

GE_GERICHTE ATA/585/2017 vom 23. Mai 2017

GE Cour de justice, 2017-05-23, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_585_2017

FR: GE_GERICHTE ATA/585/2017 du 23 mai 2017

IT: GE_GERICHTE ATA/585/2017 del 23 maggio 2017

Regeste

Résumé: Recours contre un arrêté du DALE mettant l'immeuble de la recourante au bénéfice de la LGL (catégorie 4, immeuble d'habitation mixte) en tant qu'il diminue l'état locatif, du fait de la diminution du budget de charges d'exploitation. La pratique retenant que la réserve pour entretien doit être nulle à la sortie de la période de contrôle est conforme au droit. La recourante n'a pas démontré l'insuffisance du budget fondé sur la moyenne des frais des trois dernières années. La réserve déjà constituée étant de CHF 1'469.- par pièce théorique, il n'est pas nécessaire de tenir compte du besoin de constituer une réserve d'entretien, au contraire vouée à être réduite pour atteindre l'objectif de zéro à la fin de la période de contrôle. La recourante conserve la possibilité de formuler une demande de réévaluation de l'état locatif en cas d'augmentation des frais d'entretien. Recours rejeté.

Erwägungen

E. 12

septembre 1985 - LPA - E 5 10). 2)

Le litige porte sur la conformité au droit de l'arrêté du 1er novembre 2016. 3)

La recourante conteste uniquement la réduction du budget des charges de CHF 117'484.- à CHF 101'000.- à compter du 1er janvier 2017 et la réduction de l'état locatif de CHF 16'464.- qui en découle, de CHF 531'084.- à CHF 514'620.-.

a. L'État encourage la construction de logements d'utilité publique et s'efforce d'améliorer la qualité de l'habitat dans les limites et selon les critères fixés par la LGL (art. 1 al. 1 LGL). À cet effet, il encourage la construction de logements par voies notamment de cautions simples, d'emprunts hypothécaires, d'octrois de prêts avec ou sans intérêts, de subventions, d'avantages fiscaux (art. 1 al. 2 let. b LGL) et veille à la qualité des logements et de leur environnement ainsi qu'à l'économie des coûts de production et d'exploitation (art. 1 al. 2. let. d in fine LGL).

b. L'État instaure un contrôle des loyers sur tous les logements ou locaux construits par ou avec l'aide de l'État de Genève. Les logements et les locaux

- 7/13 - A/4119/2016 situés dans des immeubles construits avec l'aide de l'État au sens de l'art. 1 al 2 let. b LGL sont soumis à ce contrôle aussi longtemps qu'ils bénéficient de cette aide (art. 1 al. 3 LGL).

c. En application de l'art. 1 al. 2 let. b LGL, le Conseil d'État détermine, dans chaque cas et dans le cadre des dispositions de la LGL, la nature et la mesure de l'encouragement à la construction de logements d'utilité publique. Il 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).

d. Sont notamment admis au bénéfice de la LGL les immeubles de catégorie 4 HM (art. 16 al. 1 let. d LGL). 4) a. Dans l'arrêté de base fixant le montant de l'aide étatique, le Conseil d'État détermine l'état locatif initial autorisé en fonction des plans financiers qui lui sont soumis, cette compétence pouvant être déléguée à un département. En effet, selon l'art. 27 LGL, les plans techniques et financiers, 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. Toute modification qui intervient en cours de construction doit être signalée et faire, le cas échéant, l'objet d'un nouvel agrément.

Selon les travaux préparatoires de la LGL, l'art. 27 LGL s'applique à la phase de construction de l'immeuble. Par ailleurs, l'autorisation nouvelle qui doit être requise selon l'art. 27 in fine LGL concerne les conditions de construction intervenues ultérieurement à l'adoption des plans initiaux par le Conseil d'État (MGC 1977 21/III 2016, p. 2027).

Initialement, l'art. 27 LGL se référait également aux réserves pour entretien (MGC 1977 21/III 2016, p. 2055). Les travaux préparatoires précisait d'ailleurs expressément que les plans devaient contenir les normes relatives aux réserves pour entretien (MGC 1977 21/III 2016, p. 2027). Cette référence aux réserves pour entretien a été supprimée en 2009, en raison du changement de comptabilisation des immeubles pour les fondations immobilières de droit public, considérés depuis lors comme des immobilisations corporelles et pour lesquels les amortissements comptables remplacent les provisions pour travaux futurs (MGC 2006-2007/XI A 10207, p. 10217).

b. Pendant toute la durée du contrôle des loyers, l'état locatif agréé de l'immeuble ne peut être modifié qu'en raison de la diminution légale des prestations de l'État et de l'évolution des conditions d'exploitation des immeubles, notamment des variations du taux des intérêts des dettes hypothécaires et du coût des travaux d'entretien et de réparation, sans préjudice des besoins d'alimentation des réserves pour l'entretien (art. 42 al. 1 LGL).

- 8/13 - A/4119/2016

L'art. 42 LGL concerne la phase d'exploitation des immeubles soumis au contrôle des loyers. Les réserves d'entretien instituées en vertu de l'art. 27 LGL sont comprises dans le coût des travaux d'entretien et de réparation de l'art. 42 al. 1 LGL (MGC 1977 21/III 2016, p. 2036). 5) a. Toute personne désirant être mise au bénéfice de la LGL doit présenter une demande écrite au service compétent (art. 66 al. 1 du règlement d'exécution de la LGL du 24 août 1992 - RGL - I 4 05.01). Selon l'art. 68 RGL, portant sur l'accord de principe, en cas d'acceptation de la demande préliminaire, le service compétent prend acte des déclarations faites et des documents produits (al. 1). En même temps, il détermine les prestations qui peuvent être accordées et en fixe la durée, la quotité et les conditions d'octroi prévues (al. 2). L'acceptation par le requérant desdites conditions emporte la mise au bénéfice provisoire de la LGL (al. 3).

b. Le bénéficiaire de l'accord de principe doit, pour obtenir définitivement le bénéfice de la LGL, présenter une demande au service compétent (art. 75 al. 1 RGL). Le projet de décision définitive du département est soumis à l'examen du requérant (art. 78 al. 1 RGL). Sur proposition du service compétent, le DALE accorde le bénéfice de la LGL à titre définitif et notifie sa décision au requérant en son domicile élu (art. 78 al. 2 RGL). Toutes modifications des conditions fixées dans la décision définitive, notamment le changement de propriétaire, de ses statuts s'il s'agit d'une personne morale, ou du financement, doivent être préalablement agréées par l'autorité compétente. Reste réservée la modification de

l'état locatif visée à l'art. 42 LGL (art. 78 al. 4 RGL). 6) a. Lors de l'examen des demandes de modification de l'état locatif autorisé selon l'art. 42 LGL, l'administration peut mais n'a pas l'obligation d'adapter ce dernier. Elle bénéficie d'un large pouvoir d'appréciation dans l'usage de cette prérogative afin que le but d'intérêt public au maintien de logements sociaux soit préservé (art. 42 al. 5 LGL ; ATA/845/2016 du 11 octobre 2016 consid. 15 ; ATA/331/2011 du 24 mai 2011 consid. 5 ; ATA/879/2010 du 14 décembre 2010 consid. 2d).

b. Le propriétaire doit prendre les mesures nécessaires pour garantir le bon état général des immeubles et de leur équipement, ainsi que pour éviter, en particulier, toute dégradation anormale des constructions et assurer la sécurité du public. À défaut, le service compétent lui fixe un délai pour y remédier (art. 28 LGL ; art. 3 al. 1 et 2 RGL). De ce fait, les frais d'entretien et de travaux courants doivent être pris en considération pour la fixation de l'état locatif autorisé (ATA/845/2016 du 11 octobre 2016 consid. 12 ; ATA/331/2011 du 24 mai 2011 consid. 5 ; ATA/879/2010 précité consid. 2e). En revanche, les dépenses liées à des travaux importants, y compris ceux concernant les appartements, doivent être préalablement soumis pour approbation au service compétent (art. 3 al. 3 RGL). C'est cependant à ce service qu'il incombe de déterminer en définitive tant dans leur genre que dans leur quantité, en fonction des conditions d'exploitation des

- 9/13 - A/4119/2016 immeubles et des frais qui en découlent, quelles sont les charges à prendre en compte dans la fixation de l'état locatif autorisé (art. 5 al. 4 RGL).

c. La notion de réserve pour travaux d'entretien n'est pas définie dans la loi. Selon l'art. 3 al. 4 RGL, le propriétaire doit constituer des réserves et les déposer en banque sur un compte spécial. Il doit pouvoir en tout temps justifier l'utilisation de ces réserves qui restent attachées à l'immeuble en cas de transfert de celui-ci. Les dépenses effectives étant inférieures aux dépenses budgétées durant les premières années, il s'agit de constituer une réserve nécessaire destinée à financer des travaux liés à l'usure et au vieillissement dans les années qui précèdent la sortie du régime de contrôle (ATA/845/2016 du 11 octobre 2016 consid. 12 ; ATA/331/2011 du 24 mai 2011 consid. 7 ; ATA/879/2010 précité consid. 4). 7)

a. Dans le cadre de son activité de contrôle, l'OCLPF a adopté des directives visant à codifier sa pratique notamment pour la détermination des éléments à prendre en compte dans l'établissement de l'état locatif autorisé des immeubles sous contrôle étatique. La chambre administrative a déjà eu l'occasion de confirmer la conformité à la LGL de telles directives, qui constituent une base de gestion indispensable au traitement d'un grand volume de travail, l'examen au cas par cas de toutes les particularités de chaque dossier n'étant matériellement pas possible et de surcroît source d'insécurité juridique et d'inégalité de traitement (ATA/845/2016 du 11 octobre 2016 consid. 4d ; ATA/331/2011 du 24 mai 2011 consid. 9 ; ATA/879/2010 précité consid. 3).

b. La directive PA/SI/005.03, relative aux « [l]oyers maximaux par pièces pour accord de principe » et entrée en vigueur le 1er janvier 2008, fixe les loyers admissibles pour les immeubles soumis à la LGL en fonction des éléments constitutifs du prix de revient et de ceux relatifs au compte d'exploitation. Les plafonds de loyers prévus sont valables pour un budget de charges annuelles de CHF 1'000.- par pièce théorique, soit le nombre total de pièces des logements, auquel s'ajoute, s'agissant du parking, une demie pièce par place de parc souterrain.

c. La pratique de l'autorité intimée, qui ne figure malheureusement pas dans les directives publiées par l'OCLPF sur son site internet, mais dont l'existence ressort de la jurisprudence de la chambre administrative (ATA/331/2011 du 24 mai 2011 consid. 8 ; ATA/879/2010 précité consid. 4), retient en particulier ce qui suit :

- les budgets pour les charges d'exploitation doivent permettre de couvrir les charges courantes et de constituer des réserves pour l'entretien de l'ordre de CHF 1'000.- par pièce à mi-terme de la période légale. Ces budgets doivent également faire en sorte que, pour un immeuble normalement entretenu, la réserve tende vers zéro à la fin de la période de contrôle ;

- 10/13 - A/4119/2016

- le montant des charges courantes est déterminé sur la moyenne des trois derniers exercices comptables ;

- aux fins de la constitution de la réserve pour entretien, respectivement en cas de réserve insuffisante, 10 % de la moyenne considérée est retenue au titre d'alimentation de la réserve. 8)

Lorsqu'il s'agit d'examiner la façon dont sont traités par une administration spécialisée, en fonction de la loi voire des directives existantes, certains frais d'exploitation courants ou extraordinaires ou dont elle établit le budget voire l'état locatif autorisé d'un immeuble, la chambre administrative fait preuve de retenue. L'OCLPF est un service spécialisé chargé d'examiner les dossiers relatifs à tous les immeubles subventionnés par l'État, d'en mesurer tous les aspects financiers et techniques. Cette mission lui offre un champ de comparaison étendu et doit en principe l'amener à établir une pratique uniforme. La chambre administrative ne saurait de ce fait substituer son appréciation à celle d'un service spécialisé pour ce qui concerne les questions techniques. Dans un tel cas, le contrôle qu'elle opère sur la façon dont l'autorité administrative applique la loi se limite à l'abus ou à l'excès du pouvoir d'appréciation (ATA/879/2010 précité consid. 7 et les références citées). 9)

En l'espèce, il ne s'agit pas à proprement parler d'une modification de l'état locatif au sens de l'art. 42 LGL. L'état locatif n'a en effet jamais auparavant fait l'objet d'une fixation définitive en vertu de l'art. 27 LGL, l'arrêté du 14 janvier 2009 n'ayant qu'une vocation provisoire. Il s'agit ainsi d'un arrêté définitif de mise au bénéfice de la LGL, rendu par le DALE en application de l'art. 27 LGL. Toutefois, l'arrêté définitif ayant été adopté plus de sept ans après la date d'entrée moyenne des locataires, le 1er mars 2009, l'autorité intimée a procédé à une adaptation de l'état locatif à compter du 1er janvier 2017, opération qui doit suivre les principes applicables à toute modification de l'état locatif. 10) La recourante affirme que la pratique retenant que la réserve pour entretien doit être de zéro à la sortie de la période de contrôle, de même que celle qui en découle retenant un objectif de réserves pour entretien de CHF 1'000.- par pièce théorique au milieu de la période de contrôle, seraient contraires au droit, car elles limiteraient excessivement la constitution des réserves pour faire face au vieillissement de l'immeuble, y compris après la fin du contrôle de l'État.

Or, la chambre administrative a déjà été amenée à constater la conformité à la loi de cette pratique, qui repose sur le fait que la constitution d'une provision pour travaux d'entretien et de réparation, même autorisée par l'arrêté de base, ne doit pas permettre au propriétaire d'obtenir par des voies détournées, à la fin du contrôle officiel, un rendement des fonds propres excédant celui autorisé (ATA/331/2011 du 24 mai 2011 consid. 7 ; ATA/879/2010

précité consid. 4 ; Richard BARBEY, Le contrôle officiel des loyers à Genève in RDAF 1981

- 11/13 - A/4119/2016 p. 208 ss, p. 217). Cette pratique est ainsi conforme à la LGL et au but de celle-ci, la réserve pour entretien ayant d'ailleurs pour vocation, conformément à la jurisprudence susmentionnée, le financement des travaux liés à l'usure et au vieillissement dans les années qui précèdent la sortie du régime de contrôle, et non postérieurement à la période de contrôle.

Par ailleurs, dans le cas d'espèce, l'autorité intimée a fixé le budget des charges à CHF 101'000.- en se fondant sur les dépenses d'entretien des trois années précédant le prononcé de l'arrêté litigieux, soit 2013 à 2015. Si la recourante annonce des dépenses plus élevées pour les prochaines années, elle ne les a pas établies, ni n'a indiqué précisément leur montant. Elle n'a ainsi aucunement démontré l'insuffisance d'un budget fondé sur les frais des trois dernières années dans le cas particulier. En outre, la recourante dispose, à fin 2015, d'une réserve pour entretien de CHF 167'484.-, correspondant à un montant CHF 1'469.- pour chacune des cent-quatorze pièces théoriques – réserve qui a par ailleurs vraisemblablement dû encore augmenter à fin 2016 –, de sorte qu'il n'est pas nécessaire de tenir compte d'un besoin de constituer une réserve, la réserve déjà créée étant au contraire vouée à être réduite, afin de parvenir à l'objectif de réserve nulle à la fin de la période de contrôle. De plus, si les frais d'entretien devaient augmenter de manière à nécessiter une réévaluation de l'état locatif, la recourante conserverait la possibilité de formuler une demande en ce sens, en application de l'art. 42 LGL.

Au vu de ce qui précède, et notamment vu les dépenses d'entretien passées et la réserve accumulée, l'autorité intimée n'a pas abusé de son large pouvoir d'appréciation en fixant le budget des charges à CHF 101'000.-, et, par conséquent, en réduisant l'état locatif de CHF 16'464.- à compter du 1er janvier 2017, étant précisé que si les charges devaient évoluer, la recourante pourrait en tout état de cause formuler une demande de modification de l'état locatif auprès de l'OCLPF, conformément à l'art. 42 LGL.

Les griefs de la recourante seront par conséquent écartés. 11) Dans ces circonstances, l'arrêté de l'autorité intimée est conforme au droit et le recours de la société, entièrement mal fondé, sera rejeté. 12) Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 2'000.- sera mis à la charge de la recourante (art. 87 al. 1 LPA). Il ne sera pas alloué d'indemnité de procédure (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

- 12/13 - A/4119/2016

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