objet loué.

s. Par décision du 16 octobre 2024, le département a refusé de délivrer l'APA 3\_\_\_\_\_, au motif que le projet n'était pas conforme aux art. 2 al. 1 et 2 LCI et 11 al. 4 RCI.

Dans le jugement du 22 mai 2024, le TAPI avait jugé qu'il était exclu qu'un projet de changement partiel d'affectation, non conforme à la zone, soit dispensé de l'obligation d'autorisation de construire et ce, même s'il ne nécessitait pas de travaux de construction ou de transformation. À la suite de ce jugement, A\_\_\_\_\_ avait déposé une demande d'autorisation de construire portant sur le changement d'affectation partiel d'un appartement en espace de travail administratif.

De plus, malgré les demandes de la DAC, elle n'avait pas été en mesure de produire l'accord de la propriétaire. Il ressortait au contraire du courriel de la régie du 19 juillet 2024 que, quand bien même la propriétaire avait accepté qu'elle utilise une pièce de son logement en tant que bureau pour son activité professionnelle, elle n'envisageait absolument pas un changement d'affectation dudit logement.

Dans ces circonstances, il pouvait considérer que la propriétaire n'avait pas donné son accord, comme exigé par les dispositions légales applicables, ce qui conduisait au refus de l'autorisation de construire sollicitée.

- B.** a. Par acte du 20 novembre 2024, A\_\_\_\_\_ a recouru contre cette décision auprès du TAPI, concluant à son annulation et à ce qu'il soit constaté qu'elle pouvait exploiter l'agence d'escorte depuis les locaux qu'elle louait au 1\_\_\_\_\_, quai

D\_\_\_\_\_ et qu'elle n'avait pas besoin d'une autorisation pour exploiter l'agence d'escorte depuis son domicile.

Elle exerçait uniquement une activité d'agence d'escorte et n'exploitait pas un salon de prostitution à son domicile. Elle n'avait pas contesté le jugement du TAPI du 22 mai 2024 afin de réserver ses droits quant à une autorisation prétendument nécessaire.

La décision attaquée, motivée par l'absence d'accord de la propriétaire de l'immeuble concerné (art. 11 al. 4 RCI), semblait se baser sur le jugement précité, qu'elle ne suivait toutefois que partiellement. En effet, compte tenu du caractère succinct de la décision, qui se limitait à relever que la propriétaire n'avait pas donné son accord, il apparaissait qu'une instruction complète du dossier n'avait pas été faite, contrairement à ce qui était prescrit dans le jugement du TAPI.

Le département aurait d'abord dû instruire de manière complète le dossier afin de déterminer s'il y avait un changement d'affectation ou pas. Ce n'était qu'en cas de réponse affirmative à cette question qu'il lui appartenait d'examiner les conditions d'octroi d'une autorisation de construire portant sur le changement d'affectation.

Or, il n'y avait pas de changement d'affectation. En effet, l'appartement en cause était sa résidence principale. Elle n'utilisait qu'une partie d'une des pièces de ce logement pour l'exercice de son activité professionnelle. Elle y avait installé une table et un ordinateur. Cette pièce, qui comportait également un lit d'appoint pour recevoir ses proches, était seulement destinée à son activité qui consistait à mettre en contact des clients potentiels avec des prostitués. Elle ne recevait pas la clientèle de l'agence d'escorte à son domicile. La régie avait connaissance de ses activités, qui n'engendraient aucune nuisance pour le voisinage et la propriétaire n'avait émis aucune réserve à cet égard.

Il était d'ailleurs courant, compte tenu de l'essor du télétravail, que des personnes actives dans le domaine de la santé et de l'artisanat exercent leur activité à domicile. Il s'agissait d'une tolérance voulue par le législateur. L'activité déployée par la recourante depuis son domicile était conforme à la destination de la zone 5 et ne nécessitait aucun aménagement des locaux. Il n'y avait ainsi ni changement d'affectation, même partiel, ni modification de la disposition des locaux.

Enfin, demander une autorisation du propriétaire pour examiner la question du changement d'affectation reviendrait *de facto* à réintroduire l'obligation découlant de la LProst de fournir un accord du propriétaire pour l'exploitation d'une agence d'escorte, alors que le Tribunal fédéral avait jugé cela inconstitutionnel. De plus, en procédant ainsi, le département allait à l'encontre du jugement sur lequel il se fondait, tant en exigeant une autorisation du propriétaire qu'en refusant l'autorisation de construire sur cette seule base.

Son activité, qui n'utilisait qu'un simple ordinateur pour mettre en contact clients et travailleurs, ne requérait manifestement pas le dépôt d'une demande d'autorisation de construire. Le contraire reviendrait à discriminer son activité

vis-à-vis d'autres activités professionnelles plus « conventionnelles » qui se déroulaient de manière similaire.

**b.** Le 13 décembre 2024, la commune a indiqué qu'elle ne souhaitait pas intervenir dans la procédure.

**c.** Le 27 janvier 2025, le département a conclu au rejet du recours.

Une autorisation de construire était nécessaire pour modifier, même partiellement, la destination d'une construction ou d'une installation. Il ressortait du jugement du TAPI du 22 mai 2024 qu'il était exclu qu'un projet de changement partiel d'affectation, non conforme à la zone, soit dispensé de l'obligation d'autorisation de construire et ce, même s'il ne nécessitait pas de travaux de construction ou de transformation, comme en l'espèce. Partant, c'était bien dans le cadre d'une procédure accélérée (art. 3 al. 7 LCI) que le département devait analyser si les conditions de l'art. 19 al. 3 LaLAT étaient réalisées, soit si A\_\_\_\_\_ utilisait de manière prépondérante l'objet comme habitation principale, de quelle manière elle faisait usage de l'une des pièces pour son activité professionnelle (aménagement, activité, accueil des clients et/ou escortes ou non et horaires), si cette activité n'entraînait pas de nuisances graves pour le voisinage, et cas échéant, examiner s'il y avait lieu de déroger à la zone conformément à l'art. 26 al. 1 LaLAT.

La conformité à l'art. 19 al. 3 LaLAT de l'activité déployée dans l'appartement sis en zone 5 n'excluait nullement la nécessité de requérir une autorisation de construire. Dans la mesure où un changement partiel d'affectation était réalisé, comme c'était manifestement le cas dès lors que le logement de A\_\_\_\_\_ n'était plus utilisé uniquement pour de l'habitation, une autorisation de construire était nécessaire en application de l'art. 1 al. 1 let. b LCI. L'examen du respect de l'art. 19 al. 3 LaLAT dans le cadre de l'instruction de la requête, tel que mentionné dans le jugement précité, permettait de définir si une autorisation de construire pouvait être délivrée (conformité à la zone) et si une dérogation devait être examinée.

La jurisprudence avait déjà eu l'occasion de confirmer la nécessité d'obtenir la signature du propriétaire, sous l'angle du droit de la construction, en retenant qu'une demande d'autorisation de construire devait émaner, ou à tout le moins avoir été déposée avec l'assentiment préalable et sans équivoque du propriétaire de la parcelle concernée. Il ne s'agissait pas d'une simple prescription de forme puisqu'elle permettait de s'assurer que les travaux prévus n'étaient pas d'emblée exclus et que le propriétaire qui n'entendait pas réaliser lui-même l'ouvrage y donnait son assentiment de principe. Ainsi, la signature du propriétaire du fonds avait également pour but d'obtenir l'assurance que celui qui avait la maîtrise juridique du fonds consentait aux travaux et à tous les effets de droit public qui en découlaient.

Suivre la position de la recourante et appliquer la jurisprudence du Tribunal fédéral en matière de signature des requêtes en autorisation de construire pour des objets relatifs à des locaux de prostitution ou d'escorte, serait, non seulement contraire à

la loi et à la volonté du législateur, mais engendrerait aussi une inégalité de traitement, une signature étant exigée pour tous les autres objets soumis à autorisation de construire.

La jurisprudence du Tribunal fédéral reposait sur le fait que l'accord du propriétaire était de nature à restreindre le libre exercice de la prostitution en tant qu'« activité commerciale particulière ». Or, contrairement aux art. 10 let. d et 17 d LProst, l'art. 11 al. 4 RCI s'appliquait, indistinctement, des travaux à effectuer, de l'affectation prévue et/ou de l'activité exercée.

**d.** Le 17 décembre 2024, la propriétaire a réitéré les termes de son courriel du 19 juillet 2024.

**e.** Le 7 mars 2025, A\_\_\_\_\_ a persisté dans ses conclusions.

Le prétendu changement d'affectation ne requérait clairement pas une autorisation de construire. Sans instruire cette question et en dépit des instructions du TAPI, le département avait refusé de délivrer l'autorisation requise, invoquant l'absence de signature de la propriétaire, ce qui revenait à réintroduire l'autorisation du propriétaire qui avait été sanctionnée par le Tribunal fédéral. La « manœuvre » du département qui consistait à prétendre, à tort, qu'une autorisation de construire serait nécessaire, pour ensuite la refuser, en l'absence de la signature du propriétaire, faisait entrer « par la petite porte » l'exigence inconstitutionnelle du législateur genevois.

**f.** Par jugement du 21 août 2025, le TAPI a rejeté le recours.

L'utilisation partielle d'une des pièces du logement pour l'activité professionnelle était constitutive d'un changement partiel d'affectation, soumis à autorisation de construire même en l'absence de travaux et quand bien même il s'agirait d'un changement d'affectation de moindre importance au sens du droit fédéral, les lois cantonales pouvant décider d'un régime plus sévère et soumettre à l'obligation du permis de construire des projets qui en seraient dispensés selon l'art. 22 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700), disposition qui ne pose qu'une exigence minimale.

La propriétaire avait certes connaissance de l'activité professionnelle mais n'envisageait « absolument pas » un changement d'affectation de l'appartement. En l'absence de l'assentiment préalable et sans équivoque de la propriétaire, le département se devait de refuser l'autorisation de construire sollicitée. Il aurait même été fondé à renoncer à entrer en matière sur la requête puisqu'elle ne respectait pas les exigences de forme. On ne pouvait pas non plus lui reprocher de ne pas avoir examiné la requête sous l'angle de l'art. 19 al. 3 LaLAT.

Si le fait de subordonner l'autorisation à l'accord du propriétaire constituait une atteinte à la liberté économique selon la jurisprudence, cela n'empêchait pas l'État d'exercer un contrôle sous l'angle du changement d'affectation. La décision querellée, fondée sur les prescriptions en matière de droit des constructions, visant

notamment à empêcher les réaffectations commerciales de logements d'habitation sans autorisation, n'était ainsi pas contraire à la jurisprudence.

- C. a.** Par acte remis au greffe le 19 septembre 2025, A\_\_\_\_\_ a recouru auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre ce jugement, concluant à son annulation et à ce qu'il soit constaté qu'elle pouvait exploiter son agence d'escorte E\_\_\_\_\_ depuis les locaux qu'elle louait 1\_\_\_\_\_, quai D\_\_\_\_\_ et qu'elle n'avait pas besoin d'une autorisation pour ce faire. Subsidiairement, la cause devait être renvoyée au TAPI pour nouvelle décision.

Le jugement consacrait un abus du pouvoir d'appréciation et violait l'interdiction de l'inégalité de traitement et de l'arbitraire.

Elle exerçait uniquement l'activité d'agence d'escorte, consistant à mettre en contact des clients potentiels avec des personnes exerçant la prostitution, et n'exploitait aucun salon de prostitution.

Son logement se situait en zone d'habitation 5, soit une zone résidentielle destinée aux villas, dont les propriétaires ou locataires, à condition que le logement constitue leur résidence principale, pouvaient utiliser une partie pour y exercer des activités professionnelles compatibles avec la destination de la zone.

Seule une partie de la maison était utilisée à des fins professionnelles, l'habitant devait utiliser les locaux professionnels, le logement devait être sa résidence principale et il ne devait pas y avoir de nuisances graves pour le voisinage ou l'entourage.

Elle remplissait toutes ces conditions. Elle se limitait à utiliser une table et un ordinateur dans une pièce. Il s'agissait d'une activité compatible avec la 5<sup>e</sup> zone à bâtir et accessoire. Il n'était pas soutenable de traiter cette utilisation différemment de celle de l'avocat, du notaire ou du comptable, soumis au secret et autorisés à exercer depuis leur logement.

Contrairement à ce qu'avait prévu le jugement du TAPI du 22 mai 2024, l'existence d'un changement d'affectation partiel n'avait pas été instruite par le département. Or, il n'y avait pas eu de changement d'affectation, même partiel.

Considérer systématiquement comme un changement d'affectation une activité professionnelle reviendrait à obliger chaque administré à demander une autorisation de construire lorsqu'il souhaite faire du télétravail.

- b.** Le 25 octobre 2025, le département a conclu au rejet du recours.

La conformité de l'activité à l'art. 19 al. 3 LaLAT n'excluait pas qu'une autorisation de construire soit nécessaire dès lors qu'un changement partiel d'affectation était réalisé. En outre, l'accord du propriétaire faisant défaut, la requête n'avait pas à être examinée sous l'angle de l'art. 19 al. 3 LaLAT. L'exigence de signature du propriétaire découlait de l'art. 11 al. 4 RCI et non des art. 10 let. d et 17 let. d LProst.

c. Le 3 décembre 2025, la recourante a persisté dans ses conclusions.

La personne responsable d'une agence d'escorte devait être au bénéfice d'un préavis favorable du département confirmant que les locaux pouvaient être affectés à une activité commerciale, autrement dit à se demander si l'utilisation faite correspondait à l'affectation de la zone. Ce n'était que dans un deuxième temps, soit lorsqu'il y avait changement d'affectation, qu'une autorisation de construire était nécessaire.

La pratique du département consistant à appliquer systématiquement l'art. 11 al. 4 RCI pour toute demande de préavis selon l'art. 17 let. 2 LProst était inconstitutionnelle.

d. Le 3 décembre 2025, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

e. B\_\_\_\_\_ SA et la commune ne se sont pas déterminées.

f. Il ressort du registre de la population « Calvin » que neuf personnes au total, y compris la recourante, ont leur domicile au 1\_\_\_\_\_, quai D\_\_\_\_\_, une maison communale d'habitation de deux étages sur un rez occupé par un restaurant.

## EN DROIT

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).

2. Le recours a pour objet la décision du 16 octobre 2024 par laquelle le département a refusé de délivrer à la recourante l'autorisation de construire APA 3\_\_\_\_\_.

2.1 Selon l'art. 61 al. 1 LPA, le recours peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a), ou pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). Les juridictions administratives n'ont pas la compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exceptions prévues par la loi (art. 61 al. 2 LPA), non réalisées dans le cas d'espèce.

2.2 La LProst a pour principal objectif de permettre aux personnes qui se prostituent, c'est-à-dire se livrent à des actes sexuels ou d'ordre sexuel avec un nombre déterminé ou indéterminé de clients, moyennant rémunération (art. 2 al. 1 LProst), d'exercer leur activité dans des conditions aussi dignes que possible (art. 1 let. a LProst).

2.2.1 Selon la jurisprudence, le but poursuivi par la LProst ne se limite pas à la prévention d'infractions pénales. Elle tend aussi à favoriser l'exercice conforme au droit de l'activité de prostitution dans son ensemble, ainsi qu'une gestion correcte et transparente des établissements publics actifs dans ce domaine à risque. Elle vise également le but d'intérêt public légitime de protection des personnes exerçant la

prostitution contre l'exploitation et l'usure (ATA/443/2023 du 26 avril 2023 consid. 4.3 ; ATA/1373/2017 du 10 octobre 2017 et les arrêts cités).

**2.2.2** Selon la LProst, la prostitution d'escorte est celle qui s'exerce en déplacement, sur requête du client, de façon directe ou par l'intermédiaire d'une agence (art. 15 al. 1 LProst). Est réputée agence d'escorte toute personne ou entreprise qui, contre rémunération, met en contact des clients potentiels avec des personnes qui exercent la prostitution (art. 15 al. 2 LProst).

Selon l'exposé des motifs de la loi, le terme d'agence d'escorte doit être interprété de façon très large. Il fait référence à toute agence exploitée à Genève ou en dehors du territoire cantonal et qui offre, notamment par l'intermédiaire d'annonces ou de sites Internet, à des clients potentiels, d'entrer en contact avec des personnes exerçant la prostitution (MGC 2008-2009/VII A 8670).

Toute personne physique qui exploite une agence d'escorte est tenue de s'annoncer, préalablement et par écrit, aux autorités compétentes en indiquant le nombre et l'identité des personnes qui exercent la prostitution par son intermédiaire (art. 16 al. 1 LProst). Lorsque l'agence est exploitée par une personne morale, celle-ci communiquera préalablement et par écrit aux autorités compétentes les coordonnées de la personne physique qu'elle aura désignée pour assumer les obligations découlant de la LProst, notamment pour effectuer l'annonce prévue à l'al. 1 (art. 16 al. 3 LProst). La personne qui effectue l'annonce est considérée comme personne responsable au sens de la LProst (art. 16 al. 4 LProst).

**2.2.3** Selon l'art. 17 let. d LProst, dans sa teneur en vigueur depuis le 29 juillet 2017, la personne responsable d'une agence d'escorte doit être au bénéfice d'un préavis favorable du département du territoire, confirmant que les locaux utilisés peuvent être affectés à une activité commerciale ou qu'une dérogation a été accordée.

**2.2.4** Selon la teneur précédente de l'art. 17 let. d LProst, l'exploitant devait être au bénéfice de l'accord écrit du propriétaire ou des copropriétaires de l'immeuble pour exploiter une agence d'escorte ; l'autorité compétente peut toutefois renoncer à cette condition, notamment lorsque l'exploitant n'utilise pas de locaux professionnels ou commerciaux.

**2.2.5** Saisi d'un recours contre la LProst, le Tribunal fédéral avait jugé en 2011 que l'art. 17 let. d portait une atteinte disproportionnée à la liberté économique de l'exploitant.

Les autorités administratives cantonales disposaient d'un arsenal législatif suffisant, en particulier les art. 7 et 44 de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (mesures de soutien en faveur des locataires et de l'emploi) du 25 janvier 1996 (LDTR - L 5 20), pour sanctionner les réaffectations commerciales de logements d'habitation. Il n'était donc pas nécessaire de confier indirectement à des particuliers la tâche (d'ordre public) d'empêcher de telles réaffectations à travers leur refus, notamment par conviction morale, de louer des locaux à des personnes désireuses d'y ouvrir un salon ou une agence d'escorte.

La possibilité pour l'autorité compétente de renoncer à l'accord du propriétaire concernant certaines agences d'escorte prévue à l'art. 17 let. d LProst ne modifiait en rien ce constat de principe. En tant que l'obligation d'accord écrit cherchait à protéger les propriétaires contre les sanctions et mesures administratives susceptibles de découler d'une réaffectation d'un local loué, la LDTR offrait assez de moyens de défense et d'intervention.

Le propriétaire disposait pour sa part de moyens de droit privé. Ainsi, l'art. 257f de la loi fédérale du 30 mars 1911, complétant le Code civil suisse (CO, Code des obligations - RS 220) autorisait le bailleur à notifier un congé extraordinaire du bail à loyer dans tous les cas où le locataire usait de la chose en violation des stipulations du contrat, y compris s'il la transformait en salon de prostitution. Il pouvait en outre notifier un congé ordinaire, pour autant que celui-ci ne contrevienne pas aux règles de la bonne foi, en application de l'art. 271 al. 1 CO.

Il ne se justifiait pas de transposer au domaine de la prostitution l'obligation d'obtenir l'accord du propriétaire, comme le prévoyait l'art. 5 al. 1 let. g de la loi sur la restauration, le débit de boissons, l'hébergement et le divertissement du 19 mars 2015 (LRDBHD - I 2 22). De façon générale et tout en laissant ouverte la question de savoir si l'obligation instaurée par la LRDBHD était elle-même conforme à la liberté économique, la différence notable de nature qui existait entre les locaux utilisés à des fins de prostitution et les établissements publics débitant mets et boissons rendait toute comparaison vide de sens. Étant donné, notamment, la perception souvent négative que le public entretenait au sujet de la prostitution, ainsi que la vulnérabilité des travailleurs du sexe, que la LProst cherchait précisément à atténuer, cette obligation risquait d'empêcher, *de facto*, l'exploitation d'un salon ou d'une agence et de précariser la situation des travailleurs du sexe en les renvoyant dans la rue ou vers des proxénètes ou bailleurs usuriers (arrêt du Tribunal fédéral 2C\_230/2010 du 12 avril 2011 consid. 4.2).

**2.2.6** L'exposé des motifs du projet de loi 12'031 - PL 12'031 modifiant la LProst se réfère entre autres à la recommandation n° 9 du rapport n° 85 de la Cour des comptes du 16 décembre 2016 sur l'évaluation de la politique publique en matière de prostitution.

Cette recommandation suggérait au DIN de coordonner son action, lors de la procédure d'enregistrement des salons, avec celle du département, afin qu'un contrôle de conformité à la LDTR soit effectué en prenant notamment en compte la procédure de dérogation prévue à l'art. 8 LDTR en cas de changement d'affectation.

Le PL 12'031 concrétisait cette recommandation tout en l'élargissant aux agences d'escorte et modifiait donc non seulement l'art. 10 LProst, mais encore l'art. 17 LProst, pour y introduire une let. d nouvelle, qui précisait que la personne responsable d'un salon ou d'une agence d'escorte devait être au bénéfice d'un préavis favorable du département, confirmant que les locaux utilisés pouvaient être affectés à une activité commerciale ou qu'une dérogation avait été accordée. Cette modification légale s'imposait d'autant plus que le canton de Genève était

confronté à une pénurie de logements (alors que de nombreux locaux commerciaux cherchaient preneur) et qu'elle permettrait en outre de lutter efficacement contre les nuisances liées à l'exploitation de lieux de prostitution et dénoncées dans plusieurs pétitions récentes (exposé des motifs du PL 12'031 du 30 novembre 2016, p. 6 et 7).

En ce qui concernait les salons de prostitution et le nouvel art. 10 let. d LProst, en réalité, et bien que cela ne ressortît par directement du rapport de la Cour des comptes, la problématique visée concernait également les salons exploités dans des villas, qui n'étaient pas soumis à la LDTR, mais à la LaLAT, qui contenait elle aussi des dispositions relatives à l'activité commerciale et aux dérogations susceptibles d'être accordées. Le préavis du département devrait donc confirmer : pour les salons exploités dans des immeubles soumis à la LDTR, que les locaux pouvaient être affectés à une activité commerciale ou qu'une dérogation avait été accordée ; pour les salons exploités dans des villas soumises à la LaLAT, que l'activité était conforme à la zone villas ou qu'une dérogation avait été accordée. À noter, en ce qui concernait la procédure, que le préavis du département ne serait pas sollicité directement par la personne responsable d'un salon mais par les services du DIN, et que le salon ne pourrait pas être mis en exploitation tant que le département n'aurait pas délivré un préavis favorable et que la personne responsable n'aurait pas été inscrite au registre tenu par la BTPI (exposé des motifs précité, p. 15).

Bien que la problématique liée au changement d'affectation fût moins sensible dans le cadre des agences d'escorte, qui n'avaient le plus souvent pas véritablement de locaux professionnels, il était néanmoins prudent, pour les mêmes motifs que ceux invoqués à l'appui de la modification apportée à l'art. 10 let. d, de modifier également l'art. 17, pour y introduire une let. d nouvelle et prévoir que la personne qui s'annonçait comme responsable d'une agence d'escorte devait joindre un préavis du département, confirmant que les locaux utilisés pouvaient être affectés à une activité commerciale ou qu'une dérogation avait été accordée. Là aussi, le préavis du département devrait faire la distinction entre les agences d'escorte exploitées dans des immeubles soumis à la LDTR et celles exploitées dans des villas soumises à la LaLAT. À noter, au niveau procédural, que le préavis du département ne serait pas sollicité directement par la personne responsable d'une agence d'escorte mais par le DIN, et que l'agence d'escorte ne pourrait pas être mise en exploitation tant que le département n'aurait pas délivré un préavis favorable et que la personne responsable n'aurait pas été inscrite au registre tenu par la BTPI (exposé des motifs précité, p. 17).

**2.3** Sur tout le territoire du canton nul ne peut, sans y avoir été autorisé, modifier même partiellement le volume, l'architecture, la couleur, l'implantation, la distribution ou la destination d'une construction ou d'une installation (art. 1 al. 1 let. b LCI).

**2.3.1** Selon l'art. 2 al. 3 LCI, les plans et autres documents joints à toute demande d'autorisation publiée dans la feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève (FAO) doivent être établis et signés par un MPQ. Demeurent réservés les

projets de constructions ou d'installations d'importance secondaire, qui font l'objet de dispositions spéciales, édictées par voie réglementaire.

**2.3.2** Selon l'art. 11 al. 4 RCI, toutes les demandes d'autorisation doivent être datées et signées par le propriétaire de l'immeuble intéressé, ainsi que par le requérant ou l'éventuel MPQ, conformément à l'art. 2 al. 3 LCI.

Une requête déposée en vue de la délivrance d'une autorisation de construire doit avoir l'assentiment préalable et sans équivoque, du propriétaire de la parcelle concernée. Il ne s'agit pas d'une simple prescription de forme, car elle permet de s'assurer que les travaux prévus ne sont pas d'emblée exclus et que le propriétaire qui n'entend pas réaliser lui-même l'ouvrage y donne à tout le moins son assentiment de principe (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_7/2009 du 20 août 2009 consid. 5.2). Ainsi, la signature du propriétaire du fonds a également comme but d'obtenir l'assurance que celui qui a la maîtrise juridique du fonds consent aux travaux et à tous les effets de droit public qui en découlent (arrêts du Tribunal fédéral 1C\_576/2024 du 17 février 2025 consid. 3.3.2 ; 1C\_7/2009 du 20 août 2009 consid. 5.2 ; ATA/988/2024 du 20 août 2024 consid. 4.2, confirmé par l'arrêt du Tribunal fédéral 1C\_576/2024 précité ; ATA/500/2011 du 27 juillet 2011 consid. 4 et 5).

**2.4** À teneur de l'art. 22 LAT, aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente (al. 1). L'autorisation est délivrée si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone (let. a) et le terrain est équipé (let. b, al. 2). Le droit fédéral et le droit cantonal peuvent poser d'autres conditions (al. 3).

**2.4.1** Selon l'art. 19 al. 3 LaLAT, la 5<sup>e</sup> zone est une zone résidentielle destinée aux villas ; des exploitations agricoles peuvent également y trouver place ; le propriétaire, l'ayant droit ou le locataire d'une villa peut, à condition que celle-ci constitue sa résidence principale, utiliser une partie de cette villa aux fins d'y exercer des activités professionnelles, pour autant qu'elles n'entraînent pas de nuisances graves pour le voisinage.

**2.4.2** Il ressort des délibérations du Grand Conseil que cet article, tel qu'il a été adopté le 22 janvier 1988, vise à permettre une activité sans nuisances dans les zones villas. Seule une partie de la maison peut être utilisée à des fins professionnelles pour être certain que le caractère d'habitation reste prépondérant. Il n'est pas souhaitable que cette disposition permette par exemple à une personne, sous le couvert d'une boîte aux lettres, de transformer une villa en bureaux, bien qu'y étant domiciliée (Mémorial des séances du Grand Conseil, 1988, pp. 596 ss).

**2.5** Selon son art. 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 visées à son art. 2 (al. 1). À cet effet, et tout en assurant la protection des locataires et des propriétaires d'appartements, elle prévoit notamment des restrictions à la démolition, à la transformation et au changement d'affectation des maisons d'habitation (al. 2).

**2.5.1** Selon l'art. 2 LDTR, est soumis à cette loi tout bâtiment : (a) situé dans l'une des zones de construction prévues par l'art. 19 LaLAT, ou construit au bénéfice des normes de l'une des quatre premières zones de construction en vertu des dispositions applicables aux zones de développement ; (b) comportant des locaux qui, par leur aménagement et leur distribution, sont affectés à l'habitation (al. 1). Ne sont pas assujetties à la LDTR les maisons individuelles ne comportant qu'un seul logement, ainsi que les villas en 5<sup>e</sup> zone comportant un ou plusieurs logements (al. 2).

L'art. 2 al. 2 LDTR doit être interprété conformément à l'art. 1 du règlement d'application de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation du 29 avril 1996 (RDTR - L 5 20.01), qui prévoit que les travaux de transformation modifiant l'architecture d'un bâtiment sont ceux portant soit sur le style ou le caractère du bâtiment, sa destination, ses structures, sa conception, son aspect, ses éléments constitutifs intérieurs ou extérieurs, son équipement (ATA/966/2004 du 14 décembre 2004 consid. 3).

De jurisprudence constante, lorsqu'une maison d'habitation comporte au moins deux logements indépendants qui peuvent être occupés par des familles ou des personnes différentes, il ne fait guère de doute qu'il ne s'agit plus d'une maison individuelle et que la LDTR est applicable. À l'inverse, une maison d'habitation, si spacieuse fût-elle, conçue et aménagée pour recevoir une seule communauté familiale, échappe à l'assujettissement à la LDTR. Tel est notamment le cas des hôtels particuliers (ATA/704/2012 du 16 octobre 2012 consid. 8d ; ATA/765/2005 du 15 novembre 2005 consid. 4 ; ATA/966/2004 précité ; ATA R. du 20 mars 1991, SJ 1992 p. 519 ; ATA R. du 13 avril 1988, SJ 1988 p. 350).

**2.5.2** Aux termes de l'art. 3 al. 3 LDTR, par changement d'affectation, on entend toute modification, même en l'absence de travaux, qui a pour effet de remplacer des locaux à destination de logements par des locaux à usage commercial, administratif, artisanal ou industriel (phr. 1). Sont également assimilés à des changements d'affectation le remplacement de locaux à destination de logements par des résidences meublées ou des hôtels (let. a).

**2.5.3** Il n'y a pas de changement d'affectation au sens de la LDTR lorsque des locaux à usage commercial, administratif, artisanal ou industriel sont affectés à l'habitation. Il n'y a pas non plus de changement d'affectation lorsque ces locaux retrouvent leur destination commerciale, administrative, artisanale ou industrielle antérieure (art. 3 al. 4 LDTR).

**2.6** La jurisprudence fédérale et cantonale est très extensive en matière d'assujettissement à l'autorisation de construire (Nicolas MICHEL, Droit public de la construction, 1996, n. 1417).

Le terme « transformation » de l'art. 22 al. 1 LAT vise également le changement d'affectation, soit la modification du but de l'utilisation, même lorsqu'il ne nécessite pas de travaux de construction (ATF 113 Ib 219 c. 4d = JdT 1989 I 461 ;

Heinz AEMISEGGER/Alfred KUTTLER/Pierre MOOR/ Alexander RUCH/Pierre TSCHANNEN [éd.], Commentaire de la loi sur l'aménagement du territoire, 2010, art. 22, p. 19 n. 34). En l'absence de travaux, un changement d'affectation ne peut être dispensé d'autorisation que si la nouvelle utilisation correspond à celle de la zone en question ou si son effet sur l'environnement et la planification s'avère manifestement mineur (ATF 113 Ib 219 = JdT 1989 I 461 consid 4d).

A été considéré comme non assujetti à l'autorisation en vertu de l'art. 1 LCI un projet consistant à installer, sans aucune modification, dans les bâtiments sis sur la parcelle en cause, une entreprise de miroiterie-vitrierie à la place d'une serrurerie. Aucun bâtiment n'est touché ni dans son aspect physique ni dans sa destination : il y a simplement remplacement d'une activité de type artisanal par une autre activité du même type, ce qui ne constitue pas un changement d'affectation (Nicolas MICHEL, *op. cit.*, n. 1416 et la référence).

En revanche, les tribunaux ont admis que l'utilisation de logements à d'autres fins que l'habitation ou encore la conversion d'un local d'habitation en institut de beauté, même si celle-ci n'entraîne pas de travaux, constituent des changements d'affectation soumis à autorisation (Nicolas MICHEL, *op. cit.*, n. 1398 ss et les références).

Selon la doctrine, l'exigence posée par l'art. 22 LAT est une exigence minimale ; les lois cantonales peuvent donc décider d'un régime plus sévère et soumettre à l'obligation du permis de construire des projets qui en seraient dispensés selon l'art. 22 LAT (Heinz AEMISEGGER/Alfred KUTTLER/ Pierre MOOR/Alexander RUCH/Pierre TSCHANNEN [éd.], *op. cit.*, art. 22, p. 4 n. 4 ; Nicolas MICHEL, *op. cit.*, n. 1397 ss).

**2.6.1** La chambre de céans a jugé en 2015 que l'exploitation, sans qu'il soit nécessaire de procéder à des travaux de transformation, d'une partie d'une villa en 5<sup>e</sup> zone sous forme de salons de massage constituait un changement d'affectation soumis à autorisation. Examinant le grief de violation de la force dérogatoire du droit fédéral, elle a retenu que l'exigence posée par l'art. 22 LAT est une exigence minimale. Les lois cantonales peuvent décider d'un régime plus sévère et soumettre à l'obligation du permis de construire des projets qui en seraient dispensés selon l'art. 22 LAT (ATA/1346/2015 du 15 décembre 2015 consid. 7c et les références citées).

3. En l'espèce, la recourante fait valoir qu'elle a au 1\_\_\_\_\_, quai D\_\_\_\_\_, sa résidence principale et qu'elle n'en utilise qu'une petite partie pour la gestion de son agence d'escorte. Ces faits ne sont pas contestés.

Il ressort par ailleurs du contrat de bail que l'appartement de la recourante, sis dans une maison villageoise de deux étages sur rez comportant plus d'un appartement, est affecté exclusivement à l'habitation.

La recourante expose que, son logement se trouvant en 5<sup>e</sup> zone, l'art. 19 al. 3 LaLAT, qui autorise une activité professionnelle avec une emprise limitée, la dispense de demander une autorisation et exclut un changement d'affectation.

Il n'est pas douteux que l'utilisation, fût-ce d'une partie seulement, d'un appartement voué au logement, pour y conduire une activité de gestion d'une société, constitue un changement d'affectation au sens de la LCI, de la LDTR et de la jurisprudence.

La recourante fait valoir que son appartement n'est pas soumis à la LDTR.

L'art. 2 al. 2 LDTR prévoit en effet que ne sont pas assujetties à la LDTR les maisons individuelles ne comportant qu'un seul logement, ainsi que les villas en 5<sup>e</sup> zone comportant un ou plusieurs logements.

Ainsi, si le logement de la recourante, qui se trouve en 5<sup>e</sup> zone, devait être considéré comme une villa – et non comme une partie d'une maison villageoise – un éventuel changement d'affectation ne serait pas soumis aux conditions de la LDTR.

L'utilisation d'une pièce pour la gestion de l'agence d'escorte n'en demeurerait pas moins un changement d'affectation – soit une notion commune à la LAT, la LCI et la LDTR – soumis comme tel à autorisation au sens de l'art. 1 LCI.

Il reste à déterminer à quelles conditions ce changement est soumis.

La recourante fait valoir que l'art. 19 al. 3 LaLAT exclut que le changement d'affectation de son logement, sis en 5<sup>e</sup> zone, soit soumis à conditions.

Le TAPI a jugé que le canton pouvait aller plus loin que les exigences minimales posées par la LAT et subordonner le changement d'affectation à autorisation.

Ce raisonnement doit être suivi. L'art. 17 let. d LProst constitue une occurrence du pouvoir du canton de soumettre à autorisation – dans le cadre de la réglementation de toutes les activités liées à la prostitution – des changements d'affectation au-delà des exigences minimales de la LAT.

Ce raisonnement ne contredit pas la jurisprudence de la chambre de céans. Celle-ci avait certes, dans l'arrêt ATA/1346/2015 précité, retenu que l'exploitation d'un salon de massage employant six hôtesse constituait une activité prépondérante par rapport au logement du recourant, mais c'était pour exclure l'exception de l'art. 19 al. 3 2<sup>e</sup> ph. LaLAT. Le nouvel art. 17 let. d LProst n'était pas encore entré en vigueur et l'arrêt du Tribunal fédéral 2C\_230/2010 du 12 avril 2011 précité interdisait l'application de l'ancien art. 17 let. d LProst. Il suit de là qu'une activité liée à la prostitution, même accessoire au sens de l'art. 19 al. 3 LaLAT, ne saurait de ce seul fait se soustraire à l'exigence d'autorisation.

La recourante fait valoir que son activité ne comporte aucune fréquentation des lieux par des clients ou des travailleurs du sexe et ne crée par conséquent aucune nuisance pour le voisinage.

Cependant, lors de la modification de la LProst, le législateur a clairement voulu traiter de la même manière, sous l'angle de l'autorisation, salons de massage (art. 10 let. d LProst) et agences d'escorte (art. 17 let. d LProst), de sorte que cet argument ne lui est d'aucun secours.

L'art. 17 let. d LProst soumet ainsi valablement le changement d'affectation partiel de l'appartement de la recourante à autorisation, soit à la procédure réglée par les art. 1 al. 1 let. b LCI et 11 al. 4 RCI.

Or, selon la jurisprudence précitée rendue au sujet des art. 1 al. 1 let. b LCI et 11 al. 4 RCI, la demande d'autorisation doit être signée par le propriétaire afin de s'assurer à tout le moins de son accord avec les modifications.

En l'espèce, non seulement la demande d'autorisation n'a pas été signée par la propriétaire de l'appartement de la recourante, mais la propriétaire a clairement manifesté son désaccord. Le bail portant sur l'appartement de la recourante exclut par ailleurs explicitement tout autre usage que l'habitation.

À ce propos, la recourante ne peut être suivie lorsqu'elle affirme qu'exiger l'accord du propriétaire reviendrait à réintroduire une exigence de la LProst que le Tribunal fédéral avait déclarée inconstitutionnelle.

L'exigence d'accord du propriétaire découlant des art. 1 al. 1 let. b LCI et 11 al. 4 RCI s'inscrit en l'espèce dans le cadre général des autorisations de transformer, où le propriétaire possède un intérêt à ne pas voir autoriser des travaux ou un changement d'affectation auxquels il ne consent pas. L'arrêt 2C\_230/2010 précité invoqué par la recourante poursuivait un autre objectif. Le Tribunal fédéral avait jugé décisif qu'en tant que l'obligation d'accord écrit cherchait à protéger les propriétaires contre les sanctions et mesures administratives susceptibles de découler d'une réaffectation d'un local loué, la LDTR offrait assez de moyens de défense et d'intervention. Or, les procédures LDTR et LCI sont précisément fondées sur des autorisations, lesquelles sont à leur tour soumises à l'accord du propriétaire. Ce raisonnement s'étend à tout changement d'affectation soumis à autorisation au sens de la LCI.

La recourante se plaint d'une inégalité de traitement et fait valoir que les activités des comptables, des médecins et des notaires conformes à l'art. 19 LaLAT ne nécessitent aucune autorisation.

La LProst pose toutefois une exigence supplémentaire pour les activités spécifiques ayant trait à la prostitution, ce qui les distingue des activités envisagées par le législateur dans le cadre de l'art. 19 al. 3 LaLAT, auxquelles la recourante voudrait comparer l'administration de son agence d'escorte. La différence de traitement ainsi créée par la LProst a pour effet que les activités ne peuvent être comparées sous l'angle de l'égalité de traitement. L'argument selon lequel le télétravail serait désormais soumis à autorisation tombe également à faux, pour les mêmes motifs.

C'est ainsi de manière conforme au droit et sans excès ni abus de son pouvoir d'appréciation que le département a refusé de délivrer l'autorisation.

Entièrement mal fondé, le recours sera rejeté.

4. Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 900.- sera mis à la charge de la recourante (art. 87 al. 1 LPA) et aucune indemnité de procédure ne sera allouée, ni la commune ni B\_\_\_\_\_ SA n'y ayant conclu (art. 87 al. 2 LPA).

\* \* \* \* \*

**PAR CES MOTIFS**  
**LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE**

**à la forme :**

déclare recevable le recours interjeté le 19 septembre 2025 par A\_\_\_\_\_ contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 21 août 2025 ;

**au fond :**

le rejette ;

met à la charge de A\_\_\_\_\_ un émolument de CHF 900.- ;

dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité de procédure ;

dit que conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature de la recourante ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession de la recourante, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Me Olivier WEHRLI, avocat de la recourante, à la commune D\_\_\_\_\_, à la Régie C\_\_\_\_\_ SA, mandataire d'B\_\_\_\_\_ SA, au département du territoire-OAC ainsi qu'au Tribunal administratif de première instance.

Siégeant : Claudio MASCOTTO, président, Florence KRAUSKOPF, Jean-Marc VERNIORY, Francine PAYOT ZEN RUFFINEN, Michèle PERNET, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

le président siégeant :

M. MICHEL

C. MASCOTTO

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :