

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/585/2017-LOGMT

ATA/383/2018

**COUR DE JUSTICE**

**Chambre administrative**

**Arrêt du 24 avril 2018**

dans la cause

**Monsieur A\_\_\_\_\_**

contre

**OFFICE CANTONAL DU LOGEMENT ET DE LA PLANIFICATION  
FONCIÈRE**

et

**SOCIÉTÉ COOPÉRATIVE D'HABITATION « B\_\_\_\_\_ »**

appelée en cause

représentée par Me Pierre Daudin, avocat

---

## EN FAIT

- 1) Monsieur A\_\_\_\_\_ est locataire d'un appartement de quatre pièces sis au 6<sup>ème</sup> étage de l'immeuble situé rue C \_\_\_\_\_, au Grand-Saconnex, depuis le 15 novembre 2004, selon le contrat de bail conclu avec la société coopérative d'habitation « B\_\_\_\_\_ » (ci-après : la coopérative). Le loyer annuel net était fixé à CHF 17'112.- (soit CHF 1'426.- par mois), montant correspondant au loyer maximum autorisé par l'autorité compétente à la conclusion du bail.

Le contrat apportait les précisions suivantes. L'immeuble était soumis à la loi générale sur le logement et la protection des locataires du 4 décembre 1977 (LGL - I 4 05) et au règlement d'exécution de la loi générale sur le logement et la protection des locataires du 24 août 1992 (RGL - I 4 05.01). Il était classé dans la « catégorie 4 (HM [habitation mixte]) ». Il bénéficiait d'une aide de l'État et était soumis à son contrôle notamment en ce qui concernait les loyers. La fin du contrôle étatique était prévue pour 2029. Les art. 27 et 42 LGL régissant respectivement la fixation des loyers maximum autorisés par le Conseil d'État et la modification des loyers maximum autorisés par le service compétent étaient retranscrits dans le contrat.

- 2) Le 19 mai 2009, l'intéressé et la coopérative ont conclu un contrat de bail pour une place de parking en sous-sol pour un loyer annuel de CHF 1'800.-, soumis au contrôle étatique aussi longtemps que l'immeuble.
- 3) La coopérative est propriétaire de l'immeuble précité ainsi que de ceux situés aux \_\_\_\_\_, rue C\_\_\_\_\_.

a. Selon l'art. 2 des statuts de la coopérative (ci-après : les statuts), cette dernière a pour but la création de logements ainsi que toutes autres réalisations destinées à améliorer les conditions d'habitation de ses membres. Elle se propose entre autres de construire, avec le concours des pouvoirs publics, des immeubles et de les gérer. Son activité est d'utilité publique et ne poursuit aucun but lucratif. Peuvent, au regard de l'art. 4 des statuts, notamment devenir membres de la coopérative, les personnes physiques majeures qui se proposent de prendre à bail un logement de la société ou de participer, sous une autre forme, à son activité.

M. A\_\_\_\_\_ détient vingt-quatre parts sociales de la coopérative, d'une valeur nominale totale de CHF 6'000.-, entièrement libérées, selon le certificat y relatif du 30 août 2007.

b. D'après le règlement organique de la coopérative, le locataire-sociétaire, qui a souscrit et entièrement libéré les parts sociales, bénéficie d'un « loyer coopérateur » correspondant à une réduction du loyer fixé (charge et frais

accessoires non compris), à concurrence du 5 % des parts sociales entièrement libérées dans des délais déterminés par ledit règlement.

4) La coopérative a été autorisée à construire les trois immeubles susmentionnés par décision du 12 juillet 2002.

a. Le 13 juin 2002, elle avait obtenu l'accord de principe de l'office cantonal du logement, devenu entretemps l'office cantonal du logement et de la planification foncière (ci-après : OCLPF ou l'office), qui la mettait au bénéfice provisoire de la LGL. Cet accord prévoyait de lui octroyer plusieurs prestations étatiques afin de financer lesdits immeubles de type « HM », sur la base du plan financier initial du 14 mai 2002. Selon celui-ci, ce projet de construction était financé à 95 % par des fonds étrangers (hypothèques) et à 5 % par des fonds propres (parts sociales).

b. Le 19 mai 2004, le Conseil d'État a arrêté, sur la base du plan financier intermédiaire du 31 mars 2004 confirmant la répartition précitée du financement, l'état locatif détaillé que la coopérative était autorisée à appliquer, à titre provisoire, pour les trois immeubles susmentionnés. Lors de la première mise en location, au moins 60 % des logements devaient être offerts à des candidats locataires pouvant bénéficier d'une subvention personnalisée au sens des art. 30A LGL et 20A RGL.

c. La coopérative bénéficiait d'un droit de superficie sur le terrain accueillant ces trois édifices, qui était propriété de l'État de Genève, jusqu'au 31 décembre 2103, conformément au contrat de superficie conclu avec cette autorité le 18 janvier 2006. Le droit de superficie lui conférait le droit de construire et d'exploiter un immeuble de catégorie d'habitation mixte (HM) comportant quarante logements, en échange du versement d'une rente foncière annuelle de CHF 77'952.-.

d. Par arrêté du 11 juillet 2013, le département compétent a, pour les trois immeubles précités, accordé à la coopérative un cautionnement simple de l'État de Genève pour un prêt hypothécaire pendant vingt-cinq ans, une exonération fiscale de l'impôt immobilier complémentaire pendant vingt ans et un taux d'imposition réduit pendant vingt ans, ainsi que des subventions personnalisées pendant vingt-cinq ans aux locataires. Sur la base du plan financier définitif du 27 mai 2013 – prévoyant un financement à 96 % par des fonds étrangers (hypothèques) et à 4 % par les fonds propres –, le département a fixé l'état locatif autorisé dès le 1<sup>er</sup> septembre 2013 et mis, de manière définitive, la coopérative au bénéfice de la LGL. Les logements étaient de « catégorie 4 HM » en vertu de l'art. 16 al. 1 let. d LGL pendant une période de vingt-cinq ans. La différence entre les charges annuelles budgétisées dans le plan financier et le coût effectif net de celles-ci constituait une réserve pour l'exécution de travaux d'entretien.

- 5) Entre le 15 novembre 2004 et le 30 juin 2005, le loyer coopérateur de M. A\_\_\_\_\_ correspondait au loyer dit théorique, fixé dans le contrat de bail. Le loyer théorique n'était pas modifié entre le 1<sup>er</sup> juillet 2005 et le 31 août 2013, contrairement au loyer coopérateur qui passait alors à CHF 1'401.- par mois (soit CHF 16'812.- par an).

Le loyer théorique subissait ensuite deux baisses successives. Il était fixé à CHF 14'868.- par an (soit CHF 1'239.- par mois) entre le 1<sup>er</sup> septembre 2013 et le 31 octobre 2016, puis à CHF 12'192.- par an (soit CHF 1'016.- par mois) dès le 1<sup>er</sup> novembre 2016. Pendant ces deux périodes, le loyer coopérateur était respectivement réduit à CHF 1'214.- par mois (soit CHF 14'568.- par an) et à CHF 991.- par mois (soit CHF 11'892.- par an).

La première diminution du loyer théorique – notifiée à M. A\_\_\_\_\_ par courrier de la coopérative du 19 juillet 2013 (pièce 11 du recourant) – découlait de l'état locatif approuvé par le service compétent le 9 juillet 2013 et autorisé par l'arrêté départemental du 11 juillet 2013. Cette réduction était due à la baisse du taux d'intérêt des dettes hypothécaires intervenue depuis la fixation initiale des loyers par le Conseil d'État. La seconde diminution du loyer théorique – notifiée à M. A\_\_\_\_\_ par la coopérative le 29 septembre 2016 – résultait de l'état locatif autorisé par la décision de l'office du 24 août 2016 – à l'origine du présent litige – et approuvé le 19 septembre 2016 par le service compétent. Elle était due à la variation du taux de l'intérêt hypothécaire et à la diminution des charges d'exploitation.

- 6) À la suite de l'arrêt du Tribunal fédéral 1C\_500/2013 du 25 septembre 2014, M. A\_\_\_\_\_ a demandé, le 25 novembre 2014, à l'OCLPF, la production de diverses pièces, en particulier les plans financiers de 2002 et du 11 juillet 2013, ainsi que la diminution de son loyer fondée sur un taux de rendement maximum de 2,5 % (et non de 6 %), avec effet rétroactif au 28 novembre 2004.

Il a également sollicité une baisse de loyer auprès de la coopérative, le 4 décembre 2014, en mentionnant un taux de référence de 2 % par opposition au taux de rendement de 6 % appliqué par l'OCLPF. La coopérative l'a transmise à ce dernier le 16 décembre 2014.

- 7) Le 22 décembre 2014, l'OCLPF a informé l'intéressé que les conséquences de l'arrêt 1C\_500/2013 précité sur les loyers contrôlés par l'État étaient en cours d'examen et qu'une réponse lui parviendrait au plus tard fin janvier 2015.
- 8) Le 2 février 2015, M. A\_\_\_\_\_ a saisi le Tribunal des baux et loyers d'une demande de baisse de loyer. Cette juridiction s'est déclarée incompétente à raison de la matière, par jugement du 24 septembre 2015 (JTBL/1\_\_\_\_\_), au motif que le loyer du logement de l'intéressé était soumis au contrôle étatique.

9) Après diverses relances par l'intéressé, l'OCLPF lui a transmis, le 21 avril 2015, le plan financier du 14 mai 2002, l'accord de principe de l'office du 13 juin 2002, l'arrêté du Conseil d'État du 19 mai 2004, le plan financier définitif du 27 mai 2013 et l'arrêté départemental du 11 juillet 2013.

10) Le 7 août 2015, l'office a refusé la demande de baisse de loyer de l'intéressé au motif que les conditions de l'art. 42 LGL n'étaient pas réalisées. Son logement était « sous régime HM ». Le montant maximal du rendement admis par l'arrêté du 11 juillet 2013 était respecté par le bailleur. Les rendements autorisés par l'État étaient, sur la durée, inférieurs à ceux afférents aux immeubles dépourvus d'aides des pouvoirs publics et libres de tout contrôle étatique de sorte qu'ils étaient conformes à l'arrêt du Tribunal fédéral susmentionné. Ce dernier avait posé un certain nombre de cautèles pour éviter une transposition automatique du mode de calcul des loyers selon le code des obligations aux loyers tels que ceux régis par la LGL.

Cette décision a été contestée, le 13 septembre 2015, par l'intéressé qui remettait aussi en cause le type de logement.

11) Le 8 décembre 2015, l'office a demandé à la coopérative de lui transmettre le contrat hypothécaire pour la tranche de CHF 3'400'000.- mentionnant les nouvelles conditions du prêt dès le 30 novembre 2013, tous les avis d'échéance hypothécaire pour toutes les tranches du financement depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2012, les justificatifs du montant de la rente du droit de superficie pour les années 2012 à 2015 et les comptes d'exploitation détaillés pour les années 2013 et 2014. La coopérative y a donné suite le 17 décembre 2015.

12) Le 23 décembre 2015, l'office a accusé réception de la réclamation du 13 septembre 2015 de M. A\_\_\_\_\_. Il procédait à une analyse complète des loyers de son immeuble, notamment à l'aune de ses arguments. Après réception de pièces demandées à la coopérative, il établirait le résultat de l'examen qui lui serait communiqué pour qu'il puisse se déterminer.

13) Par courriers séparés du 9 mars 2016, l'office a transmis à M. A\_\_\_\_\_ et à la coopérative le résultat de l'examen relatif aux immeubles sis aux \_\_\_\_\_, rue C\_\_\_\_\_ ainsi que deux tableaux récapitulant, pour les années 2004 à 2014, respectivement le calcul des réserves pour entretien et celui de la réserve sur taux d'intérêts hypothécaires. Ils étaient invités à lui faire part de leurs éventuelles observations. La coopérative devait, en l'absence d'objections, lui remettre un état locatif nominatif conforme au résultat précité.

Le résultat de l'examen indiquait, à titre de modification, une différence de CHF 72'000.- pour les charges d'exploitation et de CHF 56'167.- pour les intérêts hypothécaires, soit au total une différence de CHF 128'167.- arrondie à CHF 128'172.-. Cette somme-ci était déduite du précédent état locatif (c'est-à-dire

celui autorisé dès le 1<sup>er</sup> septembre 2013 pour un montant total de CHF 714'492.- dont CHF 647'412.- s'agissant des logements), pour aboutir à un nouvel état locatif fixé à CHF 586'320.- dès le 1<sup>er</sup> juin 2016. Ce montant-ci concernait les logements à raison de CHF 531'108.- et les garages pour le solde. Cette baisse de l'état locatif correspondait à une diminution de 17,96 % pour les logements et de 17,69 % pour les garages, et était globalement arrondie à 17,94 %.

La variation des taux d'intérêts hypothécaires était mentionnée pour chacun des trois prêts. Lesdits taux étaient fixés, pour deux de ceux-ci, à 1,78 % respectivement à 1,58 % dès le 30 novembre 2013 et, pour le troisième prêt, à 1 % dès le 1<sup>er</sup> janvier 2014. Le budget des charges d'exploitation était abaissé à CHF 148'000.- dès le 1<sup>er</sup> juin 2016 sur la base de plusieurs éléments explicités dans le courrier de l'OCLPF, notamment la moyenne des charges courantes évaluées à CHF 190'000.- par an et un montant en réserve de CHF 964'074.- au 31 décembre 2014. La somme de CHF 148'000.- devait permettre de faire face aux charges des immeubles et atteindre l'objectif d'une réserve pour entretien tendant à CHF 0.- à la date de sortie de contrôle de l'immeuble. Ledit budget pourrait être réévalué ultérieurement en fonction de l'évolution des conditions d'exploitation afin de maintenir la poursuite de l'objectif précité.

14) Les 28 mars et 7 avril 2016, M. A\_\_\_\_\_ et la coopérative se sont respectivement déterminés sur le résultat d'examen de l'office.

a. L'intéressé se plaignait d'un « enrichissement illégitime » par la coopérative au détriment des locataires et exigeait de sa part le remboursement des loyers perçus en trop entre 2004 et 2016 à 5 % d'intérêts par an. Il reprochait à l'office un manque de contrôle, notamment s'agissant des baisses des taux d'intérêts hypothécaires et des amortissements. Il souhaitait voir appliquer la baisse de 17,96 % et de 17,69 % relevée par l'office dans son résultat d'examen, à partir du 30 novembre 2013 – et non seulement dès le 1<sup>er</sup> juin 2016 – sur le loyer de son logement et de son garage. Il demandait la modification rétroactive des « loyers abusifs » sur dix ans pour ces deux objets locatifs, soit pour les années 2004 à 2016, conformément à sa demande initiale de baisse de loyer. Il exigeait que le rendement net soit calculé de manière correcte et complète, ce qui n'avait pas été fait par l'office alors que cela constituait l'objet de ses demandes de baisse de loyer. Il sollicitait l'envoi d'un « plan financier type corrigé » attestant la baisse de 17,96 % et celui des « plans financiers annuels » pour les années 2004 à 2016, ces derniers devant être rétroactivement corrigés, mentionner les rendements nets annualisés des logements et des garages et supprimer les amortissements. Il demandait enfin les documents relatifs au droit de superficie concernant le terrain sur lequel était situé son logement.

b. La coopérative souhaitait voir le budget pour les charges d'exploitation augmenté à CHF 250'000.-. Le bâtiment avait pris de l'âge et des travaux de rénovation plus importants seraient effectués les prochaines années. Elle

communiquait à l'office les charges réelles d'exploitation qui comprenaient le prorata des frais de gestion de la société, précisant qu'elle ne percevait pas de revenu autre que les loyers provenant de ses immeubles.

- 15) Par décision du 24 août 2016 adressée à la coopérative, l'OCLPF a abaissé, pour les immeubles \_\_\_\_\_, rue C\_\_\_\_\_, l'état locatif maximum autorisé à CHF 586'320.- dès le 1<sup>er</sup> novembre 2016, conformément aux éléments mentionnés dans le résultat d'examen précité.

Les économies sur taux constatées avaient été prises en compte par le biais de paliers sur les réserves pour entretien. L'objectif de mise en réserve s'élevait à environ CHF 1'000.- par pièce après dix ans d'exploitation ; l'immeuble avait déjà une réserve de CHF 4'600.- par pièce. Le budget pour charge d'entretien pourrait être revu ultérieurement si nécessaire. Le budget des charges d'exploitation était fixé à CHF 148'000.- dès le 1<sup>er</sup> novembre 2016.

- 16) Le même jour, l'office a transmis à l'intéressé copie de ladite décision ainsi que du contrat de superficie. Il n'existait pas de plan financier plus récent que ceux qui étaient déjà en sa possession.

- 17) Le 6 septembre 2016, la coopérative a transmis à l'OCLPF, pour les trois immeubles précités, l'état locatif conforme à la décision du 24 août 2016, approuvé par l'office le 19 septembre 2016. Le loyer annuel de M. A\_\_\_\_\_ était fixé dès le 1<sup>er</sup> novembre 2016, pour son logement, à CHF 12'192.- (soit CHF 1'016.- par mois) et, pour son parking, à CHF 1'284.- (soit CHF 107.- par mois). Les avis de modification de loyer y relatifs lui ont été notifiés le 29 septembre 2016, sur formule officielle, par la coopérative invoquant, à titre de motifs, la variation du taux de l'intérêt hypothécaire et la diminution des charges d'exploitation.

- 18) Le 14 septembre 2016, M. A\_\_\_\_\_ a formé réclamation contre la décision précitée. Il n'avait pas obtenu les pièces comptables lui permettant d'évaluer le rendement net actualisé chaque année depuis 2004, malgré ses demandes depuis novembre 2014. Il se plaignait de l'absence de contrôle « effectif » du rendement net en application de l'art. 253b al. 3 de la loi fédérale du 30 mars 1911, complétant le Code civil suisse (CO, Code des obligations - RS 220). Les loyers continuaient à être abusifs malgré la décision litigieuse car les rendements étaient toujours excessifs. Il sollicitait une « base documentée et effective » au calcul de ses loyers. Le calcul du rendement ne pouvait pas comprendre les amortissements. Il demandait une baisse rétroactive des loyers dès le 30 novembre 2013, date à partir de laquelle une baisse des intérêts hypothécaires avait été constatée, et non dès le 1<sup>er</sup> novembre 2016. La rente de superficie était aussi abusive car le rendement était excessif, ce qui rendait les loyers abusifs.

- 19) Par décision sur réclamation du 17 janvier 2017, reçue le 19 janvier 2017 par M. A\_\_\_\_\_, l'office a confirmé sa décision du 24 août 2016 abaissant l'état locatif de l'arrêté départemental du 11 juillet 2013 en application des art. 42 al. 1 et 2 LGL, art. 3 al. 3 et 4 RGL et art. 5 al. 4 RGL. Le montant des loyers n'était pas abusif. Ceux-ci étaient basés sur les coûts et offraient des conditions avantageuses dans la durée à ses locataires, également sociétaires d'une coopérative d'habitation sans but lucratif disposant d'une structure de financement rendue possible par les efforts de la collectivité publique et dont les rendements en découlant permettaient l'existence même d'un tel système et de ses avantages.

La diminution de l'état locatif maximum autorisé procédait, d'une part, de la baisse du budget de charges pour entretien, et, d'autre part, de la prise en compte des variations d'intérêts hypothécaires intervenues depuis l'arrêté départemental précité. Celles-ci étaient détaillées, sur la base des chiffres établis dans le résultat d'examen communiqué à l'intéressé en mars 2016. Elles étaient intervenues à une date antérieure à la date de modification des loyers.

Afin de prendre en compte la période durant laquelle le propriétaire avait supporté une charge hypothécaire différente de celle effectivement couverte par les loyers, l'office avait déterminé des paliers dans le budget pour charges, ce qui avait eu pour conséquence d'augmenter la mise en réserve sur les périodes considérées du montant de la variation des taux constatée. Les économies d'intérêts constatées avaient donc alimenté les réserves, comme cela ressortait du résultat d'examen susmentionné, par une augmentation du budget pour charges s'élevant à un montant de CHF 52'679.- (correspondant à une partie de la baisse des intérêts hypothécaires) dès le 30 novembre 2013 et à un montant de CHF 3'488.- (correspondant au solde de la baisse des intérêts hypothécaires) dès le 1<sup>er</sup> janvier 2014. Il en découlait que la réserve pour entretien au 31 décembre 2014 était de CHF 964'074.-, à savoir CHF 4'602.- par pièce.

Quant au budget de charges pour entretien admissible, il avait été déterminé en tenant compte de la moyenne des charges courantes des trois dernières années (à savoir CHF 189'683.-) ainsi que de l'absorption du bénéfice de la réserve cumulée constatée au 31 décembre 2014 sur quinze ans (à savoir CHF 964'074.- / 15 ans = CHF 64'272.-). Toutefois, le budget pour charges d'entretien n'avait été réduit qu'à CHF 148'000.- dès le 1<sup>er</sup> novembre 2016, au lieu de la différence entre les deux montants précités (à savoir CHF 125'411.-, soit la différence entre CHF 189'683.- et CHF 64'272.-), en raison de la moyenne des charges extraordinaires admises constatées pour les années 2012 à 2014 (à savoir CHF 22'371.-) et de l'échéance encore lointaine du contrôle étatique. De la différence constatée entre le budget fixé et le budget admissible découlait un budget permettant de faire tendre la réserve pour entretien vers zéro d'ici la fin du contrôle tout en visant un objectif de stabilité des loyers d'ici cette même échéance. En fonction de l'évolution des conditions d'exploitation de l'immeuble,

et notamment si le budget fixé devait s'avérer trop important pour permettre de résorber les réserves d'ici à la fin de contrôle, ledit budget pourrait être revu au besoin lors d'une étude ultérieure.

- 20) Par acte mis à la poste le 18 février 2017, M. A\_\_\_\_\_ a interjeté recours contre cette décision auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative). Il concluait à ce que les loyers qu'il avait payés pour son logement et son parking depuis le 15 novembre 2004 soient déclarés abusifs avec effet rétroactif, sur la base de « calculs des rendements nets annuels à effectuer » dès décembre 2004 et dès septembre 2013 par objet locatif. Les rendements nets devaient être préalablement déterminés à l'aune des éléments qu'il énumérait dans sa conclusion préalable. Il concluait en outre à ce que l'office et/ou la coopérative soient condamnés à lui rembourser rétroactivement les loyers encaissés en trop depuis le 15 novembre 2004. Il sollicitait également une diminution de la rente de superficie en indiquant le rendement net qu'il souhaitait.

Il critiquait l'activité de contrôle de l'office et l'absence d'annonce par la coopérative à ce dernier concernant les baisses du taux des intérêts des dettes hypothécaires. L'OCLPF n'avait pas, avant son intervention, pris en compte les baisses des taux hypothécaires dans le cadre de sa mission de contrôle des loyers des logements subventionnés, notamment lors de la décision du 7 août 2015 lui refusant une baisse de loyer. Il se plaignait que les diminutions de loyer résultant de l'arrêté départemental du 11 juillet 2013 et de la décision du 24 août 2016 n'avaient pas été répercutées sur les loyers de manière rétroactive, alors que les baisses des intérêts hypothécaires étaient antérieures aux dates retenues par l'office et que les loyers étaient abusifs. Il demandait, une fois tous les justificatifs fournis par l'office, le contrôle des loyers – et les baisses correspondantes – fondé sur le calcul du rendement net de l'immeuble entre décembre 2004 et novembre 2014, conformément au droit fédéral, en particulier à l'art. 269 CO qui primait le droit cantonal et qui exigeait que le rendement de la chose louée ne soit pas excessif. Il invoquait l'application des art. 2 al. 2 et art. 13 al. 3 et 4 de l'ordonnance sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitation et de locaux commerciaux du 9 mai 1990 (OBLF - RS 221.213.11). Le rendement net du plan financier de 2002 et celui de 2013 – qu'il estimait respectivement à 25 % et à 30,38 % – étaient, d'après lui, considérables, et ce malgré les baisses de loyer de 2013, alors qu'ils auraient dû se situer à 1,75 % et qu'ils concernaient du « logement bon marché ». Depuis 2013, les rendements n'étaient plus annoncés dans le « plan financier » de l'office qui « sembl[ait] refuser de les communiquer ». La pratique administrative prévue dans la directive PA/SI/004.03 du 3 avril 2007 était contraire au droit fédéral car elle prévoyait un amortissement pour les coopératives financées par 5 % de fonds propres et visait un rendement de 5 % alors que ce dernier était plafonné à 1,75 % selon le taux de référence hypothécaire « OFL ». Il critiquait le montant des charges effectives et l'intérêt du capital emprunté. Il contestait les éléments du plan financier de 2013, en

particulier les amortissements sur les prêts hypothécaires et sur le prix de revient de l'immeuble. En tant que locataire-sociétaire, il payait, à tort selon lui, dans son loyer l'amortissement des fonds propres « (parts sociales) » et les intérêts de ceux-ci « (capital exposé aux risques) » car ces intérêts n'étaient pas redistribués aux sociétaires, doublement ponctionnés. Il s'interrogeait sur l'état et la prise en compte des réserves d'entretien ainsi que sur le montant des fonds propres.

Il invoquait la nullité des modifications de loyers de 2013 car elles n'avaient pas été notifiées sur formule officielle. Ayant reçu l'arrêté départemental du 11 juillet 2013 à l'origine de ces dernières le 21 avril 2015 seulement, il n'avait pas pu contester à temps lesdites modifications. Avec un rendement net de 30,38 % en 2013, à la place de 2 %, les loyers étaient abusifs. Il en allait de même du « disponible » arrêté en 2002, 2004 et 2013 à 5 %, soit 3 % au-dessus du taux de référence hypothécaire « OFL » en 2013. Il se plaignait du fait que l'office endossait tous les rôles, notamment l'établissement des plans financiers, leur contrôle et modification éventuelle, la résiliation des baux, le choix des locataires, le contrôle des revenus des locataires, la fixation des taux de rendements supérieurs à celui de l'OFL, sans que son activité ne soit contrôlée, notamment par un tribunal.

S'agissant des garanties, il relevait que le cautionnement simple de l'État de Genève n'avait « jamais été un prêt financier direct en faveur de la coopérative », aucune somme « étatique » n'ayant été versée à cette dernière. Il remettait en cause les aides « indirectes », en particulier le cautionnement étatique, puisque son logement n'avait pas de subvention fondée sur l'art. 16 LGL et que son loyer ainsi que celui de son parking devaient être en « loyer libre pour respecter [l']art. 16 [let.] d LGL ». Quant à la rente de superficie, il se plaignait du fait que l'éventuel caractère abusif du rendement net de cette rente n'avait pas été vérifié lors des contrôles de l'office de 2004, de 2013 et de 2016. Ce rendement qu'il estimait au minimum à 5,3 % était, d'après lui, abusif car nettement au-dessus de 1,75 % et entraînait en contradiction avec le but de la LGL. Par ailleurs, il se plaignait que le calcul de l'état locatif ne distinguait pas les logements des locataires recevant des subventions personnalisées et ceux qui – comme lui – n'en percevaient pas, ce qui avait pour conséquence de rendre obligatoire « un loyer type à la pièce et par an » pour toutes les unités locatives malgré l'absence – dans son cas – de subvention personnalisée. Il reprochait à l'office, dans le calcul des réserves sur taux d'intérêt hypothécaire effectué en 2016, d'utiliser les loyers pour alimenter les réserves cumulées à court et moyen terme alors que les locataires-sociétaires n'en verraient probablement pas le bénéfice s'ils quittaient leur logement de façon anticipée, par exemple en se faisant résilier le bail de façon abusive. Il se plaignait aussi de l'application du mécanisme prévu à l'art. 30 LGL préconisant un taux de 40 % de logements en loyer libre dans les immeubles « HM », ce qui contrevenait au but de mixité HM de la loi.

- 21) L'office a préalablement conclu à l'appel en cause de la coopérative et au rejet de la demande du recourant tendant à la production des pièces destinées au calcul usuel de rendement net selon l'art. 269 CO. Il a principalement conclu au rejet du recours.
- 22) Appelée en cause par décision du 25 avril 2017, la coopérative a conclu, à titre préalable, à l'irrecevabilité de la « réclamation puis [du] recours » de M. A\_\_\_\_\_ et, à titre principal, au rejet du recours.
- 23) Le 17 juillet 2017, l'office a indiqué ne pas avoir de requête ni d'éléments complémentaires à formuler.
- 24) Le même jour, le recourant a répliqué. Il sera revenu ci-après dans la partie « En droit » dans la mesure utile à la solution du litige sur les arguments du recourant.
- 25) L'appelée en cause et l'office ont ensuite respectivement dupliqué dans le délai imparti par le juge délégué.
- 26) Le 27 septembre 2017, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

## **EN DROIT**

- 1) Le recours a été interjeté en temps utile devant la juridiction compétente (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

Le recourant est le destinataire de la décision litigieuse faisant suite à sa réclamation fondée sur l'art. 44 LGL et contestant la modification de l'état locatif relatif à son logement et à sa place de parking ; il a donc la qualité pour recourir (art. 60 al. 1 let. a et b LPA).

- 2) Il convient d'abord de déterminer l'objet du présent litige.
  - a. L'objet du litige est principalement défini par l'objet du recours (ou objet de la contestation) et les conclusions du recourant et accessoirement par les griefs ou motifs qu'il invoque. L'objet du litige correspond objectivement à l'objet de la décision attaquée (ATF 136 V 362 consid. 3.4 et 4.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C\_581/2010 du 28 mars 2011 consid. 1.5 ; ATA/138/2015 du 3 février 2015 consid. 2d et la jurisprudence citée), qui délimite son cadre matériel admissible. La contestation ne peut excéder l'objet de la décision attaquée, c'est-à-dire les prétentions ou les rapports juridiques sur lesquels l'autorité inférieure s'est prononcée ou aurait dû se prononcer. L'objet d'une procédure administrative ne

peut donc pas s'étendre ou qualitativement se modifier au fil des instances, mais peut tout au plus se réduire dans la mesure où certains éléments de la décision attaquée ne sont plus contestés (ATA/138/2015 précité consid. 2d et la jurisprudence citée). Ainsi, si un recourant est libre de contester tout ou partie de la décision attaquée, il ne peut pas prendre, dans son mémoire de recours, des conclusions qui sortent du cadre des questions traitées dans la procédure antérieure (ATA/138/2015 précité consid. 2d et la jurisprudence citée).

b. Selon l'art. 65 LPA, l'acte de recours contient, sous peine d'irrecevabilité, la désignation de la décision attaquée et les conclusions du recourant (al. 1). Il contient également l'exposé des motifs ainsi que l'indication des moyens de preuve (al. 2, phr. 1). L'exigence de motivation de l'art. 65 al. 2 LPA a pour but de permettre à la juridiction administrative de déterminer l'objet du litige qui lui est soumis et de donner l'occasion à la partie intimée de répondre aux griefs formulés à son encontre (ATA/535/2017 du 9 mai 2017 consid. 2c et la jurisprudence citée). Elle signifie que le recourant doit expliquer en quoi et pourquoi il s'en prend à la décision litigieuse (ATA/209/2015 du 24 février 2015 consid. 2c et la jurisprudence citée). S'il convient de ne pas se montrer trop strict sur la manière dont sont formulées les conclusions du recourant en raison du caractère peu formaliste de cette disposition, la chambre administrative et la partie adverse doivent toutefois pouvoir comprendre avec certitude les fins du recourant (ATA/535/2017 précité consid. 2b et la jurisprudence citée). Ainsi, une requête en annulation d'une décision doit être déclarée recevable dans la mesure où le recourant a, de manière suffisante, manifesté son désaccord avec la décision ainsi que sa volonté qu'elle ne déploie pas d'effets juridiques (ATA/138/2015 précité consid. 2a et les références citées).

c. En l'espèce, le cadre du présent litige est délimité par la décision litigieuse, à savoir la décision sur réclamation du 17 janvier 2017 contre laquelle l'intéressé a recouru devant la chambre de céans. Cette décision a pour objet la diminution – dès le 1<sup>er</sup> novembre 2016 – de l'état locatif maximum autorisé, fixé dans l'arrêté départemental du 11 juillet 2013, en raison de la baisse du budget des charges d'entretien et des variations des intérêts hypothécaires intervenues depuis cet arrêté. Dès lors, tous les reproches portant sur des éléments qui ne sont pas liés à la fixation du loyer du logement et du parking du recourant – tels que ceux relatifs à l'activité de l'office, au comportement de la coopérative, à la catégorie des logements concernés et au versement des aides étatiques sollicitées – sont exorbitants au présent litige. Le recourant ne distingue pas les différentes aides prévues par la LGL. Il confond en particulier les aides étatiques perçues par la coopérative afin de construire les trois immeubles susmentionnés (art. 15 ss LGL) et celles destinées aux locataires de ces immeubles telles que la subvention personnalisée prévue à l'art. 30A LGL dont l'octroi est subordonné à la réalisation de conditions particulières. Ainsi, le fait que le recourant n'ait pas obtenu une subvention personnalisée ne signifie pas que son logement n'entre pas dans les

catégories visées par l'art. 16 LGL. Son contrat de bail mentionne d'ailleurs de manière très claire que son logement fait partie de la catégorie 4, immeubles d'habitation mixte au sens de l'art. 16 al. 1 let. d LGL, de sorte que son loyer n'est pas un loyer libre, comme il le suggère, mais est soumis au contrôle étatique jusqu'en 2029. Quant à sa critique sur « un loyer type » indépendant du versement d'une subvention personnalisée, elle est, pour ce même motif, aussi dénuée de toute pertinence. Dans sa réplique, le recourant soulève de nouvelles questions liées au financement de la coopérative, concernant notamment les taux négatifs et l'amortissement de certains prêts, qui s'adressent à cette dernière et sortent par conséquent du cadre du présent litige. Même à les intégrer dans l'objet du litige, elles seraient écartées pour les raisons évoquées ci-dessous.

Les écritures prolixes et confuses du recourant rendent difficile une identification précise et claire des griefs qu'il invoque. À cela s'ajoute le fait que le présent recours porte sur une diminution de loyer fondée sur la baisse des taux hypothécaires et du budget des charges pour entretien, contrairement à l'arrêt du Tribunal fédéral 1C\_500/2013 précité – à l'origine des démarches de l'intéressé – et à l'arrêt ATA/845/2016 de la chambre administrative du 11 octobre 2006 que ce dernier reproche à l'office d'avoir omis de prendre en compte. La confusion concernant les motifs du recours persiste et s'accroît avec la réplique du recourant, malgré la réponse chiffrée et circonstanciée de l'office tendant à clarifier les éléments pris en compte entre 2005 et 2014 – ainsi que leur éventuelle évolution – dans l'appréciation du rendement des trois immeubles susmentionnés. En effet, le recourant commence par relever qu'il « a enfin reçu les calculs du rendement net (ou disponible) du bâtiment le 24 avril 2017 » (p. 3 sous la rubrique « FAITS » de la réplique du recourant) et constate, sous la rubrique intitulée « clarification sur le but du recours », « qu'une demande de vérification du calcul de rendement demandée initialement en novembre 2014 a finalement été rendue en 2017 par l'OCLPF mais par suite [de son] recours au Tribunal » (p. 4 de la réplique du recourant). Toutefois, s'appuyant sur les explications de l'office, l'intéressé procède à de nouveaux développements consistant en substance à remettre en cause tous les chiffres produits par l'autorité intimée, notamment en relevant des différences entre les divers plans financiers établis entre 2002 et 2013.

Dans ces circonstances et vu que le recourant agit en personne dans un domaine technique et complexe, la chambre administrative estime que l'intéressé conteste en substance le refus de l'office de procéder, de manière rétroactive, à une baisse du loyer de son logement et de sa place de parking, dans une proportion plus importante que celle octroyée dans la décision du 24 août 2016 – confirmée par la décision litigieuse – et sur la base de chiffres autres que ceux retenus dans les plans financiers ayant permis la construction des immeubles susmentionnés.

3) Avant de statuer sur le fond, il convient d'examiner les autres demandes formulées par l'intéressé dans sa réplique.

a. Le recourant invoque un conflit d'intérêts en la personne de l'avocat de la coopérative, au motif qu'il est lui-même, dans cette affaire, non seulement locataire mais également sociétaire de l'appelée en cause et de ce fait « propriétaire et client de la coopérative ». Or, le fait que cet avocat fasse partie du conseil d'administration de cette société ne change rien à sa double qualité de locataire-sociétaire dans le présent litige, ni d'ailleurs à l'existence de celui-ci dû au recours qu'il a lui-même déposé. Dans ces circonstances, l'intéressé est malvenu de reprocher un conflit d'intérêts à l'avocat de l'appelée en cause pour une raison indépendante de la volonté de ce dernier. Ce grief sera donc écarté.

b. Quant à l'appel en cause des autres sociétaires-locataires sollicité par le recourant, il n'y a pas lieu d'y donner suite dans la mesure où ils ne sont pas concernés par le présent litige. En effet, ce dernier porte uniquement sur la contestation de la baisse du loyer du seul recourant et n'affecte aucunement la situation juridique des autres locataires et membres de la coopérative.

c. Enfin, la chambre administrative renonce, par une appréciation anticipée des preuves (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1 ; ATA/148/2018 du 20 février 2018 consid. 2a et les références citées), à procéder aux mesures d'instruction demandées par le recourant dans sa réplique visant la production de pièces par la coopérative suivie de la détermination de l'office à leur sujet. De tels actes ne sont pas susceptibles d'apporter davantage d'éléments pertinents à la résolution du présent litige, au vu des pièces déjà produites par les parties et de leurs déterminations respectives figurant au dossier. La chambre de céans dispose ainsi de tous les éléments utiles pour statuer.

4) Il convient à présent de vérifier la conformité au droit du refus de l'office de modifier le loyer du logement et de la place de parking du recourant tel qu'il résulte de la diminution de l'état locatif maximum autorisé du 24 août 2016.

a. Dans l'arrêt 1C\_500/2013 précité (consid. 2.3), le Tribunal fédéral a jugé que l'art. 269 CO s'applique également aux loyers contrôlés par l'État. Cette disposition prévoit que les loyers sont abusifs lorsqu'ils permettent au bailleur d'obtenir un rendement excessif de la chose louée ou lorsqu'ils résultent d'un prix d'achat manifestement exagéré. Selon le Tribunal fédéral, les autorités administratives ne peuvent pas autoriser des loyers procurant au bailleur un rendement excessif des fonds propres investis dans l'immeuble ou résultant d'un prix d'achat manifestement exagéré ; elles ne doivent pas non plus prendre en compte d'autres critères de fixation du loyer que ceux relatifs aux coûts, en particulier les loyers comparatifs (art. 269a let. a CO).

Selon cet arrêt, il existe deux périodes possibles pour contrôler la conformité du loyer au droit fédéral selon que le locataire s'est vu ou non notifier, en début de bail, un plan de hausse de loyer (consid. 3.2). En l'espèce, aucune des parties n'invoque l'existence d'un tel plan. Dans cette hypothèse et conformément à l'arrêt précité, si un plan des loyers n'existe pas ou n'est pas connu du locataire à l'avance, un contrôle de conformité du loyer au droit fédéral peut intervenir en cours de bail : l'autorité compétente doit alors tenir compte avec discernement des éléments pertinents survenus pendant toute la période d'aide des pouvoirs publics. Une vérification des loyers subventionnés est ainsi admise à titre rétroactif, par rapport aux loyers déjà versés pendant toute la durée de la surveillance, le Tribunal fédéral précisant qu'à la sortie du contrôle de l'État, tant le locataire que le bailleur peuvent encore invoquer la méthode absolue de fixation du loyer pour vérifier la compatibilité de celui-ci avec l'art. 269 CO (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_500/2013 précité consid. 3.2.2).

Sur la base des éléments factuels du cas d'espèce relatifs au système vaudois, le Tribunal fédéral a considéré qu'en matière de locaux d'habitation en faveur desquels des mesures d'encouragement ont été prises par les pouvoirs publics, un examen de la conformité du loyer à l'art. 269 CO uniquement à un moment déterminé du bail ferait l'impasse sur les efforts consentis sur la durée par les pouvoirs publics et le cas échéant par la propriétaire (consid. 3.2). Comme, dans cette affaire, la locataire ne semblait pas avoir disposé des éléments nécessaires pour lui permettre de faire contrôler pour la durée de l'aide des pouvoirs publics la conformité des loyers prévus avec l'art. 269 CO, qu'un contrôle devait intervenir et qu'il ne pouvait, en l'état du dossier, pas être effectué par le Tribunal fédéral, celui-ci a renvoyé la cause au Tribunal cantonal vaudois pour que lui-même – ou sur renvoi à l'autorité de première instance – établisse les faits utiles à la solution du litige et qu'il vérifie ensuite si, compte tenu des efforts consentis par la propriétaire et les pouvoirs publics et des autres circonstances pertinentes, le loyer prévu pendant la période de contrôle viole le droit fédéral (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_500/2013 précité consid. 3.2.3 et 3.3).

b. À Genève, la LGL prévoit différentes mesures afin d'encourager la construction de logements d'utilité publique, telles que des cautions simples d'emprunts hypothécaires, des avantages fiscaux ou des mises à disposition de terrains à bâtir en droit de superficie (art. 1 et 15 ss LGL). L'État 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 LGL). Il fixe des conditions relatives aux locataires (art. 30 ss LGL, art. 5 ss RGL) et aux immeubles (art. 25 ss LGL, art. 1 ss RGL). Parmi ces dernières figurent les exigences liées aux pièces (art. 1 RGL), à l'équipement (art. 2 RGL) et à l'entretien des immeubles (art. 28 LGL et 3 RGL). Les immeubles doivent être maintenus constamment en bon état d'entretien (art. 28 al. 1 phr. 1 LGL). Les mesures nécessaires doivent être prises 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 (art. 3 al. 1 RGL). Le propriétaire doit constituer des réserves pour travaux d'entretien et les déposer en banque sur un compte spécial (art. 3 al. 4 phr. 1 RGL).

La procédure de mise au bénéfice des mesures prévues par la LGL est régie aux art. 66 ss RGL. Elle se déroule en plusieurs étapes. D'abord, un accord de principe est conclu sur la base des pièces produites par le requérant, notamment un plan financier complet, tous les documents relatifs au financement et au prix du terrain (art. 67 ss RGL) ; il détermine les prestations qui peuvent être accordées et en fixe la durée, la quotité et les conditions d'octroi prévues (art. 68 al. 2 RGL). Le requérant qui accepte ces conditions est mis au bénéfice provisoire de la LGL (art. 68 al. 3 RGL). Aucun bail ne peut être conclu avant que le service compétent 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) ; il produit à cet effet un plan financier intermédiaire et un projet d'état locatif détaillé notamment (art. 74 let. a et b RGL). Ensuite, ledit bénéficiaire doit présenter une demande accompagnée de plusieurs pièces – dont le plan financier définitif, tous les justificatifs requis concernant le prix de revient définitif global de l'opération et un état locatif nominatif détaillé (art. 76 let. b, c et g RGL) – afin d'obtenir définitivement le bénéfice de la loi (art. 75 RGL). Une décision définitive à ce sujet est prise par le département sur proposition du service compétent et est notifiée au requérant (art. 78 al. 2 RGL).

Selon l'art. 78 al. 4 RGL, toutes modifications des conditions fixées dans la décision définitive, notamment le changement de propriétaire 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. L'art. 27 LGL dispose que 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, tandis que l'art. 42 LGL concerne la phase d'exploitation des immeubles soumis au contrôle des loyers (Mémorial du Grand Conseil 1977 21/IIIA 2016, p. 2027 et 2036 ; ATA/585/2017 du 23 mai 2017 consid. 4a et 4b). De plus, il a déjà été jugé que l'arrêté définitif du Conseil d'État ne vaut pas garantie d'un rendement net des fonds propres au taux retenu mais qu'il s'agit d'un taux maximum (ATA/845/2016 du 11 octobre 2016 consid. 15 ; ATA/879/2010 du 14 décembre 2010 consid. 9).

L'État instaure un contrôle des loyers sur tous les logements ou locaux construits par ou avec l'aide de l'État (art. 1 al. 3 LGL). 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 et 1969 p. 1768), tout en ménageant le plus possible les intérêts du propriétaire (ATA/331/2011 du 24 mai 2011 consid. 3c). Les art. 42 ss LGL régissent la protection des locataires, notamment en matière de loyers. Selon l'art. 42 al. 1 LGL, 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. L'art. 42 al. 2 LGL dispose qu'aussi longtemps que les logements sont au bénéfice de la LGL, le propriétaire ne peut les louer à un loyer supérieur au loyer autorisé. En vertu de l'art. 42 al. 5 LGL, le service compétent peut diminuer l'état locatif agréé, en cas de réduction des charges d'exploitation, du taux des intérêts des dettes hypothécaires, ou d'un rendement des fonds propres supérieur à celui fixé par le Conseil d'État. À teneur de cette disposition-ci, l'administration « peut » mais n'a pas l'obligation d'adapter l'état locatif autorisé ; 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/331/2011 précité consid. 5 ; ATA/879/2010 précité consid. 2d).

c. 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 de ceans 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/585/2017 précité consid. 7a ; ATA/331/2011 précité consid. 8 et 9 ; ATA/879/2010 précité consid. 3).

Dans sa directive PA/SI/004.03, entrée en vigueur le 3 avril 2007, l'OCLPF vise à fixer les taux de rendement initiaux sur fonds propres maximum autorisés notamment pour les immeubles soumis à la LGL, en tenant compte de la relation entre la structure de financement et le risque encouru sur les fonds propres (effet de levier). Ainsi, par exemple, depuis une modification du 22 janvier 2014, cette directive prévoit que, pour les coopératives financées avec 5% de fonds propres, le rendement net découle du disponible fixé à 5% maximum, compte tenu d'un amortissement financier fixe de 1% du prix de revient estimé ou définitif.

d. À la suite de l'arrêt du Tribunal fédéral 1C\_500/2013 précité, le Conseil d'État a décidé de maintenir sa pratique et d'instituer une commission

d'estimation tripartite – regroupant des représentants de l'État, des professionnels de l'immobilier et des locataires – chargée d'établir à intervalle régulier des recommandations en matière de rendement admissible dans les plans financiers des opérations de logements soumis entre autres à la LGL (Point de presse du Conseil d'État du 18 février 2015, p. 6 s). En effet, après consultation d'experts et des milieux intéressés, le Conseil d'État observe que dans le régime contractuel, le rendement admis est basé sur le taux hypothécaire de référence de la Banque nationale suisse, qui est conjoncturel (à savoir 2 % en février 2015). À Genève, l'État exerce un contrôle sur plusieurs années, par exemple entre 10 et 25 ans pour les logements HM, de sorte qu'il ne serait pas envisageable d'ajuster les loyers à une valeur précise fixée à court terme, pouvant varier tous les trois mois, comme le taux hypothécaire de référence. Les logements soumis au contrôle de l'État retiennent ainsi un taux hypothécaire moyen basé sur une observation de longue durée (plusieurs décennies), à quoi y sont ajoutées une marge pour absorber l'inflation ainsi qu'une juste compensation pour les restrictions objectives à la liberté économique des investisseurs dans ce type de logements (en particulier limitation du choix du locataire, contrôle régulier des conditions d'exploitation, contraintes financières). Il ressort d'une analyse rétrospective de cas concrets que les loyers moyens en régime subventionné sont 30 % moins élevés qu'en régime libre et que des locataires ont économisé plus de CHF 100'000.- pour le logement qu'ils occupent dans le cadre du régime LGL par rapport à ce qu'ils auraient payé dans un régime régi par le droit privé (Point de presse du Conseil d'État du 18 février 2015, p. 6).

Le 21 février 2018, le Conseil d'État a communiqué les rendements admissibles pour les nouveaux immeubles contrôlés en application notamment de la LGL, à savoir 4 % pour des immeubles financés par 100 % de fonds propres, 4,5 % pour des immeubles financés par 50 % de fonds propres et 6 % pour des immeubles financés par 20 % de fonds propres. Il a suivi les recommandations de la commission consultative tripartite instituée en 2015, qui s'est fondée sur les objectifs de sa politique sociale du logement. Ces derniers visent à fournir, de manière pérenne, des logements dont les loyers répondent aux besoins de la population et à permettre une exploitation saine et durable du parc de logements contrôlés. Les rendements précités tiennent compte d'un taux hypothécaire lissé sur une durée de vingt ans et des particularités du système de contrôle préalable et généralisé des loyers (Point de presse du Conseil d'État du 21 février 2018, p. 9 ; Arrêté du 21 février 2018 fixant les rendements admissibles dans les plans financiers des opérations de logement soumis à la loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957, à la LGL et à la loi pour la construction de logements d'utilité publique du 24 mai 2007 – ArRPFOL – L 1 35.06).

e. La chambre de céans fait preuve de retenue 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. L'OCLPF est un service spécialisé chargé d'examiner les dossiers relatifs à tous les immeubles subventionnés par l'État et, en particulier, 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 de céans ne saurait de ce fait substituer son appréciation à celle d'un service spécialisé en ce qui concerne les questions techniques. Son contrôle se limite à l'abus ou à l'excès du pouvoir d'appréciation (ATA/190/2018 du 27 février 2018 consid. 2e ; ATA/879/2010 précité consid. 7 et les références citées).

f. Dans les arrêts ATA/845/2016 et ATA/847/2016 du 11 octobre 2016 et ATA/989/2016 du 22 novembre 2016, les trois cas soumis à la chambre administrative concernaient une situation différente de celle visée dans la présente affaire. En effet, dans les trois cas précités, l'office avait procédé à une augmentation de l'état locatif maximum autorisé, en raison d'une diminution de la subvention que le Conseil d'État avait octroyée aux propriétaires respectives des immeubles concernés et qui était annuelle et dégressive sur une durée de vingt ans. Le système mis en place par l'OCLPF en application de la LGL répercutait les diminutions des subventions sur les loyers de manière quasi automatique, indépendamment des variations du taux hypothécaire de référence et donc du taux de rendement de référence. Ce mécanisme avait été prévu dans le but de faire coïncider les loyers LGL avec les loyers libres en fin de période de subventionnement pour éviter une trop forte hausse de loyer à ce moment-là. Ce système n'avait de sens que lorsque le taux hypothécaire de référence variait peu ou augmentait mais non s'il baissait de 5 % à 1,75 % en moins de vingt ans (ATA/845/2016 consid. 15 ; ATA/847/2016 précité consid. 15 et les références citées ; ATA/989/2016 précité consid. 7).

La chambre administrative a considéré que le fait de vouloir maintenir des avantages aux bailleurs de logements à loyer modéré pour inciter la construction de logements sociaux en admettant un rendement des fonds propres supérieur à celui autorisé pour les loyers privés, ne saurait se faire par simple report des charges sur le loyer payé par les locataires mais bien par le biais des mécanismes prévus par la loi ou la pratique administrative dont le subventionnement (ATA/845/2016 consid. 13 ; ATA/847/2016 précité consid. 13 ; ATA/989/2016 précité consid. 7). L'application conjointe des mécanismes de la LGL et de la limite fixée par l'art. 269 CO impliquait, selon la chambre administrative, que les loyers restent en dessous du seuil considéré comme abusif au sens de cette disposition pendant toute la période de subventionnement, et cela même si les loyers étaient en définitive fixés par des critères propres à la LGL (ATA/845/2016 consid. 15 ; ATA/847/2016 précité consid. 15 ; ATA/989/2016 précité consid. 7). Sur la base de l'arrêt du Tribunal fédéral 1C\_500/2013 précité, la chambre de céans a également estimé qu'il ne s'agissait pas d'appliquer sans autre le calcul de

rendement prévu par l'art. 269 CO mais de transposer le principe du rendement excessif contenu dans cette norme aux loyers des logements subventionnés (ATA/845/2016 consid. 11 ; ATA/847/2016 précité consid. 11).

- 5) En l'espèce, la position du recourant n'est étayée par aucun élément tangible hormis le renvoi au taux hypothécaire de référence de l'art. 12a OBLF, et consiste essentiellement à formuler des appréciations personnelles visant à se substituer à celles de l'office. Or, les chiffres qu'il remet en cause ont non seulement été établis, dans le respect de la procédure prévue par la LGL, à l'appui des pièces requises, après vérification par l'autorité compétente disposant des connaissances financières et techniques, mais ont également été pris en compte par une décision définitive au sens de l'art. 78 RGL, à savoir in casu l'arrêté départemental de 2013. Dans ces circonstances, et au vu des connaissances spécialisées de l'office, il n'existe pas, en l'espèce, d'éléments concrets permettant de remettre en cause les données financières retenues par l'office. Le fait qu'il puisse y avoir des différences entre les trois plans financiers (initial, intermédiaire et définitif) est propre à ce type de procédé, aucun élément particulier ne permettant en l'espèce d'aboutir au constat d'irrégularité. Par ailleurs, l'évolution du marché ne saurait à elle seule, dans la présente affaire, remettre en cause les éléments financiers établis dans le cadre de la procédure de mise au bénéfice de la LGL concernant la coopérative – antérieure à l'arrêt 1C\_500/2013 précité du Tribunal fédéral –, étant donné que le recourant ne disposait pas, en sa qualité de locataire qu'il invoque dans le présent litige, de la qualité pour recourir contre l'arrêté départemental de 2013, faute d'être directement touché par ce dernier. Il en va, à plus forte raison, de même aujourd'hui, plusieurs années après l'octroi des prestations étatiques figurant dans ledit arrêté en faveur de la coopérative, en particulier en raison du principe de la sécurité du droit et des importantes conséquences d'une modification dudit arrêté sur les tiers ayant bénéficié de ces prestations, tels que la coopérative qui a pu construire les immeubles susmentionnés grâce à l'aide étatique et les autres locataires-sociétaires de cette dernière. Le même raisonnement s'applique à l'argument du recourant tendant à contester la rente de superficie convenue entre la coopérative et l'État de Genève début 2006 et conduit à l'écarter, la question de savoir si le droit de superficie est un acte attaquant devant la chambre de céans pouvant dès lors rester indécise. Par conséquent, les griefs du recourant tendant à contester les données chiffrées ne sont pas retenus.

Dans son argumentation, le recourant semble exiger le calcul du rendement des logements subventionnés suivant les seules règles applicables en droit privé et invoque, comme base de comparaison avec les taux de rendements appliqués par l'office, le taux hypothécaire de référence. Ce faisant, il perd de vue que le Tribunal fédéral, s'il applique le principe de l'art. 269 CO aux loyers contrôlés par l'État, exige aussi la prise en compte des « éléments pertinents survenus pendant toute la période d'aide des pouvoirs publics » (arrêt 1C\_500/2013 précité, consid. 3.2.2), et en particulier des « efforts consentis par la propriétaire et les

pouvoirs publics » (arrêt 1C\_500/2013 précité, consid. 3.3). Comme l'a déjà jugé la chambre administrative, il ne s'agit pas d'appliquer sans autre le calcul de rendement prévu par l'art. 269 CO mais de transposer le principe du rendement excessif contenu dans cette norme aux loyers des logements subventionnés (ATA/845/2016 consid. 11 ; ATA/847/2016 précité consid. 11). Dès lors, il y a lieu de prendre en considération l'ensemble des circonstances ayant permis la construction de l'immeuble – offrant des logements d'utilité publique à la population genevoise – dans lequel habite le recourant et qui appartient à la coopérative dont il est lui-même membre.

Parmi les circonstances pertinentes à prendre particulièrement en compte, le cas d'espèce présente une spécificité propre qui tient au fait que la propriétaire du logement du recourant est une coopérative d'habitation ne poursuivant pas de but lucratif, dont les membres – parmi lesquels figure le recourant lui-même – sont les locataires et qui mène une activité d'utilité publique visant à construire des logements pour ses membres (art. 2 et 4 des statuts). Il s'agit d'un cas de figure tout à fait particulier qui est spécialement visé par l'art. 17 al. 3 let. a LGL, comme l'indique l'office, en ce sens que la part de cautionnement assumée par l'État peut aller jusqu'à 95 % de sorte que les fonds propres de la coopérative peuvent se limiter à 5 % du financement total de la construction des logements visés par cette disposition, comme c'est le cas en l'espèce. Cette disposition pose comme condition que les fonds propres n'aient pas un rendement supérieur à 5 %, après amortissement (art. 17 al. 3 let. a in fine LGL). La directive PA/SI/004.03 de l'office relative au taux de rendements nets initiaux admis en fonction du type de financement prend également en compte ce cas de figure particulier, en prévoyant « pour les coopératives financées avec 5 % de fonds propres, [que] le rendement net découle du disponible fixé à 5 % maximum, compte tenu d'un amortissement financier fixe de 1 % du prix de revient estimé ou définitif » (cf. la directive précitée, p. 2). Ainsi, c'est à juste titre que l'office tient compte, dans ses calculs, d'un amortissement, vu qu'il s'agit in casu d'une exigence légale. De plus, l'amortissement constitue, en pratique, une « condition sine qua non » de l'octroi de la caution de l'État de Genève qui est une mesure nécessaire afin de permettre aux sociétés coopératives d'habitation de se voir accorder des prêts hypothécaires de la part des établissements bancaires (p. 18 de la réponse de l'office). Il ne nuit en outre pas aux intérêts des locataires-sociétaires de la coopérative, dans la mesure où, d'après les statuts de celle-ci, aucune répartition de bénéfices ni d'intérêts ne peut être faite en faveur des associés (art. 43 des statuts) et que l'utilisation d'un éventuel excédent est statutairement prévue en faveur de la coopérative (art. 46 des statuts).

Dans ce type de situation très particulière, il y a aussi lieu de distinguer le rendement brut, le rendement net et le disponible, étant précisé que l'office relève sur ce point que contrairement aux cas ordinaires, l'examen du service compétent ne porte pas sur le rendement net usuel mais sur le solde disponible (p. 18 de la

réponse de l'office). En effet, le rendement brut (6.746 % ici selon le plan financier définitif de 2013) est le rapport de l'état locatif total par rapport au prix de revient, étant précisé que ce dernier n'est financé par les fonds propres de la coopérative qu'à hauteur de 4 % selon le plan financier précité. Quant au rendement net, il découle de la différence entre l'état locatif total et la somme des charges et des intérêts ; il s'élève à 30.36 %, selon le plan financier définitif de 2013, par rapport aux fonds propres (et non au financement total de la construction). Il ne s'agit pas de la somme dont dispose librement la coopérative car celle-ci est tenue de procéder aux amortissements prévus dans le plan financier précité. S'agissant du montant dit « disponible », il s'élève, selon ledit plan financier, à CHF 24'286.- et résulte de la différence entre le rendement net de CHF 147'536.- et l'amortissement de CHF 123'250.- ; il correspond à 5 % des fonds propres (qui se montent à CHF 488'711.- en l'espèce). Le disponible est la somme dont dispose effectivement la coopérative au final. Il sert, comme l'explique l'office dans sa réponse, à permettre à la coopérative-proprétaire d'assumer les charges qui ne sont pas admises par l'office et les pertes locatives (p. 18 et 22 de la réponse de l'office), étant précisé que les loyers payés par les membres constituent une des principales sources de revenus de la coopérative (art. 39 des statuts). Il bénéficie ainsi également au recourant en tant que sociétaire de la coopérative. Ainsi, les critiques de l'intéressé portant sur les éléments précités – tels que le taux des rendements et l'amortissement – ne sont pas déterminantes dans le présent cas vu la spécificité de ce dernier résultant en particulier de la double qualité (locataire et sociétaire de la coopérative propriétaire de l'immeuble) du recourant et des avantages obtenus par cette dernière pour construire les trois immeubles susmentionnés, dont celui où habite l'intéressé. La question de la résiliation du bail soulevée par le recourant ne change rien aux avantages et modalités de financement accordés à la coopérative et sort du cadre du présent litige. Par ailleurs, dans la mesure où les loyers du recourant restent dans la fourchette de loyers correspondant aux besoins de la population, tel que cela est notamment prévu dans la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (mesures de soutien en faveur des locataires et de l'emploi) du 25 janvier 1996 (LDTR - L 5 20), ce que souligne l'office sans être contredit par le recourant, il n'y a pas lieu de considérer qu'ils résultent d'un rendement excessif. De plus, le recourant ne conteste pas le fait que les loyers sont fixés selon les coûts comme l'explique l'office dans sa réponse (p. 22).

Enfin, dans les circonstances tout à fait particulières du cas d'espèce, la chambre de céans ne peut omettre de prendre en compte, à titre de circonstance pertinente conformément à l'arrêt 1C\_500/2013 du Tribunal fédéral, les conséquences financières de la thèse du recourant sur la viabilité de la coopérative telles que décrites dans la réponse de l'office (p. 23) et motivant l'intervention de l'appelée en cause (p. 1 des conclusions motivées de la coopérative). La position de l'intéressé priverait cette dernière de revenus lui permettant d'assumer ses

obligations financières, notamment l'amortissement prévu dans le plan financier définitif, alors qu'elle poursuit une activité d'utilité publique visant la construction de logements à prix abordables pour ses membres dans un canton connaissant une forte pénurie de logements et un marché immobilier aux loyers libres très élevés en dépit de la protection découlant du CO.

Au vu de l'ensemble des circonstances particulières du présent cas, la chambre administrative arrive à la conclusion que les loyers du recourant ne découlent pas d'un rendement excessif et ne sont dès lors pas abusifs. La demande de l'intéressé tendant à la modification rétroactive des loyers payés ainsi que celle visant le remboursement d'une partie de ceux-ci sont ainsi rejetées. La baisse de loyers découlant de la décision litigieuse est donc confirmée, étant précisé que le recourant ne conteste pas l'application des dispositions cantonales, en particulier celle de l'art. 42 LGL, qui ne prête in casu pas le flanc à la critique. Le recours est donc rejeté sur ce point.

- 6) Il reste à examiner les deux griefs suivants du recourant.
- a. S'agissant de l'argument tendant à invoquer la nullité des modifications de loyers découlant de l'arrêté départemental du 11 juillet 2013, il n'est pas retenu pour les raisons suivantes. Tout d'abord, l'objet de la présente procédure est la décision sur réclamation du 17 janvier 2017 confirmant la diminution de loyers prononcée le 24 août 2016, et non celle à l'origine de la baisse de loyers du recourant survenue en 2013. De plus, le recourant est mal venu de prétendre ne pas avoir pu contester à temps la modification de loyer de 2013 au motif qu'il n'aurait reçu l'arrêté précité qu'en avril 2015, alors que la pièce 11 qu'il produit dans son chargé de pièce comporte un courrier de la coopérative du 19 juillet 2013 l'informant de ladite modification. Par ailleurs, même à supposer qu'il n'en ait été informé qu'en avril 2015 comme il l'affirme dans son recours, le fait d'attendre février 2017 pour s'en plaindre rend sa demande forclosée faute d'avoir agi dans un délai raisonnable depuis le moment où il a eu connaissance de la décision contestée. Enfin, l'admission de la prétendue nullité de la diminution de loyers de 2013 aurait pour conséquence de ne pas tenir compte de cette diminution, alors que le loyer antérieur est pourtant plus élevé que celui fixé en 2013, ce qui ne sert pas les intérêts du recourant souhaitant une baisse de loyers.
- b. Quant au reproche de l'intéressé à l'égard de l'office pour avoir utilisé « les loyers » afin d'alimenter la réserve d'entretien au motif que les locataires-sociétaires n'en verraient « probablement jamais le bénéfice » s'ils quittaient leur logement de façon anticipée, il ne résiste pas à l'examen. En effet, la coopérative, et par conséquent ses sociétaires dont le recourant, est, en tant que propriétaire de l'immeuble ayant bénéficié des mesures prévues par la LGL, tenue d'assurer l'entretien de l'immeuble (art. 28 al. 1 phr. 1 LGL, art. 3 al. 1 RGL). L'obligation de constituer des réserves pour travaux d'entretien incombant à la propriétaire est expressément prévue à l'art. 3 al. 4 phr. 1 RGL. Ces dernières

restent attachées à l'immeuble en cas de transfert de celui-ci et servent à financer les travaux liés à l'usure et au vieillissement dans les années qui précèdent la sortie du régime de contrôle (ATA/331/2011 précité consid. 7 ; ATA/879/2010 précité consid. 4). Ainsi, le fait d'avoir pris en compte les économies sur les taux hypothécaires par le biais de paliers sur les réserves pour entretien ne saurait, en l'espèce, être reproché à l'office disposant au surplus d'une large liberté d'appréciation en la matière. Dans la présente affaire, le bail du recourant n'a finalement pas été résilié. Ce dernier est toujours membre de la coopérative tenue à ladite obligation légale de réserve pour entretien et la sortie de l'immeuble du contrôle étatique prévue pour 2029 est encore lointaine.

7) Au vu de ce qui précède, le recours sera rejeté.

Un émoulement de CHF 1'000.- sera mis à la charge du recourant qui succombe (art. 87 al. 1 LPA). Vu l'issue du litige, aucune indemnité de procédure ne lui sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

Une indemnité de procédure de CHF 1'000.- sera allouée à la coopérative, appelée en cause ayant recouru aux services d'un avocat et y prétendant, à la charge du recourant (art. 87 al. 2 et 3 LPA ; art. 6 du règlement sur les frais, émoulements et indemnités en procédure administrative du 30 juillet 1986 - RFPA - E 5 10.03), étant précisé que, conformément à la jurisprudence constante de la chambre de céans, l'indemnité de procédure ne constitue qu'une participation aux honoraires d'avocat (ATA/151/2018 du 20 février 2018 ; ATA/681/2009 du 22 décembre 2009 ; ATA/554/2009 du 3 novembre 2009).

\* \* \* \* \*

## **PAR CES MOTIFS**

### **LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE**

rejette, dans la mesure où il est recevable, le recours interjeté le 18 février 2017 par Monsieur A\_\_\_\_\_ contre la décision de l'office cantonal du logement et de la planification foncière du 17 janvier 2017 ;

met un émoulement de CHF 1'000.- à la charge de Monsieur A\_\_\_\_\_ ;

dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité de procédure à Monsieur A\_\_\_\_\_ ;

alloue une indemnité de procédure de CHF 1'000.- à la société coopérative d'habitation « B\_\_\_\_\_ », à la charge de Monsieur A\_\_\_\_\_ ;

dit que conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours

qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communiqué le présent arrêt à Monsieur A\_\_\_\_\_, à l'office cantonal du logement et de la planification foncière, ainsi qu'à Me Pierre Daudin, avocat de l'appelée en cause.

Siégeant : Mme Junod, présidente, M. Thélin, Mme Krauskopf, MM. Pagan et Verniory, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

S. Hüsler Enz

la présidente siégeant :

Ch. Junod

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :