

GE_GERICHTE ATA/502/2014 vom 1. Juli 2014

GE Cour de justice, 2014-07-01, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_502_2014

FR: GE_GERICHTE ATA/502/2014 du 1 juillet 2014

IT: GE_GERICHTE ATA/502/2014 del 1 luglio 2014

Erwägungen

E. 16

novembre 1962 (projet de loi modifiant l'art. 5 de la loi sur l'expansion de l'agglomération urbaine genevoise précitée) qu'a été introduite la condition faite aux propriétaires pour obtenir l'autorisation de construire d'édifier des logements dont le nombre et le type correspondaient aux besoins et à l'intérêt général (MGC 1962 IV p. 2'509). La teneur actuelle de cette disposition a été introduite par une modification législative de la LGZD du 18 septembre 1987. 11) Selon l'art. 5 al. 2 LGZD, les plans financiers, notamment les normes applicables à l'état locatif ou aux plans de vente et aux réserves d'entretien, doivent être préalablement agréés par le département des finances. Toute modification qui intervient en cours de construction doit être signalée et faire le cas échéant l'objet d'un nouvel agrément. 12) Les immeubles de régime HM, auxquels renvoie l'art. 4A LGZD, sont l'une des trois catégories d'immeubles de logements d'utilité publique instaurées par la LGL, à laquelle la LGZD renvoie, s'agissant de la procédure à utiliser pour obtenir l'accord de l'État au projet de construction envisagée. Il s'agit d'immeubles d'habitations mixtes, comprenant des logements avec subvention proportionnelle au revenu des locataires et des logements sans subvention (art. 16 al. 1 let. d LGL).

Pour être admis au bénéfice de la LGL, les immeubles doivent répondre à différentes conditions énoncées à l'art. 25 LGL. Ils doivent comprendre essentiellement des logements dont les loyers soient compatibles avec la destination de logements d'utilité publique (let. a) ; ils doivent comporter un équipement confortable et répondent par leur conception et leurs caractéristiques aux besoins de la population (let. b) ; ils doivent être construits conformément aux règles de l'art et avec des matériaux de bonne qualité (let. c) ; ils doivent être de

- 24/30 - A/1070/2013 qualité, y compris pour leur environnement, et construits dans le souci de l'économie des coûts de production et d'exploitation (let. d, qui renvoie à l'art. 1 al. 2 let. d LGL).

13) Les plans techniques et financiers, initiaux ou modifiés en cours de construction, notamment les normes applicables à l'état locatif, doivent être préalablement agréés par le Conseil d'État, qui peut déléguer cette compétence à un département (art. 27 LGL). Selon l'art. 83A du règlement d'exécution de la loi générale sur le logement et la protection des locataires du 24 août 1992 (RGL - I 4 05.01), cette compétence revient à l'autorité intimée, l'office qui dépend de celle-ci étant l'autorité compétente au sens du RGL pour traiter les demandes de mise au bénéfice de la loi. 14) La procédure de mise au bénéfice de la LGL, que le requérant d'une autorisation de construire en zone de développement doit entreprendre pour justifier qu'il remplit les conditions financières prescrites par l'art. 5 LGZD s'il opte pour la construction de logements selon le régime HM de l'art. 4A LGZD,

est réglée aux art. 66 ss RGL, applicables par analogie (art. 25 al. 1 LGZD).

Le propriétaire requérant doit présenter une demande écrite à l'adresse de l'office, comportant les documents énoncés à l'art. 67 RGL, parmi lesquels un PF complet et conforme au modèle adopté par l'office. Si cette autorité accepte cette demande préliminaire, elle rend un accord de principe qui vaut mise au bénéfice provisoire de la loi et qui comporte une échéance (art. 68 al. 1 et 3 RGL). Cet accord de principe peut devenir caduc de plein droit et sans avertissement à son échéance ou en cas de violation de ces conditions ou des dispositions légales et réglementaires (art. 69 al. 3 RGL).

Aucun bail ne peut être conclu avant que l'office n'ait approuvé l'état locatif détaillé que le bénéficiaire de l'accord de principe est autorisé à appliquer, à titre provisoire, jusqu'à l'obtention définitive du bénéfice de la loi (art. 73 al. 1 RGL). L'accord de l'État est accordé par la notification d'une DML provisoire prise par l'office sur requête du bénéficiaire. Celui-ci doit joindre à sa demande d'autorisation de location différents documents, dont un PF intermédiaire complet et un projet d'état locatif détaillé comportant différentes précisions relatives aux surfaces locatives brutes de chaque logement (art. 74 RGL).

Finalement, pour obtenir définitivement le bénéfice de la loi, le bénéficiaire de l'accord de principe doit présenter une demande en ce sens au service compétent, accompagnée des pièces justificatives permettant d'établir les éléments financiers définitifs. À l'issue de l'instruction de cette demande, le département accorde le bénéfice de la loi à titre définitif et notifie sa décision dans ce sens au bénéficiaire (art. 78 al. 2 RGL).

- 25/30 - A/1070/2013

La procédure destinée à régler les aspects financiers liés à la délivrance d'une autorisation de construire en zone de développement se déroule suivant différentes phases successives, parallèlement à l'instruction par les services compétents du département des aspects techniques de la demande d'autorisation, mais également postérieurement à la fin de la construction. La première phase aboutit à la notification par celui-ci d'une seule décision réglant ces deux questions, la seconde à la DML définitive. 15) Les autorisations de construire définitives délivrées par le département sont susceptibles de recours, selon les modalités prévues aux art. 145, 146 et 149 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05). Selon l'art. 7 LGZD, les décisions du département prises sur la base de cette loi, sont susceptibles de recours selon les mêmes modalités.

Dans la procédure de construction en zone de développement, la décision octroyant l'autorisation définitive de construire constitue la première décision déployant un effet formateur, permettant la mise en œuvre du projet de construction en fonction de conditions techniques et financières définies. Si le recourant veut remettre en question la conformité au droit du PF et de l'état locatif que ladite autorisation lui impose de respecter, c'est contre celle-ci qu'il doit former recours, conformément aux conditions de procédure précitée. La chambre administrative en avait jugé ainsi en déclarant irrecevable car prématuré un recours contre l'arrêt du Conseil d'État au sens de l'art. 2 al. 2 LGZD autorisant l'application des normes de la zone de développement à un projet de construction (ATA/653/2010 du 21 septembre 2010 ; ATA/277/2010 du 27 avril 2010). 16) En l'espèce, ni le recourant ni aucun tiers n'a contesté judiciairement ni l'autorisation de construire du 29 janvier 2010 (DD 102'415-6) ni les autorisations de construire complémentaires des 1er avril 2011 (DD 102'514/2-4) et 6 octobre 2011 (DD 102'415/3-4). Celles-ci sont donc entrées en force,

imposant notamment le respect de toutes les conditions techniques et financières qu'elles contenaient.

Concernant ce dernier point, la première de ces autorisations impose le respect du préavis de l'office du 13 janvier 2009, avec référence au PF du 2 décembre 2009 ; la seconde celui du préavis de l'office, favorable sous conditions, du 18 février 2011, avec référence au PF intermédiaire du 24 janvier 2011 ; la troisième celui du préavis de l'office, favorable sous conditions, du 11 août 2011, avec référence au PF intermédiaire du 31 mars 2011. Cela signifie que le prix de revient de l'ensemble des travaux, valeur du terrain incluse, ne doit pas dépasser CHF 10'602'000.-, dont CHF 6'900'000.-, soit le 66 %, constituent le coût des logements affectés à la location, qu'un financement de ce coût par des tiers à concurrence de 80 % est autorisé et que le rendement net des fonds propres investis dans l'opération, résultera d'un loyer maximum autorisé de CHF 6'114.- la pièce l'an, par référence à un taux hypothécaire de 4 %. Sur ce point, lorsqu'il

- 26/30 - A/1070/2013 s'est exprimé sur les nouveau PF des 24 janvier et 31 mars 2011 présentés par le recourant, l'office a insisté sur la nécessité pour celui-ci de respecter le plafond du loyer maximal autorisé précité exprimant par là son refus d'entrer en matière sur les augmentations de loyer autorisées que ce dernier requérait, soit CHF 6'155.- la pièce l'an, dans le PF du 24 janvier 2011, et CHF 6'111.- la pièce l'an, dans celui du 31 mars 2011. 17) Le recours vise la DML provisoire de l'office du 26 février 2013 réglant le régime des loyers applicables depuis l'entrée en possession des appartements par les locataires jusqu'à l'établissement de la DML définitive à la suite du contrôle des comptes définitifs après que ceux-ci aient été bloqués, ce qui peut prendre plusieurs mois, voire plus longtemps. En tant que telle, cette DML provisoire ne constitue pas une simple mesure d'exécution de l'accord de principe. Elle remplit les caractéristiques d'une décision au sens de l'art. 4 LPA, dans la mesure où elle permet au propriétaire de conclure des baux avec ses locataires sur la base de l'état locatif qu'elle l'autorise à appliquer, mais permettra aussi aux locataires de requérir l'établissement de tels baux, ceci jusqu'à l'obtention définitive du bénéfice de la loi (art. 5 al. 2 et 73 al. 1 RGL). 18) Cette décision doit être qualifiée de décision incidente au sens de l'art. 57 let. c LPA, compte tenu du caractère provisoire que les dispositions du RGL précitées lui confèrent. En effet, si une DML provisoire est destinée à régler juridiquement, sous l'angle du contrôle des loyers instauré par la LGZD et la LGL, les rapports que le propriétaire concerné va entretenir avec ses locataires au début des rapports contractuels, elle ne constitue pas la décision au sens des art. 5 al. 2 LGZD et 78 RGL, par laquelle est arrêté de manière définitive le rendement net que le propriétaire peut obtenir de la chose louée à la fin des travaux, après l'établissement du PF définitif, fondé sur le bouclage définitif des comptes de construction.

En effet, si ces derniers révèlent que certaines données financières n'avaient pas été prises en considération au moment de l'adoption du PF lié à l'autorisation de construire, en faveur ou en défaveur du propriétaire, il sera encore possible de les prendre considération, non pas par une modification des baux qui ont été conclus pendant cette DML provisoire, mais sous forme de l'inscription dans les comptes de l'immeuble d'une réserve cumulée pour les travaux d'entretien futurs, qui sera positive ou négative selon les résultats des comptes qui ont été en définitive acceptés par l'État et sur la base desquels l'état locatif définitif aura été arrêté (art. 5 al. 2 LGZD et 78 RGL). 19) En règle générale, l'admission de l'état locatif provisoire ne devrait pas faire l'objet d'une contestation, dans la mesure où son montant devrait découler de l'accord préalable conclut avant la délivrance de l'autorisation de

construire. Toutefois, si un tel consensus n'est pas possible, comme en l'espèce parce que les travaux sont arrivés à un stade permettant aux locataires d'entrer dans les locaux,

- 27/30 - A/1070/2013 mais qu'un désaccord subsiste sur les éléments à prendre en considération pour déterminer le rendement net autorisé, l'office est autorisé à notifier unilatéralement une DML provisoire au propriétaire pour assurer la réalisation du but d'utilité publique poursuivi par la LGZD et la LGL, soit la mise à disposition de la population d'appartements locatifs, sans délai dès que la construction autorisée a été achevée. 20) Une DML provisoire notifiée dans ce contexte peut faire l'objet d'un recours de la part de son destinataire, auquel elle est notifiée. Vu la fonction d'une telle décision incidente dans le processus de construction précité, ce dernier ne peut pas, en vertu du principe de la force de chose décidée, par le biais d'un tel recours, remettre en question le cadre financier définitivement réglé par l'autorisation de construire qui lui a été délivrée à la suite de l'accord préalable entre l'office et lui-même et de l'arrêté du Conseil d'État autorisant l'application des normes de construction de la zone de développement.

Si un recours est ouvert, c'est exclusivement pour permettre au destinataire de la DML provisoire d'en faire contrôler la conformité avec le cadre financier qui découle des autorisations de construire en force, mais ceci dans les limites de la recevabilité d'un recours contre une décision incidente prévue par l'art. 57 let. c LPA, rappelées ci-dessus. Concrètement, cela signifie que, sous l'angle du préjudice irréparable, un recours ne serait recevable que dans le cas de figure où ladite DML n'autoriserait le propriétaire qu'à appliquer un état locatif fondé sur un PF ne respectant pas à son détriment les données du PF initial rattaché à l'autorisation définitive de construire qui lui avait été accordée. Dans une telle hypothèse, un recours de sa part ne serait recevable que s'il établit que cela engendrait pour lui des pertes de rendement qu'il lui serait impossible de récupérer par les mécanismes de provisionnement décrits par l'office au moment où celui-ci arrêtera la DML fixant l'état locatif définitif qu'il serait autorisé à appliquer. 21) À l'appui de son recours contre la DML provisoire du 26 février 2013, le recourant se plaint du refus de l'office d'autoriser une augmentation de l'état locatif autorisé permettant de prendre en considération la hausse des coûts de revient de la construction des logements à louer, qui s'élève non plus à CHF 6'900'000.- mais à CHF 7'884'916.-, ce qui est susceptible de lui causer un préjudice irréparable dès lors qu'il ne pourra pas récupérer le loyer non perçu auprès des locataires.

Ce grief ne peut être retenu. Tant la décision précitée arrêtant l'état locatif autorisé à CHF 331'212.- que le PF du 26 février 2013 ne font que respecter les paramètres financiers du PF du 11 août 2011, entré en force avec l'autorisation de construire complémentaire DD 102'415/3-4 du 26 octobre 2011. La seule adaptation - prévue par la directive PA/SI/004.02 de l'office et non contestée au demeurant par le recourant - est la prise en considération d'un taux hypothécaire

- 28/30 - A/1070/2013 de référence réduit à 3 % au lieu de 4 %, ce qui conduit à diminuer au prorata le montant des charges hypothécaires liées à la partie du prix de revient financé par des tiers, à déduire du revenu locatif brut.

Certes, pour établir le PF du 26 février 2013, l'office a pris en considération le prix de revient des logements locatifs annoncé par le recourant, soit CHF 7'884'916.-, un prix supérieur à celui retenu lors de l'octroi de la dernière autorisation de construire. Cependant, s'il a pris cette option pour l'établissement de la DML provisoire, il n'a fait cependant que

se conformer à ses obligations légales, aux décisions financières entrées en force en répercutant la charge de cette augmentation du prix de revient non pas sur les loyers mais sur le rendement des fonds propres, ainsi que le confirment les calculs détaillés qu'il a communiqués le 10 juin 2014, qui le conduisent à retenir un loyer maximal admissible de CHF 5'040.- la pièce l'an pour un rendement net de CHF 79'474.- (erreur de calcul de l'office en faveur du recourant incluse).

Le PF du 26 février 2013, sur lequel se base la DML provisoire pris à la même date, est ainsi conforme, mutatis mutandis, au cadre financier défini en dernier lieu dans le PF du 26 octobre 2011. Le recourant, qui s'oppose à cette décision incidente, n'établit aucun préjudice irréparable au sens de l'art. 57 let. c LPA, qui permet sous cet angle d'entrer en matière sur son recours. 22.

Sur le fond, le recourant considère être autorisé à recourir contre la position de l'office au stade du prononcé de la DML provisoire parce qu'il estime que l'autorité devrait à ce stade prendre en considération l'augmentation des coûts de construction qu'il allègue. C'est ce qu'il a encore répété dans sa dernière réplique.

Le système de contrôle des loyers mis en place par la LGZD et la LGL prévoit le mécanisme en trois phases décrit plus haut. L'autorisation de construire est octroyée en fonction d'un PF initial qui fait l'objet d'un accord entre l'office et le promoteur. Ce dernier n'est à ce stade aucunement livré à la volonté de l'office comme le recourant le soutient. C'est ce cadre financier qui détermine le Conseil d'État à rendre son arrêté autorisant l'application des normes de la 3ème zone au bâtiment à construire et c'est en fonction de celui-ci que le département a également délivré l'autorisation de construire requise. À l'issue de la construction, une DML provisoire doit être délivrée pour permettre la mise en location (art. 73 al. 1 RGL), qui est suivie de la délivrance d'une DML définitive accompagnant la décision mettant le propriétaire au bénéfice définitif de la loi (art. 76 et 78 RGL).

Même si des coûts supplémentaires se trouvaient être justifiés et devaient être en définitive admis, l'office, au stade de la DML provisoire, n'a pas à les prendre en considération, étant lié par les PF initiaux et le propriétaire doit souffrir à ce stade que des dépassements de coût affectent le rendement de ses fonds propres. Si certains des coûts supplémentaires étaient finalement admis, cela n'impliquerait pas pour autant que le propriétaire subisse un préjudice irréparable.

- 29/30 - A/1070/2013 En effet, ainsi que le département l'a indiqué, le taux de rendement définitif est susceptible d'être adapté à la hausse comme à la baisse au moment de l'adoption de la DML définitive en fonction du prix de revient définitivement admis. La prise en compte d'éventuels défauts de rendement accumulés dans la période située entre l'entrée des locataires dans le logement et l'entrée en force de l'arrêté définitif se faisant par le biais de la réserve cumulée pour l'entretien, qui constitue une valeur patrimoniale pour le propriétaire, le recourant n'établit, sous l'angle de l'art. 57 let. c LPA, aucun préjudice irréparable en rapport avec grief. 23.

Dès lors que la procédure de recours n'est pas susceptible de déboucher sur une décision finale permettant d'éviter une procédure probatoire longue et coûteuse (art. 57 let. c LPA in fine), c'est à juste titre que le TAPI a déclaré le recours irrecevable. 24.

Le recours sera rejeté. Vu son issue, un émolument de CHF 3'000.- sera mis à la charge du recourant (art. 87 al. 1 LPA). Aucune indemnité de procédure ne lui sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

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