

GE_GERICHTE A/3126/2015 vom 11. Oktober 2016

GE Cour de justice, 2016-10-11, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_A_3126_2015

FR: GE_GERICHTE A/3126/2015 du 11 octobre 2016

IT: GE_GERICHTE A/3126/2015 del 11 ottobre 2016

Erwägungen

E. 1

Madame A _____ est titulaire d'un bail conclu le 20 décembre 2010 pour un appartement de quatre pièces dans un immeuble locatif à l'adresse _____, B _____ à Genève.

L'immeuble en question, composé de quatre allées (_____ à _____, B _____) est propriété de la Caisse de prévoyance de l'État de Genève (ci-après : la propriétaire ou la CPEG) et a été construit en 1996.!

E. 2

En rapport avec la construction de l'immeuble, le Conseil d'état a accordé à la propriétaire, par arrêté du 22 août 2000, une subvention annuelle à l'exploitation dégressive de vingt ans, dès le 1 er mai 1997, égale, la première année, aux 2.954 % des 80 % du prix de revient (ci-après : PR), soit une subvention de CHF 535'690.-. Dès la 5 ème année, soit dès le 1 er mai 2001, cette subvention serait réduite de 1/9 ème tous les deux ans, pour disparaître complètement la vingt-et-unième année, soit dès le 1 er mai 2017. En outre, la propriétaire était exemptée, dès le 1 er mai 1998, de l'impôt immobilier complémentaire, ceci en totalité durant cinq ans, puis avec une réduction de ¼ tous les cinq ans pour disparaître entièrement dès la vingt et unième année, soit dès le 1 er janvier 2018. La différence entre les charges annuelles budgétisées et le coût effectif de celles-ci constituait une réserve pour l'exécution de travaux d'entretien.!

L'arrêté du Conseil d'État visait le plan financier établi pour la construction de l'immeuble, dont il ressortait les éléments suivants : le PR total de l'opération immobilière était de CHF 22'668'000.-, pour la construction de 60 logements, soit 237.5 pièces, financées entièrement par des fonds propres. L'état locatif maximal autorisé (ci-après : ELMA) était de CHF 1'092'696.-, soit CHF 925'296.- pour les logements (CHF 3'856.- par pièce) et CHF 167'400.- pour les parkings. Une subvention de CHF 535'690.- étant accordée, le rendement brut (ELMA plus subvention/PR) s'établissait à 7.18 %. Les charges, calculées à 1.18 % du PR étaient arrêtées à CHF 268'386.-. Après déduction de celles-ci, le rendement net des fonds propres correspondait à un rendement de 6 % de ceux-là (1'360'000/22'668'000).

E. 3

Entre 1997 et 2015, l'office cantonal du logement, devenu depuis l'office cantonale du logement et de la planification foncière (ci-après : OCLPF), a autorisé des hausses de l'ELMA, selon le tableau ci-joint :!

Date	ELMA
01.05.2001	1'152'180.-
01.05.2003	1'233'276.-
01.05.2005	1'292'940.-
01.05.2007	1'352'424.-
01.05.2009	1'469'904.-
01.05.2011	1'551'384.-
01.05.2013	1'631'052.-

E. 4

Le 25 février 2015, la propriétaire a demandé à l'OCLPF, une augmentation de l'ELMA pour l'immeuble en raison de la nouvelle diminution de 1/9 ème de la subvention prévue

dès le 1 er mai 2015. ![/endif]>![if>

E. 5

Par décision du 9 avril 2015, l'OCLPF a autorisé l'augmentation requise. L'état locatif, augmenté de 4.11 % pour les logements subventionnés mais inchangé pour les objets non subventionnés, était porté de CHF 1'631'052.- à CHF 1'690'536.- dès le 1 er juin 2015. ![/endif]>![if>

E. 6

Le 27 avril 2015, la locataire, par l'intermédiaire de l'association genevoise des locataires (ASLOCA) s'est adressée au service immobilier de l'OCLPF. Elle formait une réclamation contre l'avis de modification de loyer du 20 avril 2015 qu'elle avait reçu de la propriétaire le 20 avril 2015 et qui répercutait pour son logement la hausse autorisée par l'OCLPF dès le 1 er juin 2015, faisant passer le loyer annuel de CHF 23'904.- à 24'888.-, correspondant à une hausse de 4.1 %. ![/endif]>![if> Elle sollicitait au contraire de cette hausse, une baisse de son loyer de 30 % dès le 1 er juin 2015 en se référant à un arrêt du Tribunal fédéral du 25 septembre 2014 (1C_500/2013) qui interdisait les augmentations de loyers notifiées à un locataire, lorsque le loyer majoré procurait à la bailleuse un rendement abusif. L'OCLPF était prié de se déterminer sur cette demande de baisse de loyer et devait remettre à la locataire le calcul de rendement et toutes les pièces nécessaires audit calcul.

E. 7

Le 24 juillet 2015, l'OCLPF a rejeté la réclamation de la locataire. ![/endif]>![if> Le calcul de rendement prévu à l'art. 269 de la loi fédérale complétant le Code civil suisse du 30 mars 1911 (Livre cinquième : Droit des obligations - CO - RS 220) ne pouvait pas être transposé tel quel aux loyers d'un immeuble subventionné. Ce n'était pas un principe que les juges fédéraux avaient retenu dans l'arrêt en question. L'examen du rendement procuré devait se faire dans la durée et non pas à un moment déterminé du bail. En outre, le Tribunal fédéral n'avait pas indiqué le moment ni les conditions sous-tendant l'examen. Dans le système genevois du contrôle des loyers, ceux-ci étaient fixés de manière nominale au moment de la mise en location de l'immeuble, ils n'étaient pas revus durant la période de contrôle. Il était nécessaire de prendre en compte les efforts fournis dans la durée par l'État de Genève dans le cadre de sa politique du logement en termes notamment de taux d'effort applicable au locataire et du contrôle qui pouvait aller de dix à cinquante ans, voire plus selon la catégorie de logements sociaux. Devait être prise en considération l'atteinte à la liberté économique des propriétaires concernés qui devaient se soumettre à un contrôle des loyers en permanence. En outre, les fonds propres du propriétaire n'étaient pas réévalués au coût de la vie pendant toute la durée du contrôle. L'OCLPF avait établi plusieurs tableaux qu'il avait annexés à sa décision. L'un, intitulé « calcul de rendement au 31 décembre 2014 », indiquait le rendement calculé par année entre 1997 et 2014 ; un autre intitulé « comparaison loyer LGL-CO » portait sur l'évolution des loyers de 1997 à 2014 ; un troisième intitulé « estimation des rendements sur fonds propres LGL et CO sur une durée de 25 ans ». Il ressortait de ces tableaux que, sur la base d'une période de vingt-cinq ans représentant un cycle moyen de contrôle des loyers, le rendement net sur fonds propres admis pour des immeubles subventionnés et celui des immeubles à loyers libres en application du CO étaient similaires, ceci avant déduction des prestations étatiques pour les immeubles subventionnés. En outre, les loyers des logements contrôlés étaient sur la durée du contrôle plus bas que ceux à loyers libres grâce aux efforts fournis par l'État de Genève,

notamment par le biais de la subvention à l'exploitation ou de l'aide personnalisée. L'OCLPF avait examiné la situation de la locataire en fonction des caractéristiques du financement de l'immeuble. Selon l'arrêté, le montant de la subvention relatif au logement occupé par la locataire, versé depuis la mise en location de l'immeuble, se montait au 31 décembre 2014 à CHF 102'168.-. Il en découlait un rendement sur fonds propres avoisinant 4.58 % dans la durée. Ce taux de rendement ne tenait pas compte de la réserve négative de CHF 215'114.- au 31 décembre 2014. En outre, si l'on comparait le loyer payé par les locataires depuis sa mise en location jusqu'au 31 décembre 2014 à un loyer qui aurait pu être payé durant la même période par la locataire dans un système de surveillance des loyers, en appliquant la méthode relative, il en ressortait une économie cumulée de CHF 74'286.- pour le logement contrôlé. Le loyer de la locataire n'était pas abusif au sens de l'art. 269 CO, et la réclamation devait être rejetée.

E. 8

Par acte posté le 14 septembre 2015, la locataire a interjeté un recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre la décision sur réclamation de l'OCLPF précitée, qu'elle avait reçue le 27 juillet 2015. Elle concluait à son annulation et au constat que le loyer qu'elle payait était abusif au sens de l'art. 269 CO, le loyer annuel qu'elle devait payer devait être diminué à CHF 16'732.- dès le 1 er juin 2015. Elle concluait également au versement d'une indemnité de procédure. Le Tribunal fédéral, dans l'arrêt du 25 septembre 2014, précité, avait mentionné que la différence de méthode de calcul de rendement des loyers libres et des loyers subventionnés était susceptible d'entraîner des différences au détriment du locataire d'un immeuble subventionné. Or, en prenant sa décision sur réclamation, l'OCLPF n'avait procédé à aucun calcul de rendement, même s'il y faisait référence. En outre, il n'avait pas apporté la preuve du bien-fondé des chiffres qu'il avait présentés dans ses tableaux. Ceux figurant dans le tableau relatif à la comparaison entre les loyers de la loi générale sur le logement et la protection des locataires du 4 décembre 1977 (LGL - I 4 05) et le CO, intitulé comparaison loyers LGL-CO, permettaient de constater que le rendement de l'immeuble en 2014 était de 5.54 % alors que, selon la méthode de rendement préconisée par le CO, il devait être de 2.5 % au 1 er janvier 2015 et de 2.25 % au 1 er juin 2015 (taux hypothécaires de référence respectifs de 2.0 et de 1.75 %). En outre, selon le même tableau, le loyer d'un logement comparable dans un immeuble non subventionné était, au 1 er mai 2013, de CHF 21'509.-, tandis qu'à la même date, il était de CHF 23'904.- pour un loyer LGL. Ce loyer avait encore été augmenté à CHF 24'888.- dès le 1 er juin 2015, alors que le taux hypothécaire de référence avait baissé à 1.75 %. Dans l'hypothèse où l'on retenait comme exacts les chiffres de l'OCLPF, le loyer au 1 er juin 2015 ne devrait pas dépasser CHF 21'509.-. En tout état, le calcul de rendement effectué par l'intimé était contesté. Il avait pris en considération une évolution des charges forfaitaire à raison de 1% par an, ce qui était contraire à la méthode préconisée par le CO qui se fondait sur les charges effectives.

E. 9

Le 30 octobre 2015, l'OCLPF a conclu au rejet du recours, en sollicitant préalablement l'appel en cause de la propriétaire. La locataire était au bénéfice d'une allocation de logement maximale d'un montant annuel de CHF 4'000.-, depuis le 1 er avril 2011, à l'exception de la période comprise entre le 1 er avril 2012 et le 31 août 2014. L'arrêt du Tribunal fédéral auquel la recourante se référait, non destiné à la publication, n'était pas un arrêt de principe. En outre, il concernait une situation d'immeubles

subventionnés particulière, puisqu'il s'agissait d'immeubles bénéficiant de subventions fédérales. Cet arrêt ne s'appliquait pas à la situation du logement subventionné à Genève, ce d'autant plus qu'il ne définissait aucun critère à prendre en considération dans l'examen précité. En tout état, on ne pouvait pas appliquer de manière directe le principe définissant comme abusif dans le cadre du logement à loyer libre, tout loyer apportant un rendement excédent de plus de ½ % le taux hypothécaire de référence. Pour une comparaison adéquate, il y avait lieu de prendre en considération les éléments suivants : le propriétaire de logements locatifs était soumis à un contrôle étatique complet, de la phase de construction (mode de financement, contrôle des prix du terrain et des coûts de construction, état locatif initial, respect de normes de construction, dans le but de mettre à disposition de la population des logements à des loyers adaptés à ses besoins) ; dans la phase de location, il n'y avait pas de possibilité d'augmenter le loyer sans en obtenir l'autorisation ; l'assiette de fonds propres sur laquelle le rendement était servi se réduisait au cours des années, celle-ci n'étant ni indexée, ni augmentée nominalement, à concurrence des amortissements ; un taux d'effort qui pouvait aller de dix à vingt-cinq ans selon le régime de logements subventionnés, voire plus en cas de logements pérennes. Dès lors, un calcul de rendement ne pouvait se faire que dans le cadre d'une appréciation sur la durée et non pas à un moment donné comme le soutenait la recourante. L'OCLPF s'était livré à un tel exercice dans l'établissement des différents tableaux annexés à sa décision sur réclamation. Ses calculs avaient été effectués en fonction des éléments suivants : - un examen de l'évolution du rendement sur une durée de vingt-cinq ans, en fonction de la durée moyenne du contrôle pour immeubles subventionnés, soit trente ans pour les immeubles HLM, avec possibilité de prolongement de cinq ans, vingt-cinq ans pour les immeubles HM et pérenne pour les immeubles de la catégorie HBM, de même que pour les logements d'utilité publique puisqu'il s'agissait d'une durée de cinquante ans, voire plus ; - Il y avait lieu de déduire du loyer pris en considération le montant de la subvention versée au propriétaire du logement à titre de contribution aux frais d'exploitation ; - la prise en compte des particularités du système genevois en accordant d'une part « une prime » liée à la restriction du choix des locataires qui doit respecter en continu un taux d'effort et un taux d'occupation légal et dont un pourcentage devait être choisi dans des populations en situation d'urgence sociale ; d'autre part, une « prime », tenant compte du système de contrôle des loyers bien plus contraignant que le système de surveillance prévalant sur le marché locatif libre et qui prohibait toute exagération constatée sur ledit marché. Si une comparaison devait être faite, il y aurait lieu également de tenir compte de ce que les rendements autorisés étaient des rendements maximums et surtout des rendements nominaux, c'est-à-dire s'appliquant aux fonds-propres investis au 1^{er} jour d'exploitation, sans indexation en cours de contrôle et sans tenir compte de l'amortissement de la dette en cours de contrôle. En outre, les subventions à l'exploitation étaient comprises dans les taux de rendement. S'il y avait vente de l'immeuble, les revenus n'étaient pas modifiés pendant la période de contrôle. Enfin, les éléments de coûts qui dépassaient ceux admis dans le plan financier initial n'étaient pas pris en compte (terrains achetés trop cher, indemnités payées, ou travaux somptuaires).

E. 10

Le 5 novembre 2015, le juge délégué a appelé en cause la propriétaire.

E. 11

Dans le délai qui lui avait été imparti, celle-ci a conclu au rejet du recours. Son argumentation rejoignait celle de l'OCLPF concernant la relativisation de la portée de l'arrêt du Tribunal fédéral dont se prévalait la recourante et le fait que les critères servant à calculer le rendement admissible pour les logements à loyers libres ne pouvaient être transposés directement aux loyers des logements contrôlés par l'État. Le système genevois des loyers contrôlés comportait des spécificités qui justifiaient d'admettre des rendements supérieurs à ceux qui prévalaient actuellement dans le secteur libre : contrôle de l'État sur tous les éléments relatifs aux constructions du terrain, taux de rendement des fonds propres déterminé au début de la procédure de contrôle, que l'évolution de celui-ci soit à la hausse ou à la baisse ; assiette des fonds propres sur laquelle le rendement était calculé, le plafonnement des charges d'entretien, soit en système genevois en CHF 1'000.- par pièce par an, selon la pratique administrative de l'office du logement (directive pa/SI/005.03 – ci-après : la directive), ainsi que l'accord de l'OCLPF pour tous les travaux d'entretien supérieurs à un montant de CHF 4'000.- par pièce. Ce système avait pour conséquence que la réserve pour travaux d'entretien prévue par la loi affichait dans la plupart des immeubles un solde négatif à la fin du contrôle, alors qu'il devrait normalement tendre vers zéro ; la soumission à autorisation de toute augmentation de l'état locatif ; l'élection des locataires qui échappait au propriétaire ; hypothèque légale grevant le bien-fonds à concurrence de 15 % de la valeur initiale du bâtiment. C'était à juste titre que l'OCLPF avait examiné la situation du rendement généré par l'immeuble dans la durée, et l'avait comparé avec le rendement qui aurait été autorisé en application de l'art. 269 CO pendant le même laps de temps. Il en ressortait de manière claire que la locataire avait bénéficié de la situation et que le rendement qu'elle avait obtenu pour l'immeuble ne saurait être considéré comme abusif au sens du droit privé. Elle rappelait qu'en tant que caisse de prévoyance, elle avait des obligations de rendement sur ses placements qui devaient dépasser le taux technique. Celui-ci se montait à 2.75 %, soit à 1% de plus que le taux de rendement autorisé au regard de l'art. 269 CO. En 2005, celui-ci était de 4.5 %, alors que le taux hypothécaire de référence était déjà tombé à 3 %. À défaut de pouvoir obtenir un bonus sur le rendement du capital investi, les bailleurs n'auraient plus d'intérêts à investir dans le secteur immobilier subventionné, ce qui aggraverait la pénurie de logements à loyers abordables. En définitive, si l'on suivait la recourante, cela péjorerait la situation des locataires à revenus modestes en décourageant les velléités de construction de logements subventionnés.

E. 12

Le 19 janvier 2016, la locataire a répliqué, persistant dans les termes de son recours. En droit vaudois, les règles à appliquer en matière de rendement des fonds propres des logements subventionnés étaient précisées dans le règlement. En droit genevois, ni la LGL, ni son règlement ne mentionnaient le mode de calcul des loyers contrôlés par l'état. C'était à juste titre, puisque, comme l'avait rappelé le Tribunal fédéral, celui-ci devait être déterminé en fonction de l'art. 269 CO. Cela n'avait pas empêché le Conseil d'État d'admettre dans sa pratique administrative selon la directive, que les taux de rendement initiaux admis s'échelonnaient entre 4.5 et 6 %. Or, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, le taux de rendement net maximum admis par le CO s'élevait à 2.25 % en fonction du taux de référence (1.75 % + 0.5 %). C'était cette distorsion peu souhaitable, commise au détriment de locataires d'immeubles dont les loyers étaient contrôlés par l'État, qui était visée par le Tribunal fédéral. Les tableaux fournis par l'autorité intimée n'avaient aucune valeur probante et ne correspondaient pas à ce que le Tribunal fédéral exigeait dans l'arrêt précité. Dès lors que l'art. 269 CO devait s'appliquer aux loyers contrôlés, il incombait à

dites « extraordinaires » selon le droit public étaient omises par l'intéressé, et financées exclusivement par la réserve pour entretien. La méthode de calcul qu'il avait développée par le biais de ces tableaux était conforme aux principes exprimés par le Tribunal fédéral, lequel n'avait aucunement préconisé que soit mise en œuvre la méthode de calcul de rendement appliquée par la recourante. En particulier, celle-ci n'avait pas fait usage notamment de la méthode du rendement brut pour les constructions récentes autorisant une majoration du taux de rendement brut de 2 % à 2.5 % de plus que le taux hypothécaire de référence mentionné par certains auteurs.

E. 14

L'appelée en cause a persisté dans les termes de ses conclusions, sans dupliquer.

E. 15

Le 15 février 2016, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

E. 16

En l'espèce, comme vu ci-dessus, la décision de l'OCLPF du 24 juillet 2015 conduisant à la hausse de loyer contestée, fondée sur le seul motif d'une baisse de la subvention, n'est pas conforme au droit supérieur car elle conduit à autoriser un loyer abusif au sens de l'art. 269 CO. Elle doit ainsi être annulée.

E. 17

Pour ces motifs, le recours sera partiellement admis. Le dossier sera renvoyé à l'OCLPF pour nouvelle décision déterminant le loyer autorisé au 1^{er} juin 2015. Celui-ci devra cependant préalablement déterminer, après complément éventuel d'instruction, quels sont les faits ou critères pertinents, parmi ceux qu'il a lui-même exposés notamment en rapport avec les efforts consentis par la propriétaire ou les pouvoirs publics, qui doivent être retenus dans le cas d'espèce pour fixer un loyer compatible avec les exigences du droit fédéral. Il n'est au demeurant pas exclu qu'un tel examen doive déboucher également sur une modification de la pratique administrative existante, voire sur des changements normatifs.

E. 18

Vu l'issue du litige, aucun émolument ne sera mis à la charge de la recourante (art. 87 al. 1 LPA). Une indemnité de procédure de CHF 1'000.- lui sera allouée, à la charge de l'État de Genève (art. 87 al. 2 LPA).