

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1694/2024 LDTR

JTAPI/130/2025

**JUGEMENT**

**DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF**

**DE PREMIÈRE INSTANCE**

du 4 février 2025

dans la cause

A \_\_\_\_\_, représentée par la Régie Moser Vernet & Cie SA, avec élection de domicile

contre

**DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE-OAC**

---

---

## EN FAIT

1. A\_\_\_\_\_ (ci-après : la fondation), dont le siège est à B\_\_\_\_\_ (ZH), a pour but la gestion des avoirs de prévoyance des retraités des caisses de pensions qui lui sont affiliées.

Elle détient des immeubles dans toute la Suisse. Elle est en particulier propriétaire de la parcelle n° 1\_\_\_\_\_ de la commune de C\_\_\_\_\_ (GE), qui est sise en deuxième zone de construction et sur laquelle est érigé un immeuble d'habitation à l'adresse 2\_\_\_\_\_, avenue de la D\_\_\_\_\_ (ci-après : le bâtiment).

2. Le 21 novembre 2023, le département du territoire (ci-après : le département), soit pour lui l'office cantonal du logement et de la planification foncière (ci-après : OCLPF), lui a fait savoir qu'il avait été informé que des travaux de transformation intérieure avaient été réalisés dans l'un des appartements de quatre pièces sis au 4<sup>ème</sup> étage du bâtiment. N'ayant trouvé aucune autorisation de construire concernant ces travaux, cette situation était susceptible de constituer une infraction à la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05) ainsi qu'à 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). Il l'invitait à lui transmettre ses observations concernant les travaux exécutés ces quinze dernières années et à démontrer l'évolution nominative et financière de l'état locatif.
3. La fondation s'est déterminée le 22 décembre 2023. En substance, elle a fait valoir que l'appartement avait été occupé pendant plus de quarante ans par la famille E\_\_\_\_\_, période au cours de laquelle il avait été très régulièrement entretenu, que d'importants travaux avaient été effectués dans l'immeuble en 2014-2015 et que seuls des travaux de rafraîchissement avaient été faits dans l'appartement en mars 2020, lesquels n'étaient clairement pas soumis à la LDTR.
4. Le 16 février 2024, l'office des autorisations de construire (ci-après : OAC), à qui l'OCLPF a transmis le dossier pour raison de compétence, a ouvert une procédure d'infraction portant la référence I-3\_\_\_\_\_ à l'encontre de la fondation. À son sens, les travaux réalisés étaient susceptibles d'être assujettis à la LCI ainsi qu'à la LDTR. Afin de statuer à ce sujet, la fondation devait requérir une autorisation de construire pour régulariser la totalité des travaux entrepris sans autorisation.
5. Le 20 mars 2024, déférant à l'injonction précitée, la fondation a déposé auprès du département une demande d'autorisation de construire en procédure accélérée visant à régulariser les travaux réalisés en mars 2020 dans l'appartement. Dans son courrier d'accompagnement, elle a expliqué pourquoi lesdits travaux ne devaient pas faire l'objet ni d'une demande d'autorisation de construire, ni d'un contrôle de loyer.
6. Lors de l'instruction de cette demande, enregistrée sous la référence APA 6\_\_\_\_\_, les préavis usuels ont été requis et émis.

En particulier, l'OCLPF a préavisé, le 15 avril 2024, favorablement sous conditions. Les conditions requises étaient les suivantes : « Les dispositions de la LDTR seront respectées (art. 9 LDTR). Le loyer de l'appartement de quatre pièces (RGL) situé au 4<sup>ème</sup> étage n'excédera pas après travaux son niveau actuel, soit CHF 15'075.- par an, soit CHF 3'769.- la pièce par an. Ce loyer sera appliqué pour une durée de trois ans avec effet rétroactif à dater de la remise en location après la fin des travaux (art. 10 al. 1 et 12 LDTR). Toute modification devra faire l'objet d'une demande complémentaire ». Ce préavis mentionnait de plus que cette autorisation régularisait l'infraction I-3\_\_\_\_\_.

Les autres instances consultées se sont toutes prononcées favorablement, avec ou sans réserve.

7. Par décision du \_\_\_\_\_ 2024, publiée le même jour dans la Feuille d'avis officielle, le département a délivré l'autorisation de construire sollicitée le 20 mars 2024.

En son chiffre 7, cette décision stipulait que les conditions figurant notamment dans le préavis de l'OCLPF du 15 avril 2024 devaient être respectées et faisaient partie intégrante de l'autorisation.

8. Par décision du \_\_\_\_\_ 2024, se référant à la seconde condition du préavis du 15 avril 2024 reprise au chiffre 7 de la décision du \_\_\_\_\_ 2024, le département a ordonné à la fondation de procéder, dans les trente jours, aux mesures suivantes :
- a. établir un nouveau contrat de bail et un nouvel avis de fixation du loyer initial (formule officielle) mentionnant le loyer de CHF 15'075.- / an ;
  - b. rembourser le trop-perçu, qui s'élevait à CHF 74'051.-, aux locataires ayant occupé l'appartement durant la période de contrôle (à savoir Madame F\_\_\_\_\_ et Monsieur G\_\_\_\_\_ ; ci-après : les nouveaux locataires).

Les justificatifs de la mise en œuvre intégrale de cet ordre devaient lui parvenir dans le même délai. À défaut d'exécution et/ou sans nouvelles de sa part dans ledit délai, elle s'exposait à toute nouvelle mesure et/ou sanction justifiée par la situation.

Le département a également infligé à la fondation une amende administrative de CHF 16'200.- en précisant que ce montant tenait compte de la gravité tant objective que subjective de l'infraction commise ; à ce titre, son statut de professionnelle de l'immobilier avait été pris en considération.

9. Par acte du 17 mai 2024, sous la plume de son mandataire, la fondation a interjeté recours auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : le tribunal) contre les décisions des \_\_\_\_\_ et \_\_\_\_\_ 2024. Elle a conclu à leur annulation, sous suite de frais et dépens. Préalablement, elle a sollicité la tenue d'un transport sur place et à ce qu'il soit ordonné au département d'indiquer en quelle année il avait infligé la première sanction LDTR portant le numéro 1, comment il numérotait ses décisions de sanction depuis lors et comment leurs numéros avaient pu passer de près de 8'100 à près de plus de 200'000 ces seize derniers mois.

L'appartement objet du litige était un quatre pièces de 97,70 m<sup>2</sup>, avec de hauts plafonds à 2,90 m décorés de moulures, de belles boiseries, une cheminée d'apparat en marbre avec un grand miroir ancien au salon. Il était constitué d'un grand hall d'entrée permettant d'accéder à une chambre, une cuisine, un WC séparé, une salle de bain, un grand réduit, un grand salon et une salle-à-manger. Une fois les travaux de 2014-2015 sur le bâtiment achevés, le loyer avait augmenté dès le 1<sup>er</sup> août 2015 pour représenter un loyer net LDTR de CHF 15'075.- par an, bien inférieur aux loyers du marché. Le loyer des nouveaux locataires, fixé en 2020 à CHF 38'400.-, représentait, avec les frais accessoires, un loyer net LDTR de CHF 40'452.- par an, soit CHF 3'371.- par mois, frais de chauffage-eau chaude en sus. Les nouveaux locataires n'avaient pas contesté ce loyer annuel initial, mais ils avaient saisi en juin 2023, par le biais de l'association H\_\_\_\_\_, la Commission de conciliation en matière de baux et loyers en soutenant qu'il serait nul car l'appartement aurait été entièrement refait avant leur entrée, sans autorisation de construire. Parallèlement à cette action civile, l'association H\_\_\_\_\_ avait déposé une dénonciation auprès de l'OCLPF.

Le bâtiment avait été construit vers l'an 1900, à l'instar de l'immeuble contigu sis 4\_\_\_\_\_, avenue de la D\_\_\_\_\_, également de sa propriété. En 2014-2015, elle avait investi CHF 5'610'569.- pour rénover ces deux bâtiments, après avoir obtenu l'autorisation de construire DD 5\_\_\_\_\_. Ces importants travaux avaient globalement consisté en l'isolation thermique des toitures, la pose de vitrages isolants et de panneaux solaires, la réfection complète des façades, la rénovation des salles d'eaux et des cuisines de plusieurs appartements, les réfection et modernisation des espaces communs (ascenseurs, entrées, cages d'escalier, nouvelles portes, installations électriques, lustrerie, isolation sur les tuyauteries) et la réfection des aménagements extérieurs (murs d'enceinte, espace parking, isolation phonique). Dans certains appartements, dont celui en cause, la mise aux normes électriques, la remise en état de la distribution de chauffage, le remplacement de toutes les colonnes de chute avec isolation des dites colonnes, la pose de ventilations mécaniques dans les courettes, la rénovation complète tant des salles-de-bains et WC séparés (sols, murs, plafonds, appareils sanitaires, accessoires sanitaires, pose de radiateurs sèche-linge) que des cuisines (sols, murs, plafonds, nouvel agencement, équipement complet avec four, cuisinière, hotte, réfrigérateur, congélateur, lave-vaisselle, colonne lave-linge/sèche-linge) avaient été effectués. À la suite de ces travaux, les loyers des bâtiments avaient été légèrement augmentés avec un blocage des loyers pendant cinq ans, mais ces hausses ne couvraient pas les coûts ; ces travaux devaient être rentabilisés avec les montants des loyers bloqués sur cent treize ans.

En mars 2020, après le départ de Mme E\_\_\_\_\_, des travaux de rafraîchissement avaient eu lieu, soit la peinture dans tout l'appartement, avec préalablement dans les pièces sèches arrachage du papier peint existant et pose de scandatex, la peinture dans les pièces humides ayant été rafraîchie puisque refaite la dernière fois en 2014-2015 (CHF 16'411.-), la réfection électrique des pièces sèches, l'encastrement de

l'appareillage et le contrôle OIBT (CHF 6'706.-), la réparation et ponçage-verniss du parquet existant dans les pièces sèches (CHF 5'000.-), la réinstallation des portes à double vantaux manquantes entre le salon et la salle-à-manger dont l'ouverture avait été condamnée (CHF 1'622.-), la modifications de deux consoles de radiateurs et le remplacement d'une console de fixation de radiateur (CHF 1'602.-), le contrôles des sanitaires et de la plomberie (CHF 958.-), les contrôles-réglages des menuiseries(CHF 864.-), le contrôle des polluants avant travaux (CHF 767.-) et le nettoyage après travaux (CHF 972.-). Ces travaux d'un coût de CHF 34'902.-, soit CHF 8'725,50 par pièce, n'avaient pas amélioré l'appartement qui était resté identique.

Les règles relatives à la qualification de travaux d'entretien ou de rénovation, et donc à leur soumission ou non à autorisation, n'avaient jamais été communiquées aux administrés au cours de ces trente dernières années. Le département n'avait en effet jamais émis de directives et d'explications écrites à ce sujet, les jugements du tribunal rendus jusqu'en 2020 n'étaient pas publiés et seuls certains d'entre eux figuraient sur internet depuis 2021, et les arrêts rendus en deuxième instance étaient « trop résumés pour être compréhensibles ». Ainsi, jusqu'à la sortie en avril 2014 de l'ouvrage intitulé « La LDTR, Démolition, transformation, rénovation, changement d'affectation et aliénation, Immeubles de logements et appartements », les gérants techniques des régies appliquaient la règle simplificatrice du coût des travaux de CHF 10'000.- par pièce au-dessous duquel ils ne déposaient pas de demande d'autorisation. Dans un tel contexte et vu la teneur des travaux effectués en 2020, le service technique de son mandataire avait de bonne foi pensé qu'une autorisation de construire n'était pas nécessaire. Depuis la publication de l'ouvrage précité, la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) n'avait rendu que des arrêts interprétant de manière de plus en plus large les travaux d'entretien, qui avaient été systématiquement qualifiés de rénovation. Le dernier arrêt dans lequel la chambre administrative avait considéré des travaux d'entretien comme non soumis à autorisation LDTR datait de 2008 ; auparavant, seuls cinq arrêts étaient allés dans ce sens. Depuis lors, tous les arrêts allaient dans le sens d'un durcissement de l'interprétation de la LDTR et le Tribunal fédéral, n'ayant qu'un pouvoir limité à l'arbitraire pour examiner l'application des lois cantonales, avait toujours confirmé ces arrêts « exagérés ». Le département lui-même appliquait de manière excessive cette jurisprudence : il considérait tous les travaux d'entretien comme soumis à la LDTR, sauf ceux de très peu d'importance ainsi qu'il ressortait de sa directive administrative A2 du 1<sup>er</sup> mai 2021 intitulée « Annonce de travaux de très peu d'importance - minimisation du délai d'annonce ». L'augmentation des sanctions démontrait la volonté de soumettre tous les travaux actuels et passés à la LDTR, en violation de cette loi et des droits constitutionnels des propriétaires. À ce sujet, l'évolution des numéros des sanctions infligées laissant penser que celles-ci avaient littéralement explosé, le département devait expliquer en quelle année il avait infligé la décision de sanction numéro 1,

comment il numérotait ses décisions depuis lors et comment leurs numéros avaient passé de près de 8'100 à plus de 200'000 en seize mois.

Appliquer les règles injustement excessives d'aujourd'hui à des travaux effectués il y avait des années violait les principes de légalité - le texte et l'esprit n'allaient pas aussi loin quant à la définition de travaux d'entretien soumis à autorisation - et de proportionnalité puisque les sanctions infligées, soit l'obligation de rembourser le trop-perçu de loyer et l'amende, étaient excessivement lourdes financièrement. Il était primordial d'appliquer les règles raisonnables qui existaient à l'époque pour le passé et de continuer à les appliquer pour le présent et le futur. En l'espèce, ces règles laissaient conclure que les travaux effectués au printemps 2020 n'étaient pas soumis à autorisation LDTR, ne constituant que des travaux de rafraîchissement qui n'avaient pas amélioré l'appartement.

Ces travaux ne pouvaient pas être qualifiés de travaux de transformation au sens de l'art. 3 LDTR et devaient dès lors être considérés comme des travaux d'entretien non soumis à autorisation. En effet, ils ne concernaient essentiellement que les pièces sèches de l'appartement, celles humides ayant été intégralement rénovées en 2014-2015, et n'avaient apporté aucune amélioration à l'appartement. En outre, leur coût était non seulement largement inférieur à 10% de la valeur d'assurance de l'appartement, mais en plus inférieur à la règle de CHF 10'000.- par pièce. Enfin, la répercussion des travaux sur le loyer était inexistante dans la mesure où la hausse de loyer pour le bail des nouveaux locataires avait été motivée non par ces travaux, mais par la réadaptation aux loyers du quartier selon l'art. 269a let. a de la loi fédérale du 30 mars 1911, complétant le Code civil suisse (CO - RS 220).

Même en retenant par impossible que les travaux effectués en 2020 seraient des travaux d'entretien soumis à autorisation, le loyer après travaux ne devrait pas être bloqué car une telle mesure serait disproportionnée. Les travaux ne concernant que les pièces sèches de l'appartement, leur coût n'étant pas élevé, le loyer avant travaux étant déjà supérieur aux besoins prépondérants de la population, le loyer de CHF 15'075.- étant très bas depuis des décennies et ayant déjà été bloqué de 2015 à 2020, l'ajout de trois ans de contrôle serait excessif dans ces circonstances, violerait le droit constitutionnel de la propriété et permettrait en outre aux nouveaux locataires de contester leur loyer initial en contournant le droit de contestation de loyer initial de l'art. 270 CO. De plus, le loyer de la famille E\_\_\_\_\_ avait été augmenté après travaux en conformité avec le droit civil, le nouveau loyer était conforme aux loyers du quartier et elle ne pouvait pas raisonnablement penser en 2020, vu l'absence d'information des casuistiques, qu'un blocage LDTR rétroactif serait appliqué. Enfin, les travaux avaient été dénoncés des années après leur exécution par l'association H\_\_\_\_\_.

En tout état, la décision d'établir un bail rétroactif avec une formule officielle rétroactive et de rembourser trois ans de trop perçu de loyers aux anciens locataires était une condamnation de nature civile qui ne figurait nulle part dans la LDTR. La chambre administrative avait interprété de façon trop extensive l'art. 129 let. e LCI

en retenant que la « remise en état » couvrirait aussi l'obligation de rembourser les loyers trop perçus. En pratique, cette mesure condamnait le propriétaire à payer après des années des sommes considérables au locataire alors que le loyer initial avait été fixé de bonne foi en parfaite application des règles de droit civil. Une telle mesure violait le principe de légalité et ses conséquences civiles pouvaient durer bien plus que trois ans puisqu'elle donnait l'opportunité au locataire de contester une nouvelle fois le loyer initial sur la base de l'art. 270 CO au niveau civil. Cela allait à l'encontre de la sécurité du droit et effritait la confiance d'un propriétaire envers l'État qui le sanctionnait alors qu'il n'avait fait que de se conformer à son obligation d'entretenir son immeuble. L'association H\_\_\_\_\_ menait plusieurs procédures de dénonciations relatives à des travaux d'entretien effectués par des propriétaires il y avait des années et il convenait de trier le bon grain de l'ivraie dans ce domaine.

L'amende devait être annulée puisque les travaux effectués en 2020 n'étaient pas soumis à autorisation et que les nouveaux locataires n'avaient pas été lésés. Aucune faute n'avait de plus été commise. Elle n'avait en effet pas demandé d'autorisation pour effectuer les travaux pour les motifs susmentionnés et aucune négligence ne pouvait lui être reprochée en l'espèce. En toute hypothèse, le montant de l'amende était excessif. Le département, qui n'expliquait aucunement comment ce dernier avait été calculé, ne semblait pas avoir pris en compte les nombreuses circonstances atténuantes. Elle n'avait jamais eu de volonté délictuelle de ne pas respecter la LDTR et n'avait aucunement agi par cupidité, ayant fixé le loyer après travaux en application des règles du CO à un montant se situant dans les loyers du quartier. Il s'agissait de la première infraction retenue contre elle et non d'un cas où les travaux étaient à l'évidence soumises à autorisation. Enfin, l'amende querellée était bien supérieure aux amendes infligées pour des cas similaires au cours de ces dernières années (comme le démontrait à ses dires divers exemples qu'elle citait) et l'amende devrait ainsi, si elle n'était pas annulée, à tout le moins être nettement réduite.

10. Dans ses observations du 22 juillet 2024, le département, qui a produit son dossier, a conclu au rejet du recours, s'en rapportant à justice s'agissant de sa recevabilité.

Les mesures d'instruction sollicitées devaient être rejetées. La recourante ayant fourni, lors de ses échanges préalables avec l'OCLPF et durant l'instruction de l'APA 6\_\_\_\_\_, des photographies de l'appartement, des plans et des explications détaillées sur les objets et caractéristiques des travaux, un transport sur place ne saurait se justifier. La requête relative à la numérotation des dossiers manquait de pertinence et s'avérait hors propos ; dans le cadre de la digitalisation des dossiers d'infraction, cette numérotation avait évolué.

La jurisprudence avait retenu, dans un cas similaire, que des travaux ayant pour but la remise à neuf d'un appartement à l'occasion d'un changement de locataire par le rafraîchissement des peintures, la réfection de l'ensemble des installations sanitaires, l'installation d'un nouvel agencement de cuisine, le remplacement de carrelage et des faïences, l'installation d'un nouveau système électrique, le ponçage

et la vitrification des parquets et la pose de vannes thermostatiques devaient être assimilés à des travaux de rénovation, constat confirmé par le coût des travaux, soit CHF 26'240,- pour un trois pièces, et de leur impact sur le loyer qui avait augmenté de 54% suite à ces derniers. Lorsqu'une hausse de loyer élevée intervenait à la suite de travaux, il était difficile pour le bailleur de prétendre n'avoir effectué que de simples travaux d'entretien courant. La jurisprudence avait par ailleurs retenu que le département pouvait requérir une demande d'autorisation de construire même si le montant des travaux s'élevait à un montant inférieur à CHF 10'000.- par pièce. Au vu de l'ampleur des travaux et la répercussion des travaux sur le loyer, qui avait augmenté de 268%, on ne pouvait pas considérer que les travaux effectués en mars étaient des travaux de simple entretien non soumis à autorisation.

Une mesure visant les loyers, notamment le remboursement du trop-perçu de loyer et l'établissement d'un nouveau bail conforme aux conditions de l'autorisation de construire accordée constituait, selon la jurisprudence constante, une forme de remise en état au sens de l'art. 129 let. e LCI. De plus, la répétition de l'indu prévue à l'art. 63 al. 1 CO, applicable par analogie, faisait partie des principes généraux du droit administratif, applicable sans base légale expresse. L'ordre de restituer les loyers perçus en trop ne violait donc pas le principe de la légalité selon le Tribunal fédéral. Ce dernier avait aussi considéré que puisque l'art. 12 LDTR instituait un contrôle des loyers après l'exécution des travaux de rénovation, l'obligation faite au propriétaire sous cet aspect incluait celle d'inscrire, dans le contrat de bail en cause, le montant du loyer fixé dans l'autorisation de renoncer pendant le contrôle et de rectifier un bail à loyer qui s'en écarterait. Ainsi, le blocage du loyer pouvait porter rétroactivement sur la période entre la fin des travaux exécutés illicitement et, en soi, l'entrée en force de l'autorisation de construire obtenue après coup, avec obligation de rembourser le trop-perçu au locataire. Cette obligation de restituer le loyer ne valait que pour la durée du contrôle étatique instaurée par la LDTR. Partant, l'ordre de rembourser le trop-perçu des loyers et d'établir un nouveau bail et avis de fixation du loyer était justifié, étant précisé, s'agissant de l'argument relatif à la procédure civile l'opposant aux nouveaux locataires, qu'il s'agissait d'un litige de droit privé exorbitant à la présente procédure.

La recourante, active dans le domaine de l'immobilier, avait conscience que les travaux étaient susceptibles d'être soumis à autorisation de construire, ce d'autant plus qu'elle avait requis une autorisation de construire pour les travaux effectués en 2015. Dans le doute, elle était légitimée à se renseigner auprès de lui, ce qu'elle n'avait pas jugé utile de faire avant de réaliser les travaux. Elle l'avait ainsi mis devant le fait accompli et ce n'était qu'à la suite de l'ouverture d'une procédure d'infraction qu'elle avait tenté de régulariser les travaux. L'infraction commise était objectivement grave dans la mesure où les buts prescrits par la loi n'avaient pas été pris en considération alors que la politique mise en œuvre par la LDTR procédait d'un intérêt public important. Le montant de l'amende, largement inférieur au maximum légal, tenait compte du fait que la recourante avait réalisé un trop-perçu de loyer important, contrevenant ainsi directement à toutes les cautions prévues par

la loi pour veiller à la protection des locataires et agissant par cupidité. Bien que la procédure de régularisation de l'infraction ait permis de pallier les violations de la LCI par l'octroi de l'autorisation de construire manquante, la réciproque n'était pas vraie en ce qui concernait la LDTR et l'aspect relatif au loyer excessif facturé aux nouveaux locataires. Ainsi, l'art. 137 al. 2 LCI ne saurait trouver application en l'espèce, la violation à la LDTR relative aux loyers ne pouvant être régularisée. Le fait que la recourante n'ait pas eu de récidives ne lui était d'aucun secours, l'absence d'antécédent étant une circonstance neutre dans la fixation du montant de l'amende. Elle ne démontrait pas que le paiement de l'amende la confronterait à une situation financière particulièrement difficile. Partant, il n'avait pas excédé son pouvoir d'appréciation en lui infligeant une amende et son montant était proportionné au vu de la gravité de l'infraction et des circonstances particulières du cas d'espèce.

11. Par réplique du 29 août 2024, la recourante a persisté intégralement dans ses écritures du 17 mai 2024.

Si le tribunal estimait que le transport sur place était inutile dans la mesure où les documents produits étaient suffisants pour rendre son jugement en sa faveur, elle en prendrait acte. En revanche, si le recours devait être rejeté en raison d'une investigation insuffisante des faits allégués, elle s'en plaindrait auprès de la chambre administrative. Elle persistait dans sa demande d'explications claires sur la numérotation des dossiers, point qui ne devrait pas être compliqué à exposer.

La jurisprudence citée par le département concernait des cas bien différents de celui litigieux. L'ATA/440/2015 du 12 mai 2015 traitait d'un appartement de trois pièces complètement refait lors d'un chantier unique, avec en sus l'installation d'une nouvelle cuisine agencée et équipée, la remise aux normes de l'installation électrique, la pose de nouveaux seuils de portes et le changement des vitrages des fenêtres. L'arrêt du Tribunal fédéral 1C\_405/2015 du 6 avril 2016 portait sur une remise à neuf de tout un appartement de cinq pièces avec en particulier une nouvelle cuisine, ceci dans le cadre d'un seul chantier. L'ATA/694/2016 du 23 août 2016 concernait un appartement de trois pièces pas seulement remis en état totalement, mais en plus transformé avec notamment une modification de la surface de la cuisine nouvellement agencée et équipée, l'agrandissement du local WC, la création d'une installation de chauffage/eau chaude individuelle, l'agrandissement du séjour sur une ancienne alcôve, la transformation de la chambre à coucher, la mise en place de faux-plafonds avec luminaires encastrés. L'ATA/307/2017 du 21 mars 2017 concernait enfin un appartement d'une pièce et demi de 30 m<sup>2</sup> intégralement rénové en une fois avec en plus l'amélioration de la cuisine désormais équipée et l'ajout d'un sèche-serviette dans la salle-de-bain, le tout pour un montant total de CHF 97'000.-.

Partant de la prémisse erronée que les travaux de mars 2020 seraient soumis à autorisation LDTR, le département citait plusieurs arrêts concernant des états de fait pas du tout comparables à celui présent et considérait que l'amende infligée

serait juste et proportionnée ; à nouveau, il se référait à de multiples jurisprudences non pertinentes pour le cas présent car portant sur des sujets bien différents.

En outre, elle n'était pas une « entreprise active dans le domaine de l'immobilier », mais une fondation de caisses de pension investissant dans l'immobilier pour assurer ses obligations en matière de LPP. À supposer qu'il y aurait eu infraction, celle-ci n'était pas grave, ce mot devant être utilisé uniquement pour les infractions vraiment graves (exemples : travaux entraînant des risques pour la sécurité, violant la protection du patrimoine, etc.), ce qui n'était pas le cas en l'espèce.

Le département soutenait que le montant de l'amende serait largement inférieur au maximum légal, semblant se référer au maximum légal de CHF 150'000.- qui ne s'appliquait toutefois que lorsque les travaux entrepris n'étaient pas conformes aux prescriptions légales. Lorsque celles-ci étaient respectées, comme en l'espèce, le montant maximum de l'amende est de CHF 20'000.-. Le département osait donc l'assimiler à une propriétaire condamnée à CHF 100'000.- d'amende pour les quinze infractions commises dans quinze appartements, ce qui n'était pas digne. L'amende contestée n'était clairement pas largement inférieure au maximum légal de CHF 20'000.-.

12. Par duplique du 12 septembre 2024, le département a considéré que la recourante n'avait avancé aucun élément de nature à remettre en cause sa position.

Au moment de la digitalisation des dossiers, la numérotation des infractions avait changé, sans continuité avec la numérotation préexistante, pour commencer à 200'000.

Les travaux litigieux étaient soumis à autorisation de construire vu leur nature. Par ailleurs, le Tribunal fédéral avait relevé qu'une hausse de loyer élevée intervenant à la suite de travaux ne pouvait plaider pour de simples travaux d'entretien courant.

S'agissant des questions de blocage rétroactif du loyer, de l'ordre de rembourser le trop-perçu et celui d'établir un nouveau bail, la recourante se contentait de faire la liste de la jurisprudence qu'il avait citée pour corroborer le fait que celle-ci ne serait pas pertinente, sans pour autant étayer son propos. L'obligation de blocage des loyers était fondée notamment sur les principes de la LDTR, soit spécifiquement le contrôle et le blocage du loyer.

Quant à l'amende, la recourante se contentait de réitérer que l'art. 137 al. 2 LCI aurait dû être appliqué à son cas de figure. Son comportement illicite avait deux pans : l'aspect lié à la violation de la LCI au vu du fait que les travaux étaient soumis à autorisation et avaient été réalisés sans l'obtention de celle-ci, et l'aspect lié à la LDTR, soit le fait qu'elle avait facturé un loyer excessif aux locataires en violation des principes et intérêts publics protégés par cette loi. Le montant de l'amende demeurait largement inférieur au maximum légal prévu par l'art. 137 al. 1 LCI.

Pour ce qui était de sa connaissance des procédures en lien avec les travaux soumis à autorisation, quand bien même la recourante ne serait pas une professionnelle de l'immobilier, elle n'en était pas moins active dans le domaine.

13. Par décision sur demande d'appel en cause du 12 décembre 2024 (DITAI/7620/2024), le tribunal a rejeté la demande d'appel en cause déposée le 13 novembre 2024 par les nouveaux locataires.
14. Le 22 janvier 2025, le tribunal a informé les parties qu'en raison de la récusation des juges assesseurs représentant les bailleurs dans la présente procédure, la composition paritaire prévue par l'art. 45 al. 3 let. c LDTR n'était pas possible, de sorte que la cause serait jugée avec les assesseurs suivants :
  - a) Madame Suzanne AUBERT-LEBET, représentante d'organisation de sauvegarde du patrimoine et de l'environnement ;
  - b) Monsieur Thierry ESTOPPEY, architecte représentant des milieux professionnels de sa branche ;
  - c) Monsieur François HILTBRAND, architecte représentant des milieux professionnels de sa branche ;
  - d) Monsieur Ricardo PFISTER, représentant des organisations de défense des locataires.

## **EN DROIT**

1. Le Tribunal administratif de première instance connaît des recours dirigés, comme en l'espèce, contre les décisions prises par le département en application de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation du 25 janvier 1996 et de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (art. 115 al. 2 et 116 al. 1 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05, art. 143 et 145 al. 1 LCI ; art. 45 al. 1 LDTR).
2. Interjeté en temps utile et dans les formes prescrites devant la juridiction compétente, le recours est recevable au sens des art. 60 et 62 à 65 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10).
3. 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). En revanche, les juridictions administratives n'ont pas compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi (art. 61 al. 2 LPA), non réalisée en l'espèce.

Il y a en particulier abus du pouvoir d'appréciation lorsque l'autorité se fonde sur des considérations qui manquent de pertinence et sont étrangères au but visé par les dispositions légales applicables, ou lorsqu'elle viole des principes généraux du droit tels que l'interdiction de l'arbitraire, l'égalité de traitement, le principe de la bonne foi et le principe de la proportionnalité (ATF 143 III 140 consid. 4.1.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C\_99/2024 du 6 mai 2024 consid. 3.3 ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2018, n. 515 p. 179).

4. Les arguments formulés par les parties à l'appui de leurs conclusions respectives seront repris et discutés dans la mesure utile (ATF 145 IV 99 consid. 3.1; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_136/2021 du 13 janvier 2022 consid. 2.1 et les références citées), étant rappelé que, saisi d'un recours, le tribunal applique le droit d'office et que s'il ne peut pas aller au-delà des conclusions des parties, il n'est lié ni par les motifs invoqués par celles-ci (art. 69 al. 1 LPA), ni par leur argumentation juridique (ATA/1077/2024 du 10 septembre 2024 consid. 2.2).
5. À titre préliminaire, la recourante requière deux actes de procédure, à savoir un transport sur place et des explications quant à la numération des procédures d'infractions.
6. Tel que garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération 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, de prendre connaissance du dossier, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre. Toutefois, le juge peut renoncer à l'administration de certaines preuves offertes, lorsque le fait dont les parties veulent rapporter l'authenticité n'est pas important pour la solution du cas, lorsque les preuves résultent déjà de constatations versées au dossier ou lorsqu'il parvient à la conclusion qu'elles ne sont pas décisives pour la solution du litige ou qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 148 II 73 consid. 7.3.1 ; 145 I 167 consid. 4.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C\_576/2021 du 1<sup>er</sup> avril 2021 consid. 3.1 ; 2C\_946/2020 du 18 février 2021 consid. 3.1 ; 1C\_355/2019 du 29 janvier 2020 consid. 3.1).

Le droit d'être entendu ne confère pas le droit d'être entendu oralement, ni celui d'obtenir l'audition de témoins (ATF 145 I 167 consid. 4.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_483/2023 du 13 août 2024 consid. 2.1 ; cf. aussi art. 41 in fine LPA), ni à la tenue d'une inspection locale, en l'absence d'une disposition cantonale qui imposerait une telle mesure d'instruction, ce qui n'est pas le cas à Genève (ATF 120 Ib 224 consid. 2b ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_243/2013 du 27 septembre 2013 consid. 3.2.1).

L'existence de photographies, de plans ou d'explications détaillées ainsi que de préavis concordants sont des motifs pour refuser un transport sur place (ATA/1438/2017 du 31 octobre 2017 consid 3e et les références citées).

7. En l'espèce, le tribunal estime disposer d'un dossier complet lui permettant de trancher le présent litige en toute connaissance de cause dans la mesure où les plans et les documents versés au dossier permettent de visualiser l'appartement en cause et l'ampleur des travaux litigieux. Un transport sur place ayant pour objet les mêmes éléments, il ne fournirait aucune information supplémentaire.

S'agissant de l'interrogation quant à la numérotation des dossiers d'infractions, le département a dûment répondu à la recourante. Cette numérotation a changé au

moment de la digitalisation des dossiers, sans continuité avec celle préexistante, pour commencer à 200'000. Il n'y a donc pas eu une « explosion » des dossiers d'infractions.

8. En premier lieu, il convient de déterminer si les travaux effectués en mars 2020 dans l'appartement en cause doivent être qualifiés de travaux d'entretien ou de rénovation.
9. 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 l'art. 2 LDTR (art. 1 al. 1 LDTR). Elle prévoit notamment à cet effet, et tout en assurant la protection des locataires et des propriétaires d'appartements, des restrictions à la démolition, à la transformation et au changement d'affectation des maisons d'habitation (art. 1 al. 2 let. a LDTR).
10. Une autorisation est nécessaire pour toute transformation ou rénovation de tout ou partie d'une maison d'habitation (art. 9 al. 1 LDTR).

A contrario, les travaux d'entretien, à savoir les travaux courants d'entretien faisant partie des frais d'exploitation ordinaires d'une maison d'habitation, étant précisé que les travaux raisonnables d'entretien régulier ne sont pas considérés comme travaux de transformation, pour autant qu'ils n'engendrent pas une amélioration du confort existant, ne sont pas assujettis à la LDTR (art. 3 al. 2 LDTR).

Selon l'art. 3 al. 1 LDTR, par transformation, on entend tous les travaux qui ont pour objet : a) de modifier l'architecture, le volume, l'implantation, la destination, la distribution intérieure de tout ou partie d'une maison d'habitation ; b) la création de nouveaux logements, notamment dans les combles ; c) la création d'installations nouvelles d'une certaine importance, telles que chauffage, distribution d'eau chaude, ascenseur, salles de bains et cuisines ; d) la rénovation, c'est-à-dire la remise en état, même partielle, de tout ou partie d'une maison d'habitation, en améliorant le confort existant sans modifier la distribution des logements, sous réserve de l'al. 2.

11. C'est le département, et non l'administré, qui détermine dans chaque cas si des travaux relèvent de l'entretien ou de la transformation. Si des travaux de pur entretien ne nécessitent pas d'autorisation, en cas de doute, il incombe au propriétaire de demander l'avis du département et d'effectuer les démarches nécessaires pour agir en conformité de la loi (Emmanuelle GAIDE/Valérie DÉFAGO GAUDIN, La LDTR : démolition, transformation, changement d'affectation et aliénation. Immeubles de logements et appartements, p. 186 et jurisprudence cantonale citée). Le département se détermine par une décision administrative, dans laquelle il établit si les travaux en cause constituent ou non des travaux de transformation soumis à la LDTR.
12. De jurisprudence constante, il est admis, s'agissant de la distinction entre travaux d'entretien et travaux de transformation (ou rénovation) consacrée à l'art. 3 LDTR, de tenir un raisonnement en deux temps, à savoir : 1) examiner d'abord si, de par

leur nature, les travaux en cause relèvent de l'entretien ou, au contraire, consistent en des travaux de rénovation, la jurisprudence de la chambre administrative précisant, sur ce point, que des travaux d'entretien sont susceptibles d'aboutir à une rénovation ou à une transformation soumise à la LDTR lorsque, n'ayant pas été exécutés périodiquement ou par rotation tout au long de l'existence de l'immeuble, ou encore parce qu'ils n'ont pas été exécutés du tout pendant de nombreuses années, leur accumulation, même en tenant compte d'une exécution rationnelle commandant un regroupement, leur confère une incidence propre à engendrer un changement de standing de l'immeuble (travaux différés) ; et 2) s'attacher ensuite à l'ampleur et, partant, au coût desdits travaux et à leur répercussion sur le montant du loyer dès lors qu'il pourrait en résulter un changement d'affectation qualitative des logements (ATA/263/2021 du 2 mars 2021 consid. 3d ; ATA/422/2020 précité consid. 6 ; ATA/641/2013 du 1er octobre 2013 consid. 8 ; ATA/645/2012 du 25 septembre 2012 consid. 9 ; ATA/646/2010 du 21 septembre 2010 et les références citées ; Alain MAUNOIR, La nouvelle LDTR au regard de la jurisprudence, in RDAF 1996 p. 314 et la référence ; GAIDE/DÉFAGO GAUDIN, op. cit., p. 193 n. 2.5.4).

13. Selon le Tribunal fédéral, l'art. 3 al. 2 LDTR est compatible avec le droit fédéral dans la mesure où cette disposition complète l'art. 3 al. 1 let. d LDTR en décrivant certains types de travaux qui ne seraient pas soumis à autorisation. Les travaux d'entretien non assujettis à la LDTR sont ceux que le bailleur est tenu d'effectuer au regard de son obligation d'entretien de la chose louée prescrite par le droit du bail. Il s'agit des travaux réguliers et raisonnables qui n'ont pas été différés dans le temps et qui tendent à remédier à l'usure normale de la chose et à maintenir l'ouvrage dans son état en réparant les atteintes dues au temps ou à l'usage. Encore faut-il qu'ils n'engendrent pas un accroissement du confort existant et que leur coût total soit raisonnable (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_624/2013 du 13 février 2014 consid. 2.5 et les références citées).
14. L'installation de nouveaux sanitaires, l'agencement d'une cuisine, la mise en conformité de l'installation électrique, la pose de nouveaux revêtements de sols et de parois, ainsi que des travaux de peinture et de serrurerie relèvent en principe de l'entretien au regard de leur nature (ATA/40/2010 du 26 janvier 2010 et les références). C'est lorsqu'ils sont effectués séparément, et selon les circonstances, que chacun de ces travaux peut être qualifiés de travaux d'entretien. Cela ne signifie pas qu'une rénovation comprenant l'ensemble des travaux devra nécessairement elle aussi être considérée comme étant limitée à des travaux d'entretien (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_405/2015 du 6 avril 2016 consid. 4.3).
15. Il convient toutefois de tenir compte également des circonstances dans lesquelles les travaux sont accomplis, et notamment de leur accumulation en raison d'un défaut d'entretien courant des bâtiments concernés (ATA/646/2010 précité et les références). Ainsi, le propriétaire d'un appartement a tout intérêt à entretenir régulièrement son immeuble et, pour le prouver en cas de litige, à conserver les

---

factures desdits travaux (GAIDE/DÉFAGO GAUDIN, op. cit., p. 195 s.). Des travaux isolés, effectués depuis longtemps, ne démontrent pas la régularité de l'entretien. Par exemple, la seule réfection des peintures effectuée plus de vingt ans avant les travaux litigieux ne suffit pas pour considérer que l'appartement est régulièrement entretenu (ATA/370/2005 du 24 mai 2005 consid. 3b.).

16. Même s'il s'agit de travaux d'entretien différés dans le temps, il faut tenir compte, selon la pratique cantonale, des critères de l'ampleur des travaux et de la répercussion des coûts sur les loyers. Dans les cas où les travaux ont déjà été effectués et les loyers modifiés à l'issue des travaux, il n'est pas arbitraire de tenir compte de la manière dont le bailleur a effectivement répercuté les frais engagés sur le locataire. Lorsqu'une importante hausse de loyer suit les travaux, le bailleur peut difficilement prétendre n'avoir effectué que des travaux d'entretien courant, qu'il n'est en principe pas autorisé à faire supporter au locataire (art. 259a al. 1 let. a, 259b let. b et 269a let. b CO). En définitive, il n'est en principe pas arbitraire de retenir que ces différents critères, cumulés, démontrent que les travaux litigieux vont au-delà de travaux d'entretien courant n'apportant aucune amélioration du confort (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_405/2015 précité consid. 4.3).
17. Le Tribunal fédéral a ainsi considéré que, pour des travaux d'une certaine ampleur, dont il peut être présumé de façon réfragable qu'ils procurent un accroissement du confort, et à la suite desquels le loyer a presque été doublé, il n'est pas arbitraire de considérer qu'ils dépassent les simples travaux d'entretien, lorsque le propriétaire n'apporte aucun élément permettant de justifier différemment la hausse des loyers, en particulier par une adaptation à la situation sur le marché locatif et ne démontrent pas que les travaux litigieux se limitaient à l'entretien imposé par le droit fédéral. Ces derniers ayant une incidence sérieuse sur la catégorie du logement en cause, il est dénué d'arbitraire de les soumettre au champ d'application de la LDTR (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_405/2015 précité consid. 4.3).
18. La chambre administrative a pour sa part confirmé que des travaux ayant pour but la remise à neuf d'un appartement à l'occasion d'un changement de locataire par le rafraîchissement des peintures (plafonds, murs, boiseries et radiateurs de toutes les pièces), la réfection de l'ensemble des installations sanitaires (remplacement de la baignoire, du mélangeur de lavabo, de l'évier, de la robinetterie et des divers accessoires), l'installation d'un nouvel agencement de cuisine, le remplacement du carrelage et des faïences, l'installation d'un nouveau système électrique, le ponçage et la vitrification des parquets et la pose de vannes thermostatiques, devaient être assimilés à des travaux de rénovation, constat confirmé par le coût des travaux, soit CHF 26'240.- pour un trois pièces, et de leur impact sur le loyer, qui avait augmenté de 54% suite à ces derniers (ATA/440/2015 du 12 mai 2015 consid. 10).
19. De même, elle a retenu que les travaux comprenant la réfection complète des peintures, papiers peints et parquets, avec la pose de radiateurs, l'installation d'un agencement de cuisine et de nouveaux sanitaires et la mise en conformité des installations électriques devaient faire l'objet d'une autorisation au sens de la LDTR

(ATA/645/2012 précité consid. 11 ; cf. également ATA/328/2013 précité consid. 7, confirmé par l'arrêt du Tribunal fédéral 1C\_624/2013 précité). Les travaux ne constituaient pas du pur entretien quand bien même ils s'élevaient à CHF 8'750.-/la pièce/l'an, ce qui se situait dans la fourchette inférieure généralement retenue pour qualifier les travaux de grande ampleur (ATA/334/2014 du 13 mai 2014, confirmé par l'arrêt du Tribunal fédéral 1C\_323/2014 du 10 octobre 2014).

Elle a, en revanche, considéré que n'étaient pas soumis à la LDTR des travaux d'entretien différés ou non dans le temps, dont le coût par pièce était inférieur à CHF 10'000.- (ATA/642/2013 précité ; ATA/40/2010 précité ; ATA/96/2007 du 6 mars 2007 ; GAIDE/DÉFAGO GAUDIN, op. cit., p. 193 s.). Elle a toutefois précisé, en rapport avec l'argument du coût des travaux par pièce, qu'il ne lui appartenait pas de dicter au département de ne pas requérir de demande d'autorisation de construire pour des travaux de moins de CHF 10'000.- par pièce (ATA/694/2016 du 23 août 2016 consid. 6d ; ATA/574/2014 du 29 juillet 2014 ; ATA/334/2014 précité consid. 14).

20. La chambre administrative a également eu à trancher le cas de travaux réalisés en 2010 à l'occasion d'un changement de locataires (ATA/422/2020 du 30 avril 2020), portant sur le remplacement de l'agencement de la cuisine, le remplacement de l'équipement électroménager (cuisinière, four et réfrigérateur), l'installation d'une hotte en remplacement de l'ancienne, la réfection du câblage électrique de la cuisine et du salon, la démolition du pan de la cloison séparant la cuisine du salon, la pose d'un carrelage sur l'existant à la cuisine et à la salle de bains, la pose de faïence sur l'existant à la cuisine et à la salle de bains, le remplacement d'un lavabo, le remplacement du mélangeur et de la batterie de bain ainsi que la coupure, la vidange et la dépose des installations sanitaires en attendant la réfection du carrelage de la salle de bains, la réfection du tube de douche, le rafraîchissement de la peinture (cuisine, salon, chambre, entrée et boiserie), ainsi que le ponçage et l'imprégnation du parquet. Ces travaux, dont le coût s'était élevé à CHF 6'850.- par pièce (CHF 34'254,25 / 5) avaient concerné toutes les pièces de l'appartement, à plus ou moins grande échelle, ceux-ci ayant par exemple été beaucoup plus importants dans la cuisine que dans les chambres. La chambre administrative a retenu que, pris indépendamment les uns des autres, ils relevaient certes de l'entretien courant de l'appartement mais représentaient toutefois ensemble des travaux dont l'ampleur équivalait à des travaux de transformation. Les factures produites concernant les travaux effectués précédemment n'avaient pas permis de considérer que l'appartement avait été régulièrement entretenu. Le loyer après travaux était par ailleurs passé à CHF 5'232.- la pièce (+ 77%), soit un montant bien supérieur au maximum de la fourchette prévue par l'ArRLoyers, le faisant changer de catégorie d'appartements locatifs. Quand bien même les travaux entrepris n'apparaissaient pas somptueux, ils avaient toutefois été suffisants pour que leur coût entraîne sur le loyer un changement ayant pour conséquence une modification de l'affectation qualitative de l'appartement concerné. De tels travaux étaient dès lors soumis à autorisation. Pour le surplus, l'argumentation des recourantes visant à faire valoir

que le loyer litigieux ne serait pas abusif sous l'angle des dispositions du CO n'était pas pertinente dans le cadre du présent litige, dès lors qu'elle ressortait au droit privé et ne relevait pas de la compétence de la chambre de céans.

21. Dans trois jugements relativement récents (JTAPI/1300/2022 et JTAPI/1301/2022 du 29 novembre 2022 et JTAPI/700/2023 du 20 juin 2023) le tribunal, s'agissant de la fixation de la durée du contrôle étatique du loyer d'un logement après travaux, a retenu, s'agissant d'une part de travaux d'un montant de CHF 139'000.- portant sur la rénovation complète d'un logement de 4,5 pièces (peinture, rénovation des carrelages et faïences de la cuisine, la salle de bain et les toilettes, mise en conformité des installations électriques, pose d'un nouvel agencement de cuisine, rénovation des installations sanitaires, réfection des menuiseries, pose d'un nouveau parquet) avec permutation et modification de la disposition des pièces (alcôve du salon, cuisine, chambre) et, d'autre part, de travaux portant sur la réfection complète des peintures du logement de quatre pièces concerné, la réfection des installations électriques, la pose de carrelages et faïences ainsi que des piquages, la pose d'un nouvel agencement de cuisine, la réfection des installations sanitaires, la réfection des menuiseries intérieures, le ponçage et la vitrification des parquets ainsi que la pose d'un nouveau parquet, la réparation des stores intérieurs, l'entretien de l'installation de chauffage mais également sur la permutation et modification de la disposition des pièces du logement, pour un coût total de CHF 168'287.-, que les transformations envisagées étaient lourdes au sens de l'art. 12 LDTR, avec pour conséquence que le contrôle des loyers après travaux devait être porté à 5 ans. Dans le dernier jugement (JTAPI/700/2023 du 20 juin 2023), le tribunal a retenu que des travaux autorisés portant sur la rénovation complète d'un appartement de 2,5 pièces ainsi que sur la modification de sa typologie par la permutation entre la cuisine et la chambre à coucher, pour un montant total de CHF 127'300.-, pouvaient être qualifiés de transformation lourde au vu de l'importance des travaux, et, entraîner une durée de contrôle du loyer de cinq ans selon l'art. 12 LDTR.

Dans les trois espèces concernées, les transformations envisagées avaient pour objectif d'améliorer l'habitabilité du logement.

22. En l'occurrence, il ressort du dossier que les travaux effectués en mars 2020 n'ont porté que sur les pièces sèches - à l'exception de la peinture qui a été rafraîchie également dans les pièces humides - dans la mesure où l'appartement en cause avait déjà subi, cinq ans auparavant, une lourde rénovation.

Dans le détail, ces travaux ont consisté en la peinture des pièces avec préalablement l'arrachage du papier peint existant et la pose de scandatex dans les pièces sèches, la réfection électrique, l'encastrement de l'appareillage et le contrôle OIBT, la réparation et ponçage-verniss du parquet existant, la réinstallation des portes à double vantaux manquantes entre le salon et la salle-à-manger dont l'ouverture avait été condamnée par la locataire précédente, la modifications de deux consoles de radiateurs et le remplacement d'une console de fixation de radiateur, le contrôles

des sanitaires et de la plomberie (soit plus précisément le remplacement d'un porte-verre, d'un porte-savon et d'une porte-balai de WC ainsi la location d'une machine à déboucher électrique et l'utilisation d'un demi-litre de produit de débouchage et de nettoyage d'écoulement), les contrôles-réglages des menuiseries ainsi que le contrôle des polluants avant travaux et le nettoyage après travaux.

Le tribunal estime que ces travaux, qui n'ont à l'évidence pas amélioré le confort de l'appartement, lequel est resté identique, relèvent de par leur nature de l'entretien standard d'un logement ; la plupart d'entre eux ont d'ailleurs été qualifiés de tels dans la jurisprudence (cf. GAIDE/DÉFAGO GAUDIN, op. cit., p. 210 s. n. 3.4). Il ne peut par ailleurs pas être considéré qu'ils constituent des travaux différés dans la mesure où le bâtiment abritant l'appartement en cause avait été rénové de fonds en comble en 2014-2015, élément nullement pris en compte par le département. Ainsi, ces travaux, qui ne présentent en rien les caractéristiques de travaux de rénovation respectivement de transformation en tant que tels, ne sont pas susceptibles d'aboutir à une qualification de rénovation ou de transformation soumise à la LDTR.

La forte augmentation de loyer ne suffit par ailleurs pas à soumettre ces travaux à autorisation. En effet, ils n'ont pas procuré un accroissement du confort, étant limités au simple entretien imposé par le droit civil fédéral. D'autre part, rien ne permet de retenir que l'augmentation très conséquente du loyer est en lien avec lesdits travaux puisque la recourante affirme, sans être contredite à cet égard par le département, que cette augmentation résulte de sa volonté d'adapter le loyer de l'appartement à la situation sur le marché locatif dans la mesure où il avait été fixé au niveau LDTR après les travaux 2014-2015. Les travaux en question n'ont donc eu aucune répercussion sur le loyer, l'augmentation de celui-ci n'étant pas corrélé à leur réalisation.

Par conséquent, le tribunal considère que les critères mis en avant au regard de la casuistique mentionnée supra, qui est également reprise par la doctrine spécialisée en matière de LDTR pour qualifier des travaux de rénovation respectivement de transformation, ne sont pas remplis en l'espèce.

En conclusion, il convient de constater que le département a violé la loi en retenant que les travaux litigieux étaient soumis à autorisation et que la LDTR trouvait dès lors application, avec les conséquences en découlant.

23. Il découle de ce qui précède que le recours doit être admis et les décisions litigieuses des \_\_\_\_\_ et \_\_\_\_\_ 2024 annulées sans que les autres griefs soulevés nécessitent d'être tranchés.
24. Vu l'issue du litige et en application des art. 87 al. 1 LPA et 1 et 2 du règlement sur les frais, émoluments et indemnités en procédure administrative du 30 juillet 1986 (RFPA - E 5 10.03), il ne sera pas perçu d'émolument et l'avance de frais de CHF 1'200.- versée par la recourante lui sera restituée.

En outre, une indemnité de procédure de CHF 1'500.-, à la charge de l'État de Genève, soit pour lui le département du territoire, sera allouée à la recourante (art. 87 al. 2 à 4 LPA et 6 RFPA).

**PAR CES MOTIFS**  
**LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF**  
**DE PREMIÈRE INSTANCE**

1. déclare recevable le recours interjeté le 17 mai 2024 par A\_\_\_\_\_ contre les décisions du département du territoire des \_\_\_\_\_ et \_\_\_\_\_ 2024 ;
2. l'admet ;
3. annule ainsi les décisions entreprises ;
4. renonce à percevoir un émolument et ordonne la restitution à la recourante de l'avance de frais de CHF 1'200.- ;
5. condamne l'État de Genève, soit pour lui le département du territoire, à verser à la recourante une indemnité de procédure de CHF 1'500.- ;
6. dit que, conformément aux art. 132 LOJ, 62 al. 1 let. a et 65 LPA, le présent jugement est susceptible de faire l'objet d'un recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (10 rue de Saint-Léger, case postale 1956, 1211 Genève 1) dans les 30 jours à compter de sa notification. L'acte de recours doit être dûment motivé et contenir, sous peine d'irrecevabilité, la désignation du jugement attaqué et les conclusions du recourant. Il doit être accompagné du présent jugement et des autres pièces dont dispose le recourant.

Siégeant : Caroline DEL GAUDIO-SIEGRIST, présidente, Suzanne AUBERT-LEBET, Thierry ESTOPPEY, François HILTBRAND et Ricardo PFISTER, juges assesseurs.

**Au nom du Tribunal :**

**La présidente**

**Caroline DEL GAUDIO-SIEGRIST**

Copie conforme de ce jugement est communiquée aux parties

Genève, le

La greffière