

GE_GERICHTE ACST/12/2023 vom 27. März 2023

GE Cour de justice, 2023-03-27, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ACST_12_2023

FR: GE_GERICHTE ACST/12/2023 du 27 mars 2023

IT: GE_GERICHTE ACST/12/2023 del 27 marzo 2023

Erwägungen

E. 12

septembre 1985 - LPA - E 5 10), et satisfait également aux réquisits de forme et de contenu prévus aux art. 64 al. 1 et 65 al. 1 à 3 LPA, sous réserve de ce qui suit. 2) 2.1. A qualité pour recourir toute personne touchée directement par une loi constitutionnelle, une loi, un règlement du Conseil d'État ou une décision et a un intérêt personnel digne de protection à ce que l'acte soit annulé ou modifié (art. 60 al. 1 let. b LPA). L'art. 60 al. 1 let. b LPA formule de la même manière la qualité pour recourir contre un acte normatif et en matière de recours ordinaire. Cette

- 10/18 -

A/3373/2022

disposition ouvre ainsi largement la qualité pour recourir, tout en évitant l'action populaire, dès lors que le recourant doit démontrer qu'il est susceptible de tomber sous le coup de la loi constitutionnelle, de la loi ou du règlement attaqué (ACST/3/2023 du 16 février 2023 consid. 2a).

2.1.1. Lorsque le recours est dirigé contre un acte normatif, la qualité pour recourir est conçue de manière plus souple et il n'est pas exigé que le recourant soit particulièrement atteint par l'acte entrepris. Ainsi, toute personne dont les intérêts sont effectivement touchés directement par l'acte attaqué ou pourront l'être un jour a qualité pour recourir ; une simple atteinte virtuelle suffit, à condition toutefois qu'il existe un minimum de vraisemblance que le recourant puisse un jour se voir appliquer les dispositions contestées (ATF 147 I 308 consid. 2.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_357/2021 du 19 mai 2022 consid. 2.2). La qualité pour recourir suppose en outre un intérêt actuel à obtenir l'annulation de l'acte entrepris, cet intérêt devant exister tant au moment du dépôt du recours qu'au moment où l'arrêt est rendu (ATF 147 I 478 consid. 2.2).

2.1.2. Une association ayant la personnalité juridique est habilitée à recourir en son nom propre lorsqu'elle est intéressée elle-même à l'issue de la procédure. De même, sans être touchée dans ses intérêts dignes de protection, cette possibilité lui est reconnue pour autant qu'elle ait pour but statutaire la défense des intérêts de ses membres, que ces intérêts soient communs à la majorité ou au moins à un grand nombre d'entre eux et que chacun de ceux-ci ait qualité pour s'en prévaloir à titre individuel (ATF 145 V 128 consid. 2.2 ; ACST/3/2023 précité consid. 2b). En revanche, elle ne peut prendre fait et cause pour l'un de ses membres ou pour une minorité d'entre eux (arrêt du Tribunal fédéral 1C_499/2020 du 24 septembre 2020 consid. 2).

2.2. En l'espèce, en tant que personne physique pouvant potentiellement bénéficier d'un logement d'utilité publique selon la LUP, en particulier de type LUP IV, M. A_____ est

concerné par les dispositions qu'il conteste, lesquelles ne prévoient plus le contrôle en cours de bail du taux d'effort et du taux d'occupation de ce type de logement, ce qui pourrait conduire au maintien en place de locataires ne respectant plus lesdits taux, et ce au détriment du recourant s'il venait à postuler pour obtenir un tel logement. Il y a dès lors lieu de considérer que M. A_____ dispose de la qualité pour recourir. La question pourra souffrir de rester indécise pour B_____, qui n'est pas intéressé lui-même à l'issue de la procédure et dont la majorité des membres, du moins une grande partie d'entre eux, n'apparaît pas être directement touchée par les dispositions contestées. 3)

À l'instar du Tribunal fédéral, la chambre constitutionnelle, lorsqu'elle se prononce dans le cadre d'un contrôle abstrait des normes, s'impose une certaine retenue et n'annule les dispositions attaquées que si elles ne se prêtent à aucune interprétation conforme au droit ou si, en raison des circonstances, leur teneur fait craindre avec une certaine vraisemblance qu'elles soient interprétées ou

- 11/18 -

A/3373/2022

appliquées de façon contraire au droit supérieur. Pour en juger, il lui faut notamment tenir compte de la portée de l'atteinte aux droits en cause, de la possibilité d'obtenir ultérieurement, par un contrôle concret de la norme, une protection juridique suffisante et des circonstances dans lesquelles ladite norme serait appliquée. Le juge constitutionnel doit prendre en compte dans son analyse la vraisemblance d'une application conforme – ou non – au droit supérieur. Les explications de l'autorité sur la manière dont elle applique ou envisage d'appliquer la disposition mise en cause doivent également être prises en considération. Si une réglementation de portée générale apparaît comme défendable au regard du droit supérieur dans des situations normales, telles que le législateur pouvait les prévoir, l'éventualité que, dans certains cas, elle puisse se révéler inconstitutionnelle ne saurait en principe justifier une intervention du juge au stade du contrôle abstrait (ATF 148 I 198 consid. 2.2 ; 147 I 308 consid. 3 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_983/2020 du 15 juin 2022 consid. 3.1 ; ACST/4/2023 du 16 février 2023 consid. 3 et les références citées). 4)

Les recourants contestent plusieurs dispositions du RUP, qu'ils soutiennent être contraires au droit supérieur, à savoir la LUP et la LGL, au motif que le Conseil d'État n'était pas habilité à les adopter. Ce faisant, ils se plaignent en réalité d'une violation du principe de la légalité sous l'angle de la séparation des pouvoirs.

4.1. Le principe de la légalité s'applique de façon générale à l'activité de l'État régi par le droit (art. 5 al. 1 Cst.). En droit constitutionnel genevois, le principe de la légalité se trouve ancré, dès les premières dispositions de la Cst-GE, par l'affirmation que les structures et l'autorité de l'État sont fondées sur le principe de la séparation des pouvoirs (art. 2 al. 2 Cst-GE) et par l'exigence que l'activité publique se fonde sur le droit (art. 9 al. 2 Cst-GE).

4.2. Le principe de la séparation des pouvoirs impose en particulier le respect des compétences établies par la constitution et vise à empêcher un organe de l'État d'empiéter sur les compétences d'un autre organe. Il interdit ainsi au pouvoir exécutif d'édicter des dispositions qui devraient figurer dans une loi, si ce n'est dans le cadre d'une délégation valablement conférée par le législateur (ATF 142 I 26 consid. 3.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_38/2021 du 3 mars 2021 consid. 3.2.1). Les règlements d'exécution doivent dès lors se limiter à préciser certaines dispositions légales au moyen de normes secondaires, à en

comblent le cas échéant les véritables lacunes et à fixer si nécessaire des points de procédure (ATF 139 II 460 consid. 2.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C_660/2021 du 28 juin 2022 consid. 5.2).

4.2.1. À Genève, le Grand Conseil exerce le pouvoir législatif (art. 80 Cst-GE) et adopte les lois (art. 91 al. 1 Cst-GE), tandis que le Conseil d'État, détenteur du pouvoir exécutif (art. 101 Cst-GE), joue un rôle important dans la phase préparatoire de la procédure législative (art. 109 al. 1 à 3 et 5 Cst-GE), promulgue

- 12/18 -

A/3373/2022

les lois et est chargé de leur exécution et d'adopter à cet effet les règlements et arrêtés nécessaires (art. 109 al. 4 Cst-GE).

4.2.2. Le Conseil d'État peut ainsi adopter des normes d'exécution, soit des normes secondaires, sans qu'une clause spécifique dans la loi soit nécessaire. Lesdites normes secondaires peuvent établir des règles complémentaires de procédure, préciser et détailler certaines dispositions de la loi, éventuellement combler de véritables lacunes. Elles ne peuvent en revanche pas, à moins d'une délégation expresse, poser des règles nouvelles qui restreindraient les droits des administrés ou leur imposeraient des obligations, même si ces règles sont conformes au but de la loi (ATF 147 V 328 consid. 4.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 9C_776/2020 du 7 juillet 2022 consid. 7.2). Pour que le Conseil d'État puisse édicter des normes de substitution, ou normes primaires, il faut qu'une clause de délégation législative l'y habilite (ATF 133 II 331 consid. 7.2.1 ; ACST/3/2023 précité consid. 8b), pour autant que la constitution cantonale ne l'interdise pas dans le domaine considéré et que la délégation figure dans une loi au sens formel, se limite à une matière déterminée et indique le contenu essentiel de la réglementation si elle touche les droits et obligations des particuliers (ATF 133 II 331 consid. 7.2.1 ; ACST/3/2023 précité consid. 8b). 5)

Selon les recourants, les dispositions litigieuses seraient contraires aux art. 1 al. 2, 2 al. 2, 3 al. 2 LUP et 31B al. 2 LGL. Ils soutiennent que le Conseil d'État n'était pas habilité à renoncer, en cours de bail, au contrôle du taux d'effort et du taux d'occupation à l'endroit des locataires de logements d'utilité publique de type LUP IV, sous peine de violer les articles susmentionnés. Il convient de remettre l'ensemble de ces dispositions dans le contexte de la politique du logement fondée, dès les années 1950, conjointement sur la législation encourageant la construction de logements à loyers modérés et celle régissant l'aménagement du territoire.

5.1. En effet, outre la LGL, ladite politique genevoise est fondée sur la LGZD, conçue comme un instrument de lutte contre la pénurie de logements et la spéculation immobilière (ACST/13/2022 du 14 octobre 2022 consid. 5). Elle repose sur la considération que l'application des normes d'une ZD, au lieu de celles de la zone primaire à laquelle la ZD se superpose, produit une plus-value devant aussi profiter à la collectivité publique, autrement dit en échange de laquelle le promoteur-constructeur et, partant, le propriétaire des parcelles dites « déclassées » doivent concéder des sacrifices, notamment « sous la forme de création de logements à des conditions raisonnables » (ACST/23/2017 du 11 décembre 2017 consid. 3c et les références citées). La LGZD fixe ainsi les conditions applicables à l'aménagement et l'occupation rationnelle des ZD affectées à l'habitat, au commerce et aux autres activités du secteur tertiaire ainsi que les conditions auxquelles le Conseil d'État peut autoriser

l'application des normes d'une telle zone (art. 1 LGZD).

- 13/18 -

A/3373/2022

L'art. 4A al. 1 LGZD prévoit que, dans les périmètres sis en ZD, les logements à réaliser comportent, en principe, cumulativement, les proportions minimales suivantes (al. 1) : un tiers du programme en logements d'utilité publique au sens de la LUP destinés aux personnes à revenus modestes (let. a), un tiers en logements locatifs non subventionnés (ZDLOC), destinés à la classe moyenne de la population genevoise (let. b) et le solde laissé au libre choix de celui qui réalise (let. c). L'art. 4A al. 2 LGZD précise en outre que dans chaque périmètre la moitié du programme de logements visé à l'al. 1 let. a doit en principe être constituée de logements d'habitation bon marché (ci-après : HBM) au sens de l'art. 16 LGL ; par ailleurs, le programme doit comporter en principe au minimum un cinquième de logements en PPE en pleine propriété.

5.2. La LGL définit le rôle de l'État en matière de logement, qui consiste à encourager la construction de logements d'utilité publique et s'efforcer d'améliorer la qualité de l'habitat dans les limites et selon les critères fixés par la loi (art. 1 al. 1 LGL). À cet effet, l'art. 1 al. 2 LGL prévoit une série de mesures à prendre par l'État, qui acquiert des terrains (let. a ; art. 2 ss LGL), encourage la construction de logements, en particulier à but non lucratif, par différentes voies (let. b ; art. 15 ss LGL) ou encore construit des logements par l'intermédiaire de fondations de droit public (let. c ; art. 10 ss LGL). L'État instaure un contrôle des loyers sur tous les logements ou locaux construits par ou avec son aide (art. 1 al. 3 LGL).

En particulier en application de l'art. 1 al. 2 let. b LGL, le Conseil d'État détermine la nature et la mesure de l'encouragement à la construction de logements d'utilité publique et peut octroyer chaque forme d'aide partiellement ou totalement, séparément ou cumulativement, avec une ou plusieurs autres, en tenant compte notamment de la catégorie de logements considérés (art. 15 al. 1 LGL). Lesdites aides sont destinées en priorité à des logements d'utilité publique construits par des collectivités publiques, des corporations de droit public, des coopératives d'habitation et des organismes à but non lucratif (art. 15 al. 3 LGL).

Les logements d'utilité publique sont énumérés de manière limitative à l'art. 16 al. 1 LGL en trois catégories, à savoir les immeubles HBM (let. a), les immeubles d'habitation à loyers modérés (HLM ; let. b) et les immeubles d'habitation mixte (HM ; let. d), ces derniers comprenant des logements avec subvention proportionnelle aux revenus des locataires et des logements sans subvention. L'accès à un logement dans l'une ou l'autre de ces catégories est déterminé en fonction de conditions relatives aux locataires définies aux art. 30 ss LGL (art. 16 al. 2 LGL). Ainsi, outre les limites de revenus pour lesdits logements (art. 30 LGL) et les conséquences de leur dépassement (art. 31 LGL), la LGL prévoit que ces logements sont destinés aux personnes dont la fortune n'est pas manifestement excessive (art. 31B al. 2 LGL) et que seules les personnes assujetties à l'impôt sur le revenu à Genève et y ayant en principe résidé pendant

- 14/18 -

A/3373/2022

quatre années continues dans les huit dernières années peuvent y accéder (art. 31B al. 3 LGL). Par revenu, il faut entendre le revenu déterminant au sens de la loi y relative du titulaire du bail, additionné à celui des autres personnes occupant le logement, dont à déduire une somme de CHF 10'000.- pour la première personne occupant le logement, de CHF 7'500.- pour la deuxième et de CHF 5'000.- dès la troisième (art. 31C al. 1 let. a LGL).

5.3.1. À la LGL et à la LGZD s'ajoute la LUP, qui vise à ce que l'État constitue un parc de logements d'utilité publique de 20 % du parc locatif du canton par la construction et l'acquisition de logements, le loyer de deux tiers au moins desdits nouveaux logements construits devant respecter les normes applicables aux catégories d'immeubles qui font l'objet de l'art. 16 al. 1 LGL (art. 1 al. 1 LUP).

Au sens de la LUP, un logement est d'utilité publique s'il est locatif et si un taux d'effort et un taux d'occupation sont appliqués, pour autant qu'il soit détenu par l'État, une fondation de droit public, une commune ou un organisme sans but lucratif (art. 1 al. 2 LUP) ou par toute autre entité se soumettant contractuellement, pour cinquante ans au moins, aux conditions arrêtées par l'État (art. 1 al. 3 LUP).

L'acquisition et la construction de logements d'utilité publique au sens de la LUP sont soumises à l'approbation d'un plan financier et d'un état locatif par l'autorité compétente (art. 2 al. 1 LUP), ces logements étant soumis à un contrôle permanent des loyers par l'État (art. 2 al. 2 LUP) ou, pour ceux détenus par des privés, durant au moins cinquante ans (art. 2 al. 3 LUP). Sauf disposition contraire de la LUP, la LGL est applicable par analogie (art. 2 al. 4 LUP).

L'art. 6 LUP précise en outre que le Conseil d'État est chargé d'édicter un règlement d'exécution, qui fixe notamment le taux d'effort et le taux d'occupation appliqués aux logements d'utilité publique.

Dans ce cadre, le Conseil d'État a adopté le RUP, dont l'art. 3 RUP définit le taux d'effort comme la part en pour-cent du revenu, au sens de l'art. 31C al. 1 let. a LGL, que doit consacrer le locataire au loyer et qui ne doit pas être inférieure à 12 %. Le taux d'occupation correspond au nombre de personnes occupant l'appartement en relation avec le nombre de pièces du logement (art. 4 al. 1 RUP).

5.3.2. La LGL et la LUP contiennent une disposition commune consacrée au fonds propre affecté pour la construction de logements d'utilité publique (ci-après : le fonds), auquel un montant de CHF 35'000'000.- est affecté chaque année jusqu'à ce que la part des logements d'utilité publique atteigne 20 % du parc locatif du canton (art. 2A LGL ; art. 4 LUP).

- 15/18 -

A/3373/2022

En cas d'acquisition d'un immeuble d'habitation financée par ledit fonds, les logements sont considérés immédiatement comme des logements d'utilité publique. Les contrats de bail des locataires en place ne sont toutefois pas résiliés (art. 3 al. 1 LUP) et les taux d'effort et d'occupation leur sont appliqués s'ils en font la demande et répondent aux normes applicables (art. 3 al. 2 LUP). Le loyer de la totalité des nouveaux logements ainsi financé doit en outre respecter les normes applicables aux catégories d'immeubles faisant l'objet de l'art. 16 al. 1 LGL (art. 1 al. 1 LUP).

L'art. 12 RUP prévoit quatre catégories de logements d'utilité publique déterminées en fonction des prestations LUP et LGL octroyées, à savoir : tout logement acquis ou construit au bénéfice d'une prestation LUP définie à l'art. 9 RUP (LUP I ; let. a) ; tout logement acquis ou construit au bénéfice d'une prestation LUP définie à l'art. 9 RUP et bénéficiant au surplus d'une aide au sens de l'art. 15 LGL (LUP II ; let. b) ; tout logement répondant aux définitions de la loi, ne bénéficiant pas d'une prestation LUP mais d'une prestation LGL (LUP III ; let. c) ; tout logement répondant aux définitions de la loi sans prestation LUP ni aide LGL (LUP IV ; let. d).

L'art. 9 al. 1 RUP définit la prestation LUP comme la mise à disposition de terrains ou d'immeubles acquis par l'État au moyen du fonds ainsi que les dotations de l'État accordées dans le cadre de celui-ci.

5.4. La loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en la dégagant de tous les éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires (interprétation historique), du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique) ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (interprétation systématique). Le juge ne privilégie aucune méthode d'interprétation, mais s'inspire d'un pluralisme pragmatique pour rechercher le sens véritable de la norme ; il ne se fonde sur la compréhension littérale du texte que s'il en découle sans ambiguïté une solution matériellement juste (ATF 148 II 299 consid. 7.1).

5.5. En l'espèce, il s'agit de déterminer si le Conseil d'État, au bénéfice d'une compétence d'exécution lui permettant notamment de fixer le taux d'effort et le taux d'occupation appliqué aux logements d'utilité publique (art. 6 LUP), pouvait restreindre, pour les LUP IV, cet examen lors du seul accès aux logements d'utilité publique, et non plus en cours de bail, comme pour les LUP I, II et III, ce que les recourants contestent en se fondant sur la LUP et la LGL.

Dans ce cadre, les recourants perdent toutefois de vue que la LGL n'est pas directement applicable aux logements d'utilité publique prévus par la LUP, mais

- 16/18 -

A/3373/2022

par analogie, sauf disposition contraire de la LUP, comme le rappelle l'art. 2 al. 4 LUP. Ainsi, la seule question qui se pose s'agissant de la conformité des dispositions du RUP contestées à la LGL est celle de savoir si le Conseil d'État pouvait, par voie réglementaire, s'écarter de son application en conformité avec la LUP.

Comme l'a relevé l'autorité intimée, la LUP se limite à prévoir que les logements d'utilité publique, pour répondre à cette définition, se voient appliquer un taux d'effort et un taux d'occupation (art. 1 al. 2 LUP), sans en préciser le moment, à savoir à la conclusion du bail ou en cours de bail. Il ressort en particulier de l'accord sur le logement de 2006 et de son commentaire que, bien que les critères de taux d'effort et de taux d'occupation aient été au centre de la politique du « logement aidé » et doivent être respectés pleinement dans le cadre des immeubles au bénéfice de prestations prévues par la LGL, il était néanmoins admis que les immeubles n'étant pas au bénéfice desdites prestations pouvaient être comptés dans le socle des logements d'utilité publique dès lors que le respect de ces critères

était une condition d'entrée des locataires dans le logement. Il ressort également de l'exposé des motifs relatif au PL 10'008 que le renvoi de la LUP à la LGL permettait aux logements d'utilité publique de bénéficier des mesures prévues par la LGL, mais que ledit renvoi ne signifiait pas que tous les logements d'utilité publique y seraient soumis. C'est également dans le même sens que, dans le cadre du PL 10'460, l'amendement visant à ce que la LUP renvoie aux taux d'effort et au taux d'occupation prévu par la LGL a été refusé, le représentant du Conseil d'État ayant précisé qu'une grande liberté devait être laissée à l'exécutif pour fixer lesdits taux.

Il ressort ainsi de ces éléments que le taux d'effort et le taux d'occupation doivent s'appliquer pleinement pour les logements d'utilité publique soumis à la LGL et au bénéfice d'une aide. Or, selon la définition qu'en donne l'art. 12 let. d RUP, les logements de catégorie LUP IV sont ceux qui, bien que répondant à la définition des logements d'utilité publique, ne bénéficient d'aucune prestation ni aide, tant de la LUP que de la LGL, et ne peuvent ainsi être considérés comme des logements « aidés ». Le Conseil d'État pouvait ainsi prévoir que cette catégorie de logement ne se voyait appliquer un taux d'effort et un taux d'occupation qu'à l'accès au logement. Contrairement à ce que soutiennent les recourants, il ne s'agit pas d'une remise en cause fondamentale de la politique sociale du logement, puisque seuls les logements d'utilité publique relevant de la catégorie LUP IV sont concernés, étant précisé qu'ils demeurent soumis à un contrôle des loyers par l'État (art. 2 al. 2 et 3 LUP) et que rien n'empêche l'application de l'art. 10 RUP à leur égard, lequel prévoit que l'État veille à favoriser l'échange de logements dans le parc de logements selon la LUP afin de permettre aux locataires qui ne répondraient plus, en cours de bail, aux normes de taux d'effort et de taux d'occupation de se voir proposer des logements qui leur correspondent.

- 17/18 -

A/3373/2022

Les art. 19 al. 1 et 5 et 20 al. 1 RUP ainsi adoptés s'inscrivent par conséquent dans le cadre de la LUP et de l'accord de 2006 qui est à son origine, sans outrepasser ladite loi, de sorte qu'ils respectent le principe de la légalité sous l'angle de la séparation des pouvoirs.

Enfin, s'agissant de l'art. 21 al. 2 RUP, qui prévoit l'inapplicabilité de l'art. 31B al. 2 et 3 LGL aux locataires des logements de catégorie LUP I et LUP IV, il s'inscrit dans le même contexte, étant précisé que les recourants se limitent à en demander l'annulation sans motiver plus avant en quoi il ne serait pas conforme au principe de la légalité, grief ne répondant pas à l'exigence de motivation prévue à l'art. 65 al. 3 LPA. Il en va du reste de même de l'art. 25 al. 1 RUP qui concerne le contenu de la convention ou du règlement communal approuvé, dont on ne voit pas en quoi il contreviendrait à la LUP.

Mal fondé, le recours sera par conséquent rejeté en tant qu'il est recevable. 6)

Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge solidaire des recourants, qui succombent (art. 87 al. 1 LPA), et aucune indemnité de procédure ne leur sera accordée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *