

GE_GERICHTE ATA/879/2010 vom 14. Dezember 2010

GE Cour de justice, 2010-12-14, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_879_2010

FR: GE_GERICHTE ATA/879/2010 du 14 décembre 2010

IT: GE_GERICHTE ATA/879/2010 del 14 dicembre 2010

Erwägungen

E. 1

Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - LOJ - E 2 05 ; art. 63 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

E. 2

a. L'Etat 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 loi (art. 1 al. 1 LGL). A cet effet, il encourage la construction de logements notamment par voie d'octroi de subventions (art. 1 al. 2 let. b LGL et 15 al. 1 LGL).

b. Il veille également 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 LGL et 15 al. 2 LGL).

c. A ce titre, et en contrepartie de l'intervention de l'Etat, la LGL instaure un contrôle des loyers sur tous les logements ou locaux construits par ou avec l'aide de l'Etat de Genève (art. 1 al. 3 LGL), pour la durée de celle-là. Selon la volonté du législateur la mise en place d'un tel contrôle vise à atténuer les conséquences pécuniaires très importantes pour les locataires qui accompagnent le retour des immeubles aux conditions du marché libre (Mémorial du Grand Conseil 1973, p. 632 ; 1969, p. 1768), tout en ménageant le plus possible les intérêts du propriétaire (ATA R. du 11 avril 1984, consid. 6, p. 22).

d. Dans l'arrêté de base fixant l'aide officielle, le Conseil d'Etat détermine l'état locatif initial autorisé en fonction des plans financiers qui lui sont soumis (art. 27 LGL). Par la suite, celui-ci ne peut être modifié qu'en fonction de l'évolution de certains critères précis, soit la diminution légale des prestations de l'Etat, l'évolution des conditions d'exploitation des immeubles, notamment des variations du taux d'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). A teneur de la disposition précitée, lors de l'examen des demandes de modification de l'état locatif autorisé, l'administration « peut » mais n'a pas l'obligation d'adapter ce dernier. Elle bénéficie ainsi d'un large pouvoir d'appréciation dont elle doit faire usage dans cette perspective afin que le but d'intérêt public au maintien de logements sociaux soit préservé (ATA R. du 11 avril 1984).

e. Le propriétaire doit prendre les mesures nécessaires pour garantir le bon état général des immeubles et de leurs équipements, ainsi que pour éviter, en particulier, toute dégradation anormale des constructions et assurer la sécurité du public (art. 28 LGL ; art. 3 al. 1 RGL). De ce fait, les frais d'entretien et de travaux courants doivent être pris en considération pour la fixation de l'état locatif

- 18/23 - A/1489/2008 autorisé. En revanche, les dépenses liées des travaux importants, y compris celles concernant des appartements, doivent être préalablement soumises pour approbation à l'ODL (art. 3 al. 3 RGL). C'est cependant à cette autorité qu'il incombe de déterminer en définitive tant dans leur genre que dans leur quotité, en fonction des conditions d'exploitation des immeubles et des frais qui en découlent, quels sont les charges à prendre en compte dans la fixation de l'état locatif autorisé (art. 5 al. 4 RGL).

E. 3

Dans le cadre de son activité de contrôle, l'ODL a adopté des directives visant à codifier sa pratique pour la détermination des éléments à prendre en compte dans l'établissement de l'état locatif autorisé des immeubles sous contrôle étatique. Le tribunal de céans a déjà eu l'occasion de confirmer la conformité à la LGL de telles directives, dès lors qu'elle constituait 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/535/2001 du 28 août 2001).

E. 4

; R. BARBEY, *Le contrôle officiel des loyers à Genève*, RDAF 1981, p. 916 ; D. LACHAT, *Le bail à loyer*, Asloca, 2008, 3.3.1 p. 378).

La constitution d'une provision pour travaux d'entretien et de réparation, même autorisée par l'arrêté de base du Conseil d'Etat, 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. Le solde positif du compte de réserve pour travaux doit de ce fait tendre vers zéro à la fin du contrôle. (R. BARBEY, *op.cit.*, p. 217). Selon la directive PA/SI/019.01 de l'ODL sur l'adaptation du budget pour les charges de notation et pour la vérification des réserves qui va dans le même sens, les budgets doivent non seulement permettre de couvrir les charges courantes mais également de constituer des réserves pour l'entretien (que l'ODL estime à CHF 1'000.- par pièce théorique). A mi-terme de la même période légale pour les HLM, ces budgets devant également faire en sorte que, pour un immeuble normalement entretenu, la réserve tende vers zéro à la fin de la période de contrôle.

- 19/23 - A/1489/2008

L'évolution de la réserve d'entretien fait l'objet d'un suivi comptable de la part de l'ODL. Dès lors que le compte en question a pour fonction de recueillir la part non utilisée du budget de frais d'exploitation autorisé, Il n'est pas impossible qu'il puisse présenter un solde négatif si le propriétaire effectue des dépenses considérées par l'autorité administrative comme relevant de charges non courantes et que la totalité des charges (courantes et non courantes) dépasse le budget de charges autorisé. La LGL n'interdit pas une telle éventualité. En revanche, l'art. 42 al. 1 LGL impose à l'autorité administrative de prendre en compte le besoin de reconstituer la réserve lorsqu'elle fixe le nouvel état locatif. Sur ce point, la législation ne donne cependant aucune précision, notamment sur les échéances à respecter, laissant cette dernière décider des modalités à adopter dans le cadre du pouvoir d'appréciation qui lui est reconnu.

E. 5

a. Toute modification de l'état locatif agréé implique une nouvelle décision de l'ODL (R. BARBEY, *op. cit.*, p. 214).

b. La décision est un acte juridique, puisqu'elle a pour objet de régler une situation juridique, c'est-à-dire de déterminer les droits et obligations de sujets de droit en tant que tels (B. BOVAY, Procédure administrative, Berne 2000, p. 259). A ce titre, elle est sujette à contrôle judiciaire (art. 29a de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 - Cst. - RS 101).

c. Les considérants de la décision ne sont que des éléments intrinsèques de celle-ci, dont seul le dispositif compte ; ils ne peuvent donc pas être attaqués en tant que tels (B. BOVAY, op. cit., p. 262). C'est le dispositif d'une décision qui constitue la partie déterminante de celle-ci et qui représente le véritable objet du litige ; même si l'autorité a implicitement donné raison au recourant dans sa motivation, ce dernier est tenu d'attaquer la décision si son dispositif lui donne formellement tort (JAAC 1999, no 20, p. 173).

d. La décision n'acquiert pas son caractère définitif tant que les voies ordinaires n'ont pas été épuisées. Quand la décision n'est plus susceptible de recours ordinaire (en l'absence de recours ou lorsque le recours a été retiré ou rejeté), elle devient définitive et bénéficie de la force de chose décidée ou de l'autorité formelle de chose décidée. En matière judiciaire, on parle de force de chose jugée (ATA/235/2010 du 13 avril 2010 ; B. BOVAY, op. cit., p. 285).

En l'occurrence, la recourante a requis, à plusieurs reprises depuis 1997, une augmentation de l'état locatif fondée notamment sur la nécessité de reconstituer la réserve pour frais d'entretien au sens de l'art. 3 al. 4 LGL. Elle a notamment invoqué ce motif dans ses requêtes des 25 mai 1999, 15 mars 2001, 30 juin 2004, 4 mars 2005 et 4 avril 2007.

A deux reprises avant le présent contentieux, elle a formé réclamation contre des décisions qui ne lui donnaient pas satisfaction, elle n'a pas contesté les autres

- 20/23 - A/1489/2008 décisions ou interjeté d'autres recours. Les décisions rendues suite à ces requêtes sont entrées en force et leurs dispositifs respectifs, ainsi que les montants sur lesquels elles se fondent, ne peuvent plus être remis en question dans le cadre du présent recours, sauf à remettre en question la sécurité du droit. Il en va ainsi de la décision du 18 juillet 2007 de l'ODL se basant sur les chiffres retenus dans le cadre de l'examen du dossier effectué par son service immobilier, sur lesquels il n'y a pas lieu de revenir, les conditions d'un réexamen au sens de l'art. 48 LPA n'étant pas réunies.

E. 6

Le litige porte sur le refus d'augmenter au 1er avril l'état locatif autorisé de CHF 54'000.-, comme le requiert la recourante. Son objet se limite ainsi au contrôle de la conformité au droit de la décision du 26 mars 2008 de l'ODL au regard de l'évolution de la situation depuis la décision du 18 juillet 2007 retenant un budget de charges d'exploitation de CHF 766'000.- (en valeur arrondie) dès le 1er septembre 2007, calculé en fonction d'une moyenne 2004/2005/2006 des charges courantes admises de CHF 658'000.-, auquel s'ajoutait 10 % de ce montant, soit CHF 65'800.-, pour l'absorption sur dix ans du déficit d'exploitation s'élevant à la fin de l'exercice 2006 à CHF 211'453.-, et CHF 19'268.- pour prendre en compte la réduction de l'exonération fiscale.

E. 7

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'exploitations courants ou extraordinaires ou dont elle établit le budget voire l'état locatif autorisé d'un immeuble, le

tribunal de céans fait preuve de retenue. L'intimée est un service spécialisé chargé d'examiner les dossiers relatifs à tous les immeubles subventionnés par l'Etat, d'en mesurer tous les aspects financiers et techniques. Cette mission lui offre un champ de comparaisons étendu et doit en principe l'amener à établir une pratique uniforme. Le Tribunal administratif 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'il 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 SI rue de la Terrassière 27, du 25 novembre 2003 ; ATA/535/2001 du 28 août 2001 ; ATA D. du 20 décembre 1994).

E. 8

La recourante voudrait que l'ODL accepte d'augmenter l'état locatif autorisé de CHF 54'000.- pour permettre de résorber quasi totalement le déficit du compte de réserve pour frais d'entretien à la fin du régime de contrôle en décembre 2011. Elle affirme que le débit dudit compte est en réalité constitué de montants liés à des charges courantes, que l'intimée aurait dû reconnaître comme tels et non les considérer comme des charges extraordinaires. Elle prétend qu'ils sont la conséquence de dépenses d'un montant supérieur à la norme, liées aux caractéristiques des immeubles concernés et à leur mode de location. Elle omet cependant de considérer que le relevé du compte de réserve d'entretien établi par l'ODL est négatif depuis 2002 et qu'il était déjà négatif à concurrence de

- 21/23 - A/1489/2008 CHF 211'453.- au 31 octobre 2006, date à laquelle se réfère la dernière décision de modification de l'état locatif autorisé qui est en force, soit celle du 18 juillet 2007. Or, celle-ci met en place un mécanisme d'absorption de ce déficit en permettant son absorption sur dix ans, sans compter la part de 10 % de la moyenne des charges courantes des trois derniers exercices comptables destinées également à alimenter la réserve.

Depuis lors, durant l'exercice 2007, la réserve n'a crû négativement que de CHF 9'230.- et c'est en fonction de cette variation que doit être examiné s'il y a lieu d'autoriser à nouveau une augmentation de l'état locatif au 1er avril 2008. Ce chiffre résulte de la différence entre le total des charges d'exploitation en CHF 758'563.-, dont CHF 671'249.- de charges courantes, et CHF 87'314.- de charges considérées comme non courantes. La recourante n'a pas contesté concrètement cette répartition dans son recours. Or, elle est justifiée à l'examen du relevé du compte de calcul des réserves de l'immeuble si l'on retient que le montant de charges non courantes concerne des travaux extraordinaires dans les appartements ou locaux commerciaux ainsi que dans l'immeuble, selon le libellé des postes composant la rubrique charges non courantes pour l'exercice 2007 figurant dans la feuille de calcul des réserves pour entretien, qui se distinguent des postes correspondant aux frais d'entretien et de réparation des appartements ou de l'immeuble se trouvant repris dans le même document au sein de la rubrique relative aux charges courantes.

La recourante considère qu'en adoptant un budget d'exploitation insuffisant pour réduire la réserve négative d'ici à la sortie du contrôle, l'intimée a violé les arts. 42 LGL et 3 LGL. Elle oublie de considérer la formule potestative utilisée dans le libellé de la première de ces deux dispositions qui laisse une liberté d'appréciation à l'autorité compétente en matière de fixation de l'état locatif autorisé, qui doit prendre considération les intérêts économiques des propriétaires, mais également préserver ceux des locataires à bénéficier d'un loyer le moins élevé possible tant que perdure le contrôle (art. 1 al. 2 let. d LGL). En l'occurrence, la

question de la résorption de la réserve négative a été prise en considération par l'ODL. L'état locatif autorisé a été augmenté pour permettre celle-ci, même si cette autorité, comme la loi lui en reconnaît la compétence, a opté pour un amortissement par une augmentation plus douce de l'état locatif autorisé, se déroulant sur une plus longue durée (dix ans). Cette solution est conforme au droit, dès lors que la réserve pour travaux d'entretien entre dans le bilan et non pas dans le compte d'exploitation annuel, de sorte qu'il ne peut avoir une incidence directe sur le loyer, respectivement l'état locatif (ATA O. et C. précité, consid. 3) si bien qu'elle n'est pas un facteur de hausse nécessaire de ce dernier, comme le sont les autres critères énoncés à l'art. 42 al. 1 LGL.

Enfin, la décision de l'ODL ne peut qu'être confirmée dès lors qu'en effectuant les mêmes calculs que ceux ayant conduit à la décision du 18 juillet

- 22/23 - A/1489/2008 2007, mais en intégrant les données d'exploitation de l'exercice 2007, dont la baisse supplémentaire de CHF 9'230.- du compte de réserve pour entretien, le montant des charges à budgéter dès le 1er avril 2008, soit CHF 761'801.-, est compatible avec le budget de charges autorisées le 18 juillet 2007 et ne nécessite pas d'être augmenté.

E. 9

La recourante considère que, l'accumulation d'une réserve négative entraînant nécessairement une baisse du rendement, en refusant d'augmenter l'état locatif autorisé de manière à pouvoir réduire ce déficit l'Etat ne respecte plus la garantie qu'il a accordée à la propriétaire d'obtenir un rendement net de 6 % pour des immeubles mis en location. L'arrêté définitif du Conseil d'Etat ne vaut cependant pas garantie d'un rendement net des fonds propres au taux précité. Référence est faite à cette donnée pour déterminer l'état locatif autorisé initial de même que le taux de rendement qui ne peut être dépassé. En l'occurrence, ainsi que le démontrent les tableaux présentés par l'intimée dans la décision sur réclamation du 26 mars 2008, dès lors que le rapport du rendement brut avec les fonds propres et celui des charges d'exploitation autorisées avec les mêmes fonds propres ont augmenté proportionnellement de manière identique, le rendement net est resté de 6 %.

E. 10

Le recours sera rejeté. Un émolument de CHF 2'500.- sera mis à la charge de la recourante (art. 87 al. 1 LPA). * * * * *

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