

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/697/2015-LCI

ATA/1439/2017

**COUR DE JUSTICE**

**Chambre administrative**

**Arrêt du 31 octobre 2017**

dans la cause

**Madame Martine BABEY**

**Madame Veronica et Monsieur Manuel BAUD**

**Madame Olga et Monsieur Fausto BERNASCHINA**

**Madame Mara CARVALHO FRAGA**

**Monsieur Jérôme CONNE**

**Madame Gaëlle et Monsieur Laurent CRETEGNY**

**Madame Patricia et Monsieur José FERREIRA**

**Madame Maria FARINHA RIBEIRO PINHO**

**Monsieur Manuel FRAGA**

**Madame Stéphanie et Monsieur Laurent GREMAUD**

**Monsieur Alexander HAYNES**

**Madame Mairéad et Monsieur Christopher HODGE**

**Madame Roxana JAFAR-OMID**

**Madame Caren KAMERZIN TALLANT**

**Madame Sonia MACHADO**

**Madame Laurence et Monsieur Sylvain MERAT**

**Madame Juliette MERLON**

**Madame Georgina et Monsieur José Luis MONTEIRO**

**Madame Mary-Claude et Monsieur Alain MORET**

---

**Madame Vladislava NAZAROVA et Monsieur Roman NAZAROV**  
**Madame Mélanie et Monsieur Laurent PAOLI**  
**Madame Marie et Monsieur Nicolas PENNEVEYRE**  
**Madame Carla et Monsieur Mario PEREIRA**  
**Madame Virginie et Monsieur Frédéric PUGLISI**  
**Monsieur Sebastián RODRIGUEZ**  
**Madame Mélanie RUBI**  
**Monsieur Marco SILVA PINHO**  
**Madame Rosaria SURANO**  
**Monsieur Marc SUTTER**  
**Monsieur Cédric TALLANT**  
**Madame Emmanuelle et Monsieur Lars VEILLARD**  
**Madame Rocío et Monsieur Stanislas VIDAKOVIC**  
**Madame Maria Céleste et Monsieur Antonio VIEIRA**  
**Monsieur Jean-Marc VIVET**  
**Madame Christine et Monsieur David VUILLE**  
représentés par Me Stanley Walter, avocat

et

**BUCHER & MORET Sàrl**  
représentée par Me Pascal Pétroz, avocat

contre

**DÉPARTEMENT DE L'AMÉNAGEMENT, DU LOGEMENT ET DE  
L'ÉNERGIE- OCLPF**

---

**Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du  
13 décembre 2016 (JTAPI/1316/2016)**

## EN FAIT

- 1) Les 5 septembre 2008 et 4 février 2009, la société Bucher & Moret Sàrl (ci-après : la société ou les promoteurs) a requis auprès du département de l'urbanisme, devenu depuis lors le département de l'aménagement, du logement et de l'énergie (ci-après : le département), deux autorisations de construire définitives visant la réalisation de trente-cinq villas groupées sur l'ancienne parcelle n° 3'160, feuille 24 de la commune de Chancy, divisée depuis lors en trente-cinq parcelles et une parcelle dépendante. Les requêtes ont été enregistrées sous DD 102'366 et DD 102'691.
- 2) Situées en zone de développement 4B et en zone préexistante agricole, les parcelles précitées sont incluses dans le plan localisé de quartier (ci-après : PLQ) n° 29'599-510 adopté le 12 novembre 2008 par le Conseil d'État.
- 3) Le 11 mai 2009, l'office cantonal du logement, devenu depuis lors l'office cantonal du logement et de la planification foncière (ci-après : OCLPF) a indiqué à la société qu'il avait rendu un préavis « favorable sous réserve » à la délivrance des autorisations de construire sollicitées.

Il convenait notamment de modifier le poste 111 (« prix du terrain ») du plan financier (ci-après : PF) initial du 20 février 2009 en ce sens que la surface brute de plancher (ci-après : SBP) était de 5'216 m<sup>2</sup>. Le montant admis ne pourrait pas dépasser le prix d'acquisition.

En vue de la délivrance de l'accord de principe, la société devait lui faire parvenir un PF portant sur le nombre de logements concernés, soit vingt, respectivement quinze. En particulier, l'équipement des logements devait respecter l'art. 2 let. a et c du règlement d'exécution de la loi générale sur le logement et la protection des locataires du 24 août 1992 (RGL - I 4 05.01) impliquant la mise en conformité des sanitaires (une douche supplémentaire par logement) et la création d'armoires de rangement dans toutes les habitations. Pour toute autre modification du projet, un nouveau PF initial dûment modifié et accompagné des informations requises devait lui être transmis dans les meilleurs délais.

- 4) Le 10 août 2009, l'architecte de la société a transmis à l'OCLPF les plans modifiés, intégrant l'équipement sanitaire et les espaces de rangement exigés. Il confirmait que ces modifications seraient réalisées lors de l'exécution des ouvrages.
- 5) Par deux courriers séparés du 6 mai 2010, l'OCLPF a donné son accord de principe pour la construction des trente-cinq villas de la promotion (respectivement vingt et quinze). Deux PF établis le 22 février 2010 par la société

faisaient partie intégrante de cet accord et prévoyaient initialement un prix de vente total de CHF 28'674'000.- (respectivement CHF 16'402'000.- et CHF 12'272'000.-), réduit par l'OCLPF à CHF 27'066'693.- (respectivement CHF 15'487'294.- et CHF 11'579'399.-). Ces montants tenaient notamment compte d'un prix du terrain fixé à CHF 531.- par m<sup>2</sup> de SBP.

Dans l'hypothèse où les postes 112, 113, 151, 152, 153 et/ou 154 (postes relatifs aux frais de notaires et de création de cédules, droits de mutation et frais d'acquisition et intérêts intercalaires) devaient être à la charge des acquéreurs, ils devaient être déduits du prix de revient lors de l'accord provisoire de vente. La validité de cet accord de principe était liée à celle des autorisations de construire.

Toutes modifications du PF ou du projet de construction devaient être soumises préalablement pour approbation. À défaut, l'accord de principe devenait caduc de plein droit et sans autre avis. Les modifications ultérieures des plans et du descriptif des travaux demandées par les futurs acquéreurs étaient considérées comme une modification du projet de construction et devaient faire l'objet d'un accord préalable de l'OCLPF, indépendamment de l'autorisation à requérir auprès du service compétent. En principe, aucune modification des plans ne pouvait être acceptée.

Les éventuelles modifications des plans ou du descriptif agréés par l'OCLPF ne pouvaient pas être prises en considération pour la fixation des loyers maximum autorisés des logements concernés. Le cas échéant, il pouvait être tenu compte du coût des travaux y relatifs pour la fixation du prix de revente maximum autorisé, pour autant que ces travaux apportent une plus-value réelle au logement et qu'ils aient été préalablement approuvés par l'OCLPF. Il appartenait à la société d'informer clairement et complètement ses futurs clients de ce qui précédait, avant la conclusion des ventes.

Aucune promesse de vente, vente ou location ne pouvait être conclue avant l'approbation du plan de vente et de l'état locatif détaillés. La marge de bénéfice et risques ne pouvait pas dépasser celle prévue dans le plan de vente en question.

- 6) Le 11 mai 2010, l'OCLPF a fait part au Conseil d'État de ses préavis positifs accompagnés d'une copie des accords de principe du 6 mai 2010 et des PF du 22 février 2010, le projet de construction répondant aux exigences de l'art. 5 de la loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957 (LGZD - L 1 35).
- 7) Par arrêtés du 9 juin 2010, le Conseil d'État a autorisé l'application des normes de la zone 4B protégée aux bâtiments à construire selon les dossiers DD 102'366 et DD 102'691, compte tenu notamment des préavis positifs précités.

- 8) Par décisions des 17 et 24 juin 2010, le département a délivré à la société les autorisations de construire sollicitées, précisant que les conditions figurant dans les accords de principe du 6 mai 2010 devaient être strictement respectées et faisaient partie intégrante des autorisations de construire.
- 9) Le 7 décembre 2010, l'OCLPF a délivré deux accords provisoires de vente portant sur les villas en question, fondés sur les PF intermédiaires du 30 novembre 2010 et sur le plan de vente et de location datés du même jour, tous trois établis par la société puis modifiés par l'OCLPF. Les deux accords et les documents précités étaient approuvés par la société.

Les prix de vente détaillés ne pouvaient en aucun cas être dépassés sans son accord. Les copies d'extrait de tous les actes de vente devaient lui être adressées dès leur dépôt au registre foncier. Toute modification du projet devait faire l'objet de son approbation préalable. Lors du bouclage du compte de construction, la société devrait lui remettre notamment le PF définitif, avec récapitulatif détaillé des différents postes du prix de revient, ainsi que tout autre renseignement ou justificatif requis. Une demande préalable devait être adressée par écrit en cas de souhait de modification des plans ou du descriptif des travaux.

Les conditions de cet accord devaient figurer dans tous les documents qui seraient destinés aux futurs acquéreurs.

Les deux PF intermédiaires modifiés par l'OCLPF et approuvés par la société fixaient expressément les montants suivants pour les trente-cinq villas :

selon p. 1 des PF intermédiaires		
<b>1. Prix de revient</b>		
<b>11. Terrain</b>		
111. Prix (5'215 m <sup>2</sup> de SBP à CHF 531.- le m <sup>2</sup> )	CHF 2'768'500.-	
112. Droits de mutation et frais d'acquisition	CHF 98'500.-	
113. (total 111 + 112)	CHF 2'867'000.-	11,7 %
114. Démolition	-	
115. Travaux préparatoires + mise en place PLQ sept ans	CHF 280'000.-	1,1 %
<b>12. Construction</b>	CHF 17'223'225.-	70,5 %
<b>13. Aménagements extérieurs</b>	CHF 1'293'600.-	5,3 %
<b>14. Taxes</b>	CHF 575'175.-	2,4 %
<b>15. Frais financiers</b>		
151. Intérêts intercalaires	CHF 622'500.-	
152. Frais de notaire et création de cédules	CHF 308'037.-	
153. -	-	

154. Géomètre division parcellaire	CHF 160'600.-	
Total	CHF 1'091'137.-	4,5 %
16. Honoraires de promotion	CHF 622'885	2,5 %
17. Imprévus	CHF 488'778.-	2 %
18. Coût total	CHF 24'441'800.-	100 %

selon p. 4 des PF intermédiaires		
Prix de revient total (poste 18 moins les postes 112, 151 et 152, directement à charge des acquéreurs)	CHF 23'412'763.-	100 %
Composé du :		
- coût du terrain : postes 111 et 115		
- et du coût de construction : postes 12, 13, 14, 154 et 17	CHF 3'048'500.- CHF 19'741'378.-	
Marge de bénéfice et risques	CHF 4'214'296.-	18 %
Prix de vente total	CHF 27'627'059.-	118 %

- 10) Le 26 janvier 2011, l'OCLPF s'est adressé à Monsieur Gérard DEFACQZ, notaire, lui signalant que dans dix-huit des trente-deux actes de vente conclus entretemps avec les acquéreurs, les plafonds fixés avaient été dépassés. S'en sont suivis divers échanges de correspondance.
- 11) Par courrier du 16 mars 2011 adressé au notaire précité, l'OCLPF constatait les ajustements auxquels il avait été procédé de façon à ce que les prix de vente respectent les accords provisoires de vente du 7 décembre 2010. Il rappelait toutefois que les prix de vente maximum étaient fondés sur les PF et sur la répartition des postes qui les constituaient. Or, sur la base des trente-quatre actes reçus sur trente-cinq, le prix total maximum autorisé pour le terrain n'était pas respecté. Il l'invitait dès lors à lui indiquer la façon dont il entendait procéder afin que sur ces postes, les actes soient conformes aux accords de vente.
- 12) Regroupés en association (association du chemin des Lys) et sous la plume de leur conseil, les acquéreurs des villas ont interpellé l'OCLPF à plusieurs reprises et notamment le 22 mars 2013, afin de résoudre les litiges engendrés principalement par la constitution d'hypothèques légales des artisans et entrepreneurs (ci-après : HLAE) sur leurs propriétés. Ils s'étaient retrouvés, en février 2013, devant un chantier inachevé alors que l'essentiel de l'argent avait été payé à l'entreprise générale, EDD SA, désormais en faillite. À l'exception du

versement par les promoteurs d'une somme de CHF 640'000.-, ils avaient dû faire face eux-mêmes à cette situation catastrophique.

- 13) Le 4 avril 2013, l'OCLPF a précisé aux acquéreurs des villas que son action consistait à fixer les prix de vente provisoires maximum admis sur la base des conditions liées à l'autorisation de construire, du descriptif des travaux, du PF intermédiaire et du plan de vente provisoire. À la fin du chantier, une fois tous les travaux de finition effectués et toutes les factures payées, l'OCLPF pourrait procéder à la fixation définitive des prix de vente, par la délivrance d'un accord de vente définitif. À cette occasion, il reverrait les prix de vente maximum admis en regard des plans techniques correspondant aux travaux effectivement réalisés. Par exemple, en cas de baisse des coûts de construction, les prix de vente seraient alors revus à la baisse, de même que la marge de bénéfice et risques perçue par le promoteur.
- 14) Le 11 mars 2014, faisant suite à divers échanges avec l'OCLPF, les acquéreurs des villas ont sollicité de celui-ci l'établissement urgent d'un PF tenant compte du surcoût des travaux dus aux procédures liées aux HLAE, des douches et armoires non réalisées et du drainage qui s'était avéré défectueux.
- 15) Par courrier recommandé du 5 août 2014, l'OCLPF s'est adressé à la société en vue de la délivrance de l'accord définitif de vente.

Il ressortait des actes de vente que les montants payés pour le terrain ne correspondaient pas aux montants maximum admis et n'étaient pas répartis en fonction des surfaces des parcelles, et que les honoraires ne respectaient pas la clé de répartition prévue dans les accords provisoires de vente. Dans chaque habitation devaient être réalisés une douche au rez-de-chaussée et des espaces de rangement à l'étage. Les places de parking devaient être comprises dans le prix de vente des habitations. Tous ces travaux devaient être inclus dans le prix de revient total et ne devaient par conséquent pas être à charge des acquéreurs en sus des prix de vente maximum autorisés.

Un délai d'un mois était imparti à la société pour produire d'éventuelles observations et toutes pièces utiles à l'établissement de l'accord définitif de vente, soit notamment un PF définitif actualisé et les justificatifs du prix de revient de l'opération et des travaux compris dans le contrat d'entreprise générale qui n'avaient pas été réalisés et/ou qui avaient été payés par les acquéreurs des villas en sus des prix maximum autorisés. Les honoraires de promotion ainsi que la marge de bénéfice et risques seraient réexaminés en fonction des éléments du prix de revient des opérations, de la réelle exécution des travaux ainsi que de leur prise en charge financière, partielle ou totale, par les acquéreurs des villas. Dès lors, la fixation des prix de vente maximum, et notamment de la marge de bénéfice et risques admise, serait effective lors de la délivrance de l'accord définitif de vente.

- 16) Le 10 septembre 2014, faisant suite à la demande de la société, l'OCLPF lui a accordé à titre exceptionnel un ultime délai au 23 septembre 2014 pour la remise de tous les documents demandés dans son courrier du 5 août 2014. Passé ce délai, un accord définitif de vente serait établi sur la base des informations en sa possession. Toutes mesures et sanctions demeuraient réservées.
- 17) Par courrier du 19 septembre 2014 à l'OCLPF, la société a indiqué qu'elle avait mandaté la société Immo-Passion SA (ci-après : Immo-Passion) afin de déférer à cette demande.
- 18) Par courriers des 23 septembre et 2 octobre 2014, Immo-Passion a sollicité de l'OCLPF un délai supplémentaire, étant donné qu'elle ne disposait pas de toutes les pièces utiles et eu égard aux requêtes de documents qu'elle avait adressées le même jour à la société, aux acquéreurs et au notaire.
- 19) Le 13 octobre 2014, Immo-Passion a indiqué à l'OCLPF qu'elle avait complété les requêtes de documents précitées et qu'elle les avait également transmises à deux autres notaires impliqués dans l'opération.
- 20) Le 20 octobre 2014, les acquéreurs ont transmis à l'OCLPF des tableaux récapitulants les montants suivants : CHF 2'464'046.- correspondant aux versements qu'ils avaient effectués en faveur des sous-traitants en annulation des requêtes en inscription des HLAE ; CHF 285'283.- correspondant aux frais de justice des parties adverses ; leurs propres frais d'avocats s'élevant à CHF 350'000.- ; les moins-values relatives aux travaux exigés par l'OCLPF qui n'avaient pas été réalisés, s'élevant à CHF 490'000.- (trente-cinq douches à CHF 5'581.20 l'unité et trente-cinq armoires à CHF 8'418.80 l'unité), et enfin, le dommage lié au drainage défectueux et estimé à CHF 1'184'652.- par un ingénieur civil. La somme totale de ces surcoûts s'élevait à CHF 5'024'281.-.
- 21) Par décision du 2 février 2015, l'OCLPF a délivré à la société l'accord définitif de vente. Selon les actes de vente conclus avec les acquéreurs des villas, le prix total payé par ces derniers se détaillait de la manière suivante :
- |  |                   |
|--|-------------------|
| - terrain  | CHF 3'930'000.-   |
| - contrat d'entreprise générale                              | CHF 18'196'000.-  |
| - honoraires pour l'activité de mise en valeur et indemnités | CHF 4'146'732.-   |
| Total  | CHF 26'272'732.-. |

Les montants payés pour le terrain ne correspondaient pas au prix du terrain maximum admis dans les PF et n'était pas réparti en fonction des surfaces des parcelles. Par conséquent, le prix du terrain devait être réduit de CHF 881'500.-

afin de respecter le prix maximum admis. Ce montant devait être remboursé aux acquéreurs au prorata de la surface des parcelles.

Les douches et les espaces de rangement requis et autorisés n'avaient pas été réalisés. Il en résultait une moins-value en faveur des acquéreurs, qui avaient transmis un estimatif de ces coûts que validait l'OCLPF. Le montant relatif aux contrats d'entreprise générale devait ainsi être réduit de CHF 490'000.-.

Les « honoraires pour activité de mise en valeur et indemnité » figurant dans les actes de vente à hauteur de CHF 4'146'732.- correspondaient à la somme des honoraires de promotion (poste 16 du PF) et de la marge de bénéfice et risques. Partant, le montant maximum admis était de CHF 533'446.- pour les honoraires de promotion et de CHF 3'613'286.- pour la marge de bénéfice et risques.

Compte tenu de ces éléments, l'OCLPF approuvait à titre définitif, en application de l'art. 5 al. 2 LGZD, le prix de vente total décomposé comme suit :

- terrain	CHF 3'048'500.-
- contrat d'entreprise générale	CHF 17'706'000.-
- honoraires de promotion	CHF 533'446.-
Total prix de revient	CHF 21'287'946.-
Marge de bénéfice et risques (18 %)	CHF 3'613'286.-
Total prix de vente	CHF 24'901'232.-

Un tableau détaillé, daté du 16 janvier 2015 et faisant état des prix de vente définitifs admis par villa, était joint à la décision.

La société était priée d'en informer chaque propriétaire et de rectifier les prix de vente en conséquence.

- 22) Par courriel du même jour, l'OCLPF a transmis aux acquéreurs une copie de l'accord précité et de son annexe.
- 23) a. Le 27 février 2015, Madame Martine BABEY, Madame Veronica et Monsieur Manuel BAUD, Madame Olga et Monsieur Fausto BERNASCHINA, Madame Mara CARVALHO FRAGA, Monsieur Jérôme CONNE, Madame Gaëlle et Monsieur Laurent CRETEGNY, Madame Patricia et Monsieur José FERREIRA, Madame Maria FARINHA RIBEIRO PINHO, Monsieur Manuel FRAGA, Madame Stéphanie et Monsieur Laurent GREMAUD, Monsieur Alexander HAYNES, Madame Mairéad et Monsieur Christopher HODGE, Madame Roxana JAFAR-OMID, Madame Caren KAMERZIN TALLANT, Madame Sonia MACHADO, Madame Laurence et Monsieur Sylvain

MERAT, Madame Juliette MERLON, Madame Georgina et Monsieur José Luis MONTEIRO, Madame Mary-Claude et Monsieur Alain MORET, Madame Vladislava NAZAROVA et Monsieur Roman NAZAROV, Madame Mélanie et Monsieur Laurent PAOLI, Madame Marie et Monsieur Nicolas PENNEVEYRE, Madame Carla et Monsieur Mario PEREIRA, Madame Virginie et Monsieur Frédéric PUGLISI, Monsieur Sebastián RODRIGUEZ, Madame Mélanie RUBI, Monsieur Marco SILVA PINHO, Madame Rosaria SURANO, Monsieur Marc SUTTER, Monsieur Cédric TALLANT, Madame Emmanuelle et Monsieur Lars VEILLARD, Madame Rocio et Monsieur Stanislas VIDAKOVIC, Madame Maria Céleste et Monsieur Antonio VIEIRA, Monsieur Jean-Marc VIVET, Madame Christine et Monsieur David VUILLE (ci-après : les acquéreurs) ont recouru auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : le TAPI) contre la décision précitée. La procédure a été enregistrée sous le numéro de cause A/697/2015.

Ils concluaient à ce que le TAPI (i) complète la décision querellée en prononçant que tous les surcoûts des ouvrages prévus par les plans OCLPF et supportés par les acquéreurs soient pris en charge par les promoteurs et que ces surcoûts réduisent la marge de bénéfice et risques allouée aux promoteurs, et (ii) complète la décision par l'adjonction des surcoûts effectifs découlant de la prise d'HLAE subies par les acquéreurs, soit CHF 2'749'329.- plus frais et intérêts de CHF 350'000.-, et d'une provision de CHF 1'184'652.- en raison des drainages défectueux, le tout « sous suite de frais et dépens ».

L'entreprise générale, qui leur avait été imposée par les promoteurs, était tombée en faillite. Ils avaient dû prendre eux-mêmes en charge la finition du chantier et faire face à plus de quatre cents procédures d'inscription d'HLAE initiées par des sous-traitants impayés. Cela avait généré d'énormes surcoûts, alors que les promoteurs n'avaient pas respecté leurs engagements résultant des plans financiers de l'OCLPF.

Or, l'OCLPF avait l'obligation de faire respecter par les promoteurs le cadre administratif technique et financier préalablement fixé. L'État assumait une fonction de garant du respect des charges de la LGZD, et cas échéant engageait sa responsabilité s'il s'abstenait de réagir. Alors que les promoteurs s'étaient montrés défaillants, l'OCLPF n'avait que très partiellement exécuté sa mission. Si celui-ci avait corrigé les irrégularités au plan technique, en relevant l'absence de douches et d'armoires et certaines irrégularités du PF, en abaissant le prix du terrain, il avait omis de corriger l'explosion des coûts de construction. Ainsi, la décision omettait les surcoûts engendrés par les HLAE, leurs frais ainsi que l'estimation des coûts liés au drainage défectueux, lesquels devaient être assumés par les promoteurs conformément à leurs engagements de droit administratif. Partant, la marge de bénéfice et risques attribuée à ces derniers devait être réduite d'autant.

Cette marge constituait une provision pour pallier à certains risques liés à la promotion, tels que la carence de l'entrepreneur général. En faisant subsister ladite marge alors que ce risque s'était réalisé, l'OCLPF avait abusé de son pouvoir d'appréciation. L'essentiel des surcoûts de la promotion ratée était supporté par les acquéreurs, qui devaient s'endetter, alors que l'intérêt public à la base de la loi visait précisément à prévenir ce résultat. Les promoteurs, en ne tenant pas leur marge à disposition pour le règlement des HLAE déposées par les sous-traitants impayés, continuaient d'empêcher l'exécution du chantier selon les normes de l'OCLPF. En tolérant les nombreuses violations par les promoteurs de ses injonctions et décisions, en s'abstenant d'intervenir pendant le chantier par des mesures conservatoires ou provisionnelles et de forcer les promoteurs à restituer leur marge, l'OCLPF faisait obstacle à l'application des normes LGZD, avait violé son devoir de sauvegarde vis-à-vis des acquéreurs et leur causait d'importants dommages, au mépris de ses devoirs primordiaux.

b. Il ressortait d'une étude hydrogéologique établie le 31 juillet 2014 par un bureau de géotechnique et produite par les acquéreurs, que plusieurs problématiques dues à une imperméabilité et à la présence d'eau sur le terrain auraient pu être évitées si une étude géotechnique avait été réalisée et notamment si un drainage avait été prévu à l'origine. Or, cela n'avait pas été le cas et d'importants travaux de drainage avaient dû être effectués pour remédier à cette situation. La direction des travaux et les intervenants techniques auraient dû être conscients de ces problèmes. Il s'agissait d'une erreur de conception du projet.

L'étude précisait toutefois que le fait qu'aucune étude géotechnique n'ait été établie pour ce projet « était légal » d'un point de vue formel puisqu'une telle étude n'était exigée que pour les constructions à plusieurs étages en sous-sol ou pénétrant de plus de 4 m en dessous du niveau naturel du terrain. L'économie d'une telle étude pouvait toutefois se révéler être à double tranchant.

- 24) Par acte du 6 mars 2015, la société a également recouru auprès du TAPI contre la décision de l'OCLPF précitée, concluant à son annulation, « sous suite de frais et dépens ». Son recours a été enregistré sous le numéro de cause A/821/2015. Préalablement, elle concluait à ce qu'il soit ordonné au département de motiver sa décision.

Le département avait violé son droit d'être entendue en statuant sans l'informer que sa demande de report de délai était rejetée et sans prendre en considération les PF finaux qu'aurait dû établir Immo-Passion. En outre, sans motiver sa décision, le département avait réduit le prix de vente fixé dans les accords provisoires et exigé le versement de la différence aux acquéreurs.

Le département n'était pas fondé à contrôler le prix du terrain sur la base de directives et d'une pratique illégales. En effet, selon la loi, seuls les prix des logements étaient contrôlés par l'État, à l'exclusion de tous les paramètres

financiers menant à la fixation de ce prix. La société avait vendu les villas à un prix inférieur de CHF 1'354'327.- à celui autorisé et avait ainsi respecté les prix fixés dans les accords provisoires de vente, se fiant de bonne foi à cette décision. Le département était donc malvenu de réduire ce prix de vente au motif que des douches et des espaces de rangement n'avaient pas été réalisés.

25) Le 25 novembre 2015, les parties à la procédure A/821/2015 ont été entendues par le TAPI.

a. Selon le directeur de la direction immobilière de l'OCLPF, d'une manière générale, dans le cadre de la délivrance de l'accord définitif de vente, le département adressait la décision à l'intéressé, qui la lui retournait munie de sa signature valant accord. En l'occurrence, le département n'avait pas soumis de projet de décision à l'examen de la société au sens de l'art. 78 al. 1 RGL puisque celle-ci n'avait pas, malgré réitérées demandes, communiqué les pièces nécessaires et utiles. Le département avait finalement pu prendre sa décision sur la base des pièces transmises par les acquéreurs, lesquelles avaient notamment permis de chiffrer le montant du contrat d'entreprise générale.

Le juriste du département a souligné que l'art. 78 RGL trouvait sa raison d'être dans le cadre de la loi générale sur le logement et la protection des locataires du 4 décembre 1977 (LGL - I 4 05), dès lors que les subventions octroyées par l'État pouvaient fluctuer. Une discussion préalable se révélait ainsi parfois utile. En revanche, dans le domaine de la LGZD, le cadre financier était strict puisqu'il était déjà défini dans le cadre de l'accord de principe. Dans la mesure où l'État ne fournissait pas de prestations en tant que telles, la décision définitive ne constituait en réalité qu'un contrôle de la situation de base.

b. Ce même directeur a ajouté que les plus-values sollicitées par les acquéreurs n'étaient pas prises en compte dans la rubrique « contrat d'entreprise générale », mais dans le cadre d'une revente éventuelle du bien. Si l'acquéreur entendait revendre son bien pendant la période de contrôle, il pouvait tenir compte des plus-values réalisées dans le prix de revente, outre le prix d'achat qu'il avait payé.

c. Concernant la différence de CHF 2'035'378.- entre le poste « construction » des accords provisoires et celui de l'accord définitif, le département était parvenu au total de CHF 17'706'000.- en additionnant les montants des contrats d'entreprise fournis par les acquéreurs et en soustrayant la moins-value liée à l'absence des douches et des espaces de rangement (CHF 18'196'000.- - CHF 490'000.-).

Selon Monsieur Jean-Philippe BUCHER, associé gérant de la société, le poste construction devait inclure d'autres coûts dont notamment celui relatif à l'élaboration du projet de construction de la promotion. Le prix du terrain devait

comprendre également la plus-value apportée au terrain à la suite de sa mise en valeur par l'obtention du PLQ, puis du permis de construire.

d. À l'issue de l'audience, le TAPI a imparti un délai au 31 janvier 2016 à la société pour produire un PF définitif accompagné des pièces justificatives utiles.

- 26) Le 29 février 2016, le délai ayant été prolongé à sa demande, la société a produit un projet de PF définitif, accompagné de pièces et indiquant les montants suivants :

Selon p. 1 du projet de PF définitif		
1. Prix de revient		
11. Terrain		
111. Prix	CHF 2'768'500.-	
112. Droits de mutation et frais d'acquisition	CHF 46'884.-	
113. Travaux prép. + mise en place PLQ sept ans	CHF 280'000.-	
114. Autorisations et divers	CHF 823'771.-	
115. Démolition	-	
Total	CHF 3'919'155.-	16,8 %
12. Construction	CHF 16'220'300.-	69,6 %
13. Aménagements extérieurs	CHF 1'293'600.-	5,6 %
14. Taxes	CHF 521'500.-	2,2 %
15. Frais financiers		
151. Intérêts intercalaires	-	
152. Frais de notaire et création de cédules	-	
153. Frais de notaire et création de cédules	-	
154. Frais de géomètre et PPE	CHF 160'600.-	0,7 %
16. Honoraires de promotion	CHF 550'247.-	2,4 %
17. Imprévus montants versés directement aux acquéreurs	CHF 640'000.-	2,7 %
18. Prix de revient total	CHF 23'305'402.-	100 %

Selon p. 4 du projet de PF définitif		
Prix de revient total	CHF 23'305'402.-	100 %
Marge de bénéfice et risques	CHF 4'194'972.-	18 %
Prix de vente total	CHF 27'500'374.-	118 %

Ce PF était établi pour déférer à la demande du TAPI, sans reconnaissance de la nécessité de son établissement. La société persistait à considérer que le prix des logements autorisé par le département, lequel avait été respecté, faisait foi.

27) Le 23 mars 2016, l'OCLPF s'est déterminé sur ce projet de PF définitif.

28) a. Le 22 avril 2016, la société s'est déterminée à son tour.

Le poste 114 correspondait à la rémunération des promoteurs pour les prestations effectuées dans le cadre de la deuxième phase du projet. En effet, la société avait effectué 37,5 % des prestations de l'architecte au sens de la norme SIA 102. Ces prestations ne devaient donc pas revenir à l'architecte et ne devaient pas non plus émarger aux postes « honoraires de promotion » et « marge de bénéfice et risques » puisqu'il s'agissait d'une activité différente. Dès lors, le montant total des honoraires d'architecte selon la norme SIA 102 correspondant à 11,1 % du coût de l'ouvrage, ceux revenant à la société s'élevaient à CHF 757'425.- (37,5 % de 11,1 % du coût de l'ouvrage de CHF 18'196'400.-).

b. Elle a produit des factures de notaire s'élevant à CHF 46'883.75, une facture d'ingénieurs de CHF 13'635.- pour le concept énergétique et des factures d'émoluments du département pour 21'225.-, inclus dans le poste 114.

En outre, elle a produit un exemplaire d'un contrat d'entreprise générale pour une villa faisant état d'un prix forfaitaire de CHF 538'200.-, incluant un montant de CHF 65'464.- correspondant aux honoraires d'architecte, ingénieurs et géomètre et aux taxes. Le contrat indiquait que son objet était au bénéfice de l'autorisation de construire du 24 juin 2010 (annexe 1), laquelle se basait notamment sur les conditions d'équipement du 8 mai 2009 et sur les corrections manuscrites des plans effectuées par le mandataire le 16 juin 2009. Le descriptif de l'ouvrage (annexe 2), non signé, ne prévoyait pas d'armoire fixe ni de penderie dans le prix de base. La numérotation des annexes suivait leur ordre de priorité.

29) Le 28 avril 2016, les parties à la procédure A/821/2015 ont été entendues une nouvelle fois.

a. Le conseil de la société a indiqué que le PF proposé par sa mandante tenait compte des frais effectifs. Le poste 11 « terrain » comprenait au poste 114 « autorisation et divers » une partie des prestations de spécialistes à hauteur de CHF 823'771.- extraites du contrat d'entreprise générale. Celui-ci prévoyait en effet à son chiffre 4.2 des honoraires d'architecte partiels qui n'incluaient pas la totalité des honoraires selon la norme SIA 102.

Selon le représentant de l'OCLPF, les honoraires d'architectes faisaient partie du prix payé par les acquéreurs selon le contrat d'entreprise générale et figuraient sous les postes 12 et suivants. Le montant de CHF 46'884.- au poste 112 était accepté au vu des pièces produites par la société.

Le conseil de la société a précisé que les honoraires d'architecte correspondant à 11,1 % du coût de l'ouvrage, les 0,9 % mentionnés dans le contrat d'entreprise ne pouvaient pas comprendre les honoraires d'ingénieurs, géomètres et autres spécialistes ainsi que les taxes. Ceci démontrait que seule une partie des honoraires d'architectes figurait dans les montants prévus par le contrat d'entreprise générale. La société avait bien effectué 37,5 % des prestations d'architecte. Les prestations de promoteurs étaient comprises au poste 16, ces honoraires de promotion étant d'ailleurs détaillés dans le contrat de vente.

b. Concernant le poste 17, le conseil de la société a produit une pièce dont il ressortait que la société, suite à la faillite de l'entreprise générale, avait versé à l'association du chemin des Lys la somme de CHF 640'000.- pour permettre aux propriétaires d'achever leurs maisons.

Le représentant de l'OCLPF a contesté le montant figurant au poste 17. Il avait été versé à « bien plaire » et il ne s'agissait pas d'imprévus. Ce montant ne pouvait pas être ajouté au coût total de l'ouvrage. Les explications apportées ne pouvaient être prises en compte dès lors que cela revenait à comptabiliser le même montant deux fois dans le coût de construction.

M. BUCHER a précisé qu'au moment où les CHF 640'000.- avaient été versés aux acquéreurs, l'entreprise générale n'avait pas été entièrement payée du montant prévu dans les contrats d'entreprise, à savoir CHF 18'196'000.-.

c. Le représentant de l'OCLPF a rappelé que la construction des douches et des armoires était prévue dans l'autorisation de construire, laquelle était expressément visée dans le contrat d'entreprise. M. BUCHER a contesté cette affirmation puisque selon le descriptif des travaux, ces prestations étaient exclues.

30) Le 11 mai 2016, l'OCLPF s'est déterminé sur le projet de PF définitif établi par la société.

La somme des montants des postes 111 et 113, soit CHF 3'048'500.-, correspondait au prix autorisé pour le terrain dans la décision litigieuse. Le montant de CHF 280'000.- visé au poste 113 était admis à titre forfaitaire.

La somme des postes visés au chiffre 12, 13, 14 et 15 du PF du 25 février 2016 s'élevait à CHF 18'196'000.-, montant global facturé dans les actes de vente au titre des contrats d'entreprise générale conclus par l'ensemble des acquéreurs des parcelles.

S'agissant de la déduction de la somme de CHF 490'000.- correspondant aux moins-values découlant de l'absence de réalisation des douches et des espaces de rangement, il appartenait à la société de communiquer l'ensemble des contrats d'entreprise générale dûment signés, aux fins d'établir que ces contrats ne prévoyaient pas leur réalisation, contrairement aux plans visés ne varietur

sous-tendant les autorisations de construire des 17 et 24 juin 2010, décisions faisant partie intégrante desdits contrats.

Au poste 16, le montant des honoraires de promotion – dont le mode de calcul n'était pas litigieux – devait être corrigé en fonction du prix admis pour la construction :  $\{[(\text{prix de revient total de l'opération sous poste 18} - \text{prix du terrain sous poste 111} - \text{honoraires de promotion sous poste 16}) \times 2,8 \text{ \%}] \times 1,076 \text{ (taxe sur la valeur ajoutée)}\}$ .

- 31) Par courrier recommandé du 18 mai 2016, le TAPI a imparti à la société un délai au 1<sup>er</sup> juin 2016, lequel n'était pas susceptible d'être prolongé, pour se déterminer sur les observations du département et produire les contrats dûment signés établissant une divergence avec les plans visés ne varietur.
- 32) La société n'a pas produit les documents requis dans le délai imparti.
- 33) Par décision du 2 juin 2016, le TAPI a ordonné la jonction des deux procédures, requise le 27 mai 2016 par les acquéreurs, sous le numéro de cause A/697/2015.
- 34) Les 30 juin 2016, 22 juillet 2016 et 26 juillet 2016, les acquéreurs, respectivement l'OCLPF et la société, ont produit leurs observations, persistant dans leurs conclusions.
- 35) Par jugement du 13 décembre 2016, le TAPI a rejeté le recours des acquéreurs, admis partiellement le recours de la société et renvoyé le dossier au département pour nouvelle décision dans le sens de ses considérants, tout en mettant, à titre d'émoluments, CHF 1'800.- à la charge des acquéreurs et CHF 3'000.- à la charge de la société.

Les acquéreurs avaient un intérêt digne de protection à faire contrôler la bonne exécution par l'OCLPF de sa mission de contrôle des éléments composant le prix de vente total figurant dans le PF définitif. La qualité pour recourir devait ainsi leur être reconnue. En revanche, les conclusions qu'ils n'avaient formulées qu'au stade de leur réplique étaient tardives et donc irrecevables.

Le droit d'être entendu de la société n'avait pas été violé. Manquant à son devoir de collaboration, elle n'avait pas remis au département les documents requis comme il lui incombait, malgré un ultime délai supplémentaire qui lui avait été accordé. De plus, elle avait pu produire auprès du TAPI un projet de PF définitif au sujet duquel elle s'était largement expliquée. La décision du département, qui indiquait clairement sur quels éléments et quels documents elle se fondait, était suffisamment motivée.

L'art. 5 LGZD constituait la base légale permettant la fixation du prix du terrain par des directives, lesquelles ne faisaient que définir les éléments de la loi.

L'OCLPF n'avait pas violé le principe de la bonne foi en réduisant, dans l'accord définitif de vente, le prix de vente global de CHF 2'725'827.- par rapport à celui établi dans les accords provisoires du 7 décembre 2010 (CHF 27'627'059.- - CHF 24'901'232.-). En effet, ces derniers soulignaient expressément que les prix de vente détaillés ne pourraient en aucun cas être dépassés sans l'accord de l'OCLPF. En outre, les autorisations de construire, entrées en force, imposaient le respect des conditions techniques et financières qu'elles contenaient, dont notamment le prix du terrain qui ne pouvait plus être remis en question.

S'agissant du poste 111 (« prix du terrain ») du PF produit le 29 février 2016 par la société, celle-ci avait finalement admis le prix tel que fixé par l'OCLPF à CHF 2'768'500.-, de sorte que ce point n'était plus litigieux. Concernant le poste 112, le montant de CHF 46'884.- était admis au vu des pièces produites par la société. Le montant de CHF 280'000.- au poste 113 était admis à titre forfaitaire par le département et il lui en était donné acte.

Il n'y avait pas lieu de modifier la décision litigieuse en tenant compte du montant de CHF 823'771.- requis par la société au poste 114 (« autorisation et divers »). D'une part, ce montant ne figurait pas dans les PF intermédiaires servant de base aux accords provisoires. D'autre part, il ressortait des contrats d'entreprise générale que ces prestations avaient déjà été prises en compte. En effet, le chiffre 4.2 du contrat d'entreprise générale prévoyait la somme de CHF 65'464.-, soit 12,6 % du prix global, incluant les 11 % d'honoraires d'architectes, géomètres, ingénieurs plus les taxes. De surcroît, les honoraires de CHF 13'365.- de l'ingénieur spécialisé pour le bilan thermique n'étaient pas prouvés. Enfin, les honoraires de promotion figuraient déjà sous le poste 16 des PF intermédiaires.

Pour les postes 12 à 15, il se justifiait de soustraire du prix de revient le montant correspondant au coût de construction des équipements non réalisés, dès lors qu'ils étaient prévus dans les plans visés ne varietur, qu'ils participaient au coût de revient de l'opération selon les accords de principe et à la définition de la typologie des logements répondant au besoin prépondérant de l'intérêt général, et que leur réalisation avait été expressément exigée.

Le montant de CHF 640'000.-, versé par la société aux acquéreurs pour leur permettre d'achever leurs maisons à la suite de la faillite de l'entreprise générale, ne pouvait pas être ajouté dans le prix de revient au poste 17 (imprévus), dans la mesure où les acquéreurs s'étaient déjà acquittés du prix de vente correspondant aux accords de vente provisoires. Ajouter cette somme au stade de l'accord définitif revenait à la comptabiliser deux fois dans les coûts de construction. Enfin, les honoraires de promotion comptabilisés au poste 16, dont le mode de calcul n'était pas litigieux, devaient être corrigés en fonction du prix admis pour la construction.

Quant aux arguments des acquéreurs, le droit cantonal n'instituait pas de procédure administrative leur permettant d'exiger réparation à la suite des défauts constatés dans l'exécution de la construction, comme le drainage défectueux. La LGZD, de pur droit administratif, n'emportait qu'un effet indirect sur les rapports de droit civil entre vendeur et acheteur. Si les coûts liés à d'éventuelles malfaçons se répercutaient sur les acquéreurs, il leur appartenait d'en obtenir réparation devant la juridiction civile, ces questions relevant du droit privé.

Les HLAE constituées en vue de garantir les créances des artisans et entrepreneurs – de nature purement civile – dans le cadre de l'exécution du contrat d'entreprise, ne pouvaient être considérées comme ressortissant aux coûts de construction proprement dits, de sorte qu'elles ne pouvaient être prises en considération par une diminution de la marge de bénéfice et risques dont le taux de 18 % résultait des directives de l'OCLPF et avait été avalisé par les accords de principe intégrés aux autorisations de construire entrées en force. En revanche, cette marge pourrait précisément permettre au promoteur de faire face à ses obligations dans le cadre d'un procès civil.

Il n'apparaissait pas que la LGZD instaure une quelconque responsabilité du département en raison des carences des promoteurs ou des entrepreneurs dans le cadre d'un projet de construction en zone de développement.

- 36) Par acte du 24 janvier 2017, les acquéreurs (à l'exception de Mme et M. MENDEZ-ORIZET) ont recouru auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre le jugement précité. Préalablement, ils ont conclu au renvoi de la procédure au TAPI dans le sens de leurs considérants.

Principalement, ils ont conclu, « sous suite de frais et dépens », à l'annulation du jugement en tant qu'il rejetait leur recours, et à ce qu'il soit prononcé que la décision de l'OCLPF du 2 février 2015 inclue les surcoûts des ouvrages (HLAE, drainage) prévus par les plans techniques et financiers OCLPF et jusqu'alors supportés par eux-mêmes, et à ce qu'en conséquence, ladite décision soit complétée des surcoûts effectifs découlant de la prise d'HLAE subies par eux-mêmes, soit CHF 2'749'329.-, plus frais et intérêts de CHF 350'000.-, et d'une provision de CHF 1'184'652.- en raison des drainages défectueux. Ils ont conclu également à ce qu'il soit prononcé que ces surcoûts soient assumés par les promoteurs, puisqu'ils réduisaient la marge de bénéfice et risques qui leur avait été allouée selon les PF de l'OCLPF. Ils ont conclu en outre à ce que le jugement soit annulé en tant qu'il mettait à leur charge un montant de CHF 1'800.- à titre de dépens. Subsidiairement, ils ont conclu à ce qu'il soit prononcé que l'OCLPF rende une nouvelle décision tenant compte des HLAE et des drainages défectueux.

La LGZD offrait un grand avantage aux promoteurs en fixant un prix du terrain en-dessous du prix du marché ainsi des coefficients de construction supérieurs à ceux de la zone libre. Les promoteurs étaient ainsi en mesure de réaliser des logements dont le prix était inférieur à ceux de la zone libre, de sorte qu'ils ne prenaient aucun risque sur le marché et profitaient d'une marge de bénéfice et risques très généreuse. En contrepartie de ces avantages, ils s'engageaient à livrer des logements suivant certaines spécifications techniques et financières définies par l'OCLPF. Les acquéreurs, destinataires de la LGZD, pouvaient dès lors de bonne foi se reposer sur le système de cette loi : les promoteurs étaient tenus de respecter les exigences imposées par l'État. La marge élevée des promoteurs en sus de leurs honoraires démontrait que l'OCLPF leur imposait une obligation de résultat : pour les acquéreurs, les villas ne devaient, concrètement, pas revenir à un prix supérieur au maximum admis par l'OCLPF. Les promoteurs devaient assumer les éventuels dépassements, quelles qu'en étaient les raisons.

Les surcoûts résultant des quatre cents procédures d'inscription d'HLAE et les frais de drainage avaient alourdi d'autant le coût de construction des villas et devaient être répercutés dans les PF, puisque la charge finale supportée par les acquéreurs était augmentée d'autant. L'absence d'exécution du drainage, qui engendrait des problèmes de salubrité, devait être traitée de la même manière que l'absence des douches et des armoires. En effet, un chantier sans drainage ne répondait pas aux critères de construction répondant à un besoin d'intérêt général selon l'art. 5 LGZD.

Leurs prétentions n'étaient pas de nature civile. Ils ne demandaient pas de l'État une prestation pécuniaire, mais de veiller au respect par les promoteurs des charges imposées par la LGZD et par les plans financiers et techniques OCLPF. Le but de cette loi ne pouvait être réalisé que si le prix contrôlé était celui que les acquéreurs devaient finalement payer, faute de quoi la finalité d'accès à la propriété à des conditions favorables devenait illusoire. Vu la pénurie de logements, ils n'étaient pas en position de négocier avec les promoteurs et seule la protection étatique pouvait leur assurer une acquisition à des conditions LGZD.

En ne répondant pas à des questions de droit administratif, le TAPI éludait son obligation de contrôler les composantes du prix maximal de vente OCLPF. Il les renvoyait vers le juge civil, lequel se baserait sur les prix déterminés par les PF et leur reprocherait de ne pas avoir contesté ces montants devant le tribunal matériellement compétent.

- 37) a. Par acte mis à la poste le 30 janvier 2017, la société a également interjeté recours auprès de la chambre administrative contre le jugement précité, concluant à son annulation en tant qu'il n'admettait son recours que partiellement, qu'il renvoyait le dossier au département, qu'il mettait à sa charge un émolument de CHF 3'000.- et qu'il ne lui allouait pas d'indemnité. Elle a conclu également à

l'annulation de la décision du département du 2 février 2015 et au versement d'une indemnité équitable.

Si le jugement querellé constituait clairement une décision finale et non une décision incidente concernant le sort réservé aux acquéreurs, la question était plus délicate s'agissant du recours de la société qui avait été partiellement admis, la cause ayant été renvoyée au département pour nouvelle décision. Néanmoins, le TAPI avait considéré qu'il s'agissait d'une décision finale et elle faisait ainsi valoir ses droits sans attendre la décision qui serait rendue par le département.

Le département ne lui avait pas soumis le PF définitif avant de prendre sa décision, violant l'art. 78 RGL. Elle n'invoquait en revanche plus la violation de son droit d'être entendue ni le défaut de motivation de la décision.

La loi prévoyait un contrôle du prix de vente des logements et non du prix du terrain. Or, elle avait respecté les prix de vente des logements, en les vendant à des prix plus bas que ceux autorisés. En retenant le contraire, le TAPI avait violé la loi, de même que la garantie de la propriété et la liberté économique.

La pratique de l'OCLPF consistant à vouloir fixer une seconde fois le prix de logements d'ores et déjà vendus avec son accord était dépourvue de base légale et posait des problèmes d'application insolubles. Une vente immobilière ne pouvait en effet être conçue qu'une seule fois. Par conséquent, l'accord provisoire de vente constituait la décision par laquelle la vente intervenait et celle-ci ne pouvait plus être remise en cause. L'accord définitif était destiné à servir de base pour fixer le prix de revente des logements si les acquéreurs souhaitaient revendre.

Elle n'avait produit le PF en cours de procédure que sur injonction du TAPI. Cela ne valait pas pour autant acceptation de la thèse de l'OCLPF. Elle considérait donc toujours que le prix de vente des terrains, qui ne pouvait pas faire l'objet d'un contrôle, était bien le prix payé effectivement à hauteur de CHF 3'930'000.-. Dans la mesure où il lui avait été demandé de réduire ce prix à CHF 3'048'500.-, elle avait augmenté le poste 112 de CHF 46'884.- relatifs à des droits de mutation et d'acquisition, et le poste 114 de CHF 823'771.-, correspondant à la rémunération des promoteurs pour les prestations effectuées dans le cadre du projet. Il était également choquant que le coût des équipements non réalisés ait été soustrait. En effet, l'OCLPF avait tenu compte des contrats d'entreprise effectivement conclus, lesquels ne comprenaient pas les douches ni les armoires. Il n'était donc pas possible d'effectuer une seconde soustraction. Enfin, il était choquant que le PF définitif ne tienne pas compte de la somme de CHF 640'000.-.

b. Elle a notamment produit un document daté du 15 novembre 2010 faisant état de ses prestations effectuées de 2000 à 2010 et justifiant, d'une part, des honoraires pour l'établissement de la demande de renseignement et du PLQ s'élevant à CHF 280'000.-, et d'autre part, des honoraires à hauteur de

---

CHF 757'425.- pour « prestations d'autorisation de construire » équivalent à 37,5 % des prestations d'architecte selon la norme SIA 102. Ce document mentionnait également CHF 12'671.95 de frais d'ingénieur spécialisé pour le bilan thermique, CHF 53'675.- de taxes payées à l'OCLPF et au département, et CHF 46'884.- de frais de notaire. Le total s'élevait à CHF 1'150'655.95.

- 38) Le 6 février 2017, le TAPI a transmis son dossier à la chambre administrative, sans formuler d'observations.
- 39) Le 28 février 2017, les acquéreurs ont conclu au rejet du recours de la société, se référant à leurs écritures déposées auprès du TAPI.
- 40) Le 1<sup>er</sup> mars 2017, l'OCLPF a conclu au rejet des recours.
- 41) Le 1<sup>er</sup> mars 2017, la société a conclu au rejet du recours des acquéreurs.
- 42) Le 24 mars 2017, les acquéreurs ont indiqué qu'ils n'entendaient pas formuler de requête complémentaire ni exercer leur droit de réplique.
- 43) Le 10 avril 2017, la chambre administrative a informé les parties que la cause était gardée à juger.
- 44) Pour le surplus, les arguments des parties seront repris en tant que de besoin dans la partie en droit ci-après.

## **EN DROIT**

- 1) a. Les recours, portant sur un jugement du TAPI se prononçant sur une décision prise par le département en application de la LGZD, ont été interjetés devant la juridiction compétente (art. 116 al. 1 et 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 7 LGZD ; art. 23 du règlement d'application de la loi générale sur les zones de développement du 20 décembre 1978 - RGZD - L 1 35.01 ; art. 145 al. 1 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 - LCI - L 5 05). Quant à la qualité pour recourir des acquéreurs, elle a été reconnue à juste titre par le TAPI et n'est plus litigieuse devant la chambre administrative. Les recours sont donc recevables de ces points de vue.
- b. Constitue une décision finale au sens de l'art. 90 de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110) celle qui met un point final à la procédure, qu'il s'agisse d'une décision sur le fond ou d'une décision qui clôt l'affaire en raison d'un motif tiré des règles de la procédure (Pierre MOOR/Etienne POLTIER, Droit administratif, vol. 2, 3<sup>ème</sup> éd., 2011, n. 2.2.4.2) ; est en revanche une décision incidente (art. 4 al. 2 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10) celle qui est prise

pendant le cours de la procédure et qui ne représente qu'une étape vers la décision finale (ATA/399/2016 du 10 mai 2016 et les arrêts cités).

Le prononcé par lequel une autorité renvoie la cause à l'autorité inférieure pour qu'elle rende une nouvelle décision constitue en principe une décision incidente (Pierre MOOR/Etienne POLTIER, op. cit., n. 2.2.4.2). Il s'agit en effet d'une simple étape avant la décision finale qui doit mettre un terme à la procédure. Une décision de renvoi revêt en revanche le caractère d'une décision finale lorsque le renvoi a lieu uniquement en vue de son exécution par l'autorité inférieure sans que celle-ci ne dispose encore d'une liberté d'appréciation notable (Benoît BOVAY, Procédure administrative, 2<sup>ème</sup> éd., 2015, p. 361-362 ; ATF 135 V 141 consid. 1 ; 134 II 137 consid. 1.3.1 ; 134 II 124 consid. 1.3 ; 133 V 645 consid. 1 ; 133 V 477 consid. 5.2.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_868/2013 du 20 décembre 2013 consid. 2 ; ATA/560/2006 du 17 octobre 2006).

Les développements ci-dessus sont également applicables aux notions de décision finale et de décision incidente au sens de l'art. 57 let. a et c LPA.

c. Dans l'ATA/502/2014 du 1<sup>er</sup> juillet 2014, la chambre administrative a considéré qu'une décision de mise en location (ci-après : DML) provisoire fondée sur l'art. 74 RGL devait être qualifiée de décision incidente, contrairement à la décision au sens de l'art. 78 RGL par laquelle était arrêté de manière définitive le rendement net que le propriétaire pouvait obtenir de la chose louée à la fin des travaux, après l'établissement du PF définitif, fondé sur le bouclage définitif des comptes de construction.

d. En l'espèce, si le jugement du TAPI a partiellement admis le recours de la société et renvoyé la cause au département pour nouvelle décision, il s'agit d'une décision finale dans la mesure où le département doit suivre des considérants précis et ne dispose donc pas d'une liberté d'appréciation notable. Quant à la décision du 2 février 2015, il s'agit également d'une décision finale dans la mesure où le département donne son accord de manière définitive.

Par conséquent, les recours, interjetés en temps utile, sont recevables (art. 62 al. 1 let. a et 63 al. 1 let. c LPA).

2) a. La zone de développement a pour l'essentiel comme objectif de favoriser la construction de logements répondant à un besoin d'intérêt public (ATA/1325/2017 du 26 septembre 2017 ; Alain MAUNOIR, Les zones de développement dans le canton de Genève, in RDAF 1998 I p. 266 et 267).

b. La délivrance d'une autorisation de construire selon les normes d'une zone de développement est subordonnée à l'adoption préalable par le Conseil d'État d'un PLQ au sens de l'art. 3 LGZD et des conditions particulières applicables au

projet imposées notamment à l'art. 5 LGZD (affectation à des besoins d'intérêt général ; art. 2 al. 1 let. a et b LGZD).

Dès lors, les bâtiments d'habitation destinés à la vente, quel que soit le mode d'aliénation (notamment cession de droits de copropriété d'étages ou de parties d'étages, d'actions ou de parts sociales) doivent répondre, par le nombre, le type et le prix des logements prévus, à un besoin prépondérant d'intérêt général (art. 5 al. 1 let. b LGZD).

Les plans techniques et financiers, notamment les normes applicables à l'état locatif ou au plan de vente et aux réserves pour entretien, doivent être préalablement agréés par le département. Toute modification qui intervient en cours de construction doit être signalée et faire, le cas échéant, l'objet d'un nouvel agrément (art. 5 al. 2 LGZD). Les prix et les loyers des bâtiments visés à l'art. 5 al. 1 let. b LGZD sont soumis au contrôle de l'État pendant une durée de dix ans dès la date d'entrée moyenne dans les logements (art. 5 al. 3 LGZD).

Lorsque le PLQ a été approuvé, le département informe le requérant en autorisation de construire des conditions à remplir et l'invite à présenter le PF de l'opération projetée (art. 4 RGZD). Il revient au département, dans le cadre de l'examen de la demande définitive en autorisation de construire, de fixer les conditions particulières au sens des art. 4 et 5 LGZD (art. 5 RGZD). Le département ne peut délivrer l'autorisation de construire que si toutes les conditions imposées sont remplies ou leur réalisation garantie de manière appropriée (art. 6 RGZD).

Le requérant doit fournir, avec la demande d'autorisation de construire, l'estimation du prix de revient de l'opération, les modalités du financement et de son coût ainsi que le PF d'exploitation (art. 13 al. 1 let. a, b et c RGZD).

c. Selon l'art. 25 al. 1 RGZD (« dispositions transitoires »), les chapitres I (Conditions relatives aux immeubles) et X (Procédure), ainsi que l'art. 82 (Émoluments) RGL sont applicables par analogie.

Par conséquent, les art. 66 ss RGL régissant la procédure de mise au bénéfice de la LGL sont applicables par analogie à la procédure concernée (ATA/502/2014 précité). C'est sur cette base que l'OCLPF a fondé sa pratique en matière d'accords de vente et de DML de logements construits en zone de développement. Cela étant, comme le TAPI l'a par ailleurs indiqué à juste titre (JTAPI/22/2015 du 9 janvier 2015), vu la nature des habitations ici en cause destinées à la vente, cette application analogique ne peut être que partielle s'agissant desdits accords de vente, les dispositions légales précitées traitant spécifiquement de logements destinés à la location.

Dès lors, le propriétaire requérant doit présenter une demande écrite à l'OCLPF, comportant les documents énoncés à l'art. 67 RGL, parmi lesquels un PF complet et conforme au modèle adopté par l'OCLPF, un descriptif des travaux, ainsi que tous les justificatifs requis concernant le prix du terrain et les frais d'acquisition éventuels (art. 67 let. g, h et j RGL). Si l'autorité accepte cette demande préliminaire, elle rend un accord de principe qui emporte la mise au bénéfice provisoire de la loi. En même temps, elle détermine les prestations qui peuvent être accordées et en fixe la durée, la quotité et les conditions d'octroi prévues (art. 68 al. 1 et 3 RGL). Cet accord de principe peut devenir caduc de plein droit et sans avertissement à son échéance ou en cas de violation de ces conditions ou des dispositions légales et réglementaires (art. 69 al. 3 RGL).

Aucune vente ne peut être conclue avant que l'OCLPF n'ait octroyé au requérant son accord à titre provisoire, jusqu'à l'obtention définitive du bénéfice de la loi (art. 73 al. 1 RGL par analogie). Pour obtenir l'accord provisoire, le bénéficiaire de l'accord de principe doit notamment joindre à sa demande d'autorisation de vente un PF intermédiaire complet et conforme au modèle adopté par l'OCLPF (art. 74 let. a RGL par analogie).

Pour obtenir définitivement le bénéfice de la loi, le bénéficiaire de l'accord de principe doit présenter une demande à l'OCLPF accompagnée notamment d'un PF définitif complet et conforme au modèle adopté par l'OCLPF, de tous les justificatifs requis concernant le prix de revient définitif global de l'opération, et, s'il y a lieu, d'un jeu complet de plans d'exécution avec une liste des modifications apportées aux plans soumis pour l'accord provisoire (art. 75 et 76 RGL par analogie). Le requérant est tenu de remettre à l'OCLPF sur demande tous documents utiles à cet examen (art. 77 al. 2 RGL). Le projet de décision définitive du département est soumis à l'examen du requérant (art. 78 al. 1 RGL).

d. Ainsi, contrairement à ce que soutient la société, l'accord de vente définitif s'applique non pas aux acquéreurs, mais au bénéficiaire de l'accord de principe et donc à la société et aux prix qu'elle pratique.

e. La procédure destinée à régler les aspects financiers liés à la délivrance d'une autorisation de construire en zone de développement se déroule suivant différentes phases successives, parallèlement à l'instruction par les services compétents du département des aspects techniques de la demande d'autorisation, mais également postérieurement à la fin de la construction. La première phase aboutit à la notification par le département d'une seule décision (« accord de principe ») réglant ces deux questions (aspects financiers et techniques), la seconde à la DML définitive (ATA/502/2014 précité), et donc, en l'espèce, à la décision d'accord de vente définitif.

Ainsi, l'autorisation de construire est octroyée en fonction d'un PF initial qui fait l'objet d'un accord de principe entre l'OCLPF et le promoteur. Ce dernier

n'est à ce stade aucunement livré à la volonté de l'OCLPF. C'est ce cadre financier qui détermine le Conseil d'État à rendre son arrêté autorisant l'application des normes de la zone de développement au bâtiment à construire et c'est en fonction de cet arrêté que le département délivre l'autorisation de construire requise. À l'issue de la construction, une DML provisoire (respectivement un accord provisoire de vente) doit être délivrée pour permettre la mise en location (art. 73 al. 1 RGL), qui est suivie de la délivrance d'une DML définitive (respectivement d'un accord définitif de vente) accompagnant la décision mettant le propriétaire au bénéfice définitif de la loi (art. 76 et 78 RGL ; ATA/502/2014 précité).

Dans la procédure de construction en zone de développement, la décision octroyant l'autorisation définitive de construire constitue la première décision déployant un effet formateur, permettant la mise en œuvre du projet de construction en fonction de conditions techniques et financières définies. Si le recourant veut remettre en question la conformité au droit du PF et de l'état locatif que ladite autorisation lui impose de respecter, c'est contre celle-ci qu'il doit former recours (ATA/502/2014 précité).

f. En l'espèce, l'on retiendra préalablement que les recourants n'ont pas recouru à l'encontre des arrêtés du 9 juin 2010, ni à l'encontre des autorisations de construire des 17 et 24 juin 2010, entrées en force depuis lors, et dont les accords de principe du 6 mai 2010 se basant sur les PF initiaux du 22 février 2010 font partie intégrante. Dès lors, les conditions fixées par ces décisions, en particulier, les plans visés ne varient, les postes des PF initiaux, et notamment le prix maximum autorisé pour le terrain, ainsi que les exigences de typologie des habitations, ne peuvent plus être remis en cause par les recourants au stade de l'accord définitif. Celui-ci n'est ainsi susceptible de prendre en compte que les divergences avec les coûts effectifs de construction.

3) a. La société reproche au département d'avoir violé l'art. 78 RGL en ne lui soumettant pas préalablement le PF définitif avant de rendre sa décision.

b. Selon l'OCLPF, dans le cadre particulier de l'octroi d'un accord définitif de vente, il convient de relativiser l'importance d'une discussion préalable au sens de l'art. 78 RGL, lequel ne s'applique par ailleurs que par analogie, étant donné que le requérant ne dispose pas d'une marge de négociation particulière en vue d'une telle décision. Ce raisonnement apparaît a priori justifié, dans la mesure où le cadre financier et technique a déjà été strictement défini dans les accords de principe puis précisé dans les accords provisoires, lesquels ont déjà fait l'objet de discussions, et que ce cadre n'est susceptible d'être modifié dans le PF définitif que selon les coûts effectifs de la construction, qui ne sont à ce stade plus soumis à une quelconque négociation et ne dépendent que des justificatifs afférents aux coûts effectifs de l'opération à concurrence des plafonds budgétaires déjà déterminés.

c. En l'espèce, cette question peut néanmoins rester indécise puisque la société a eu l'occasion de produire auprès du TAPI son propre projet de PF définitif, et qu'elle a d'ailleurs à nouveau bénéficié d'une prolongation de délai à cet effet. Toutes les parties à la procédure ont largement eu l'occasion de se prononcer sur chacun des postes constituant ce PF et de faire valoir leurs arguments devant le TAPI, lequel dispose d'un plein pouvoir d'examen et a examiné en détails chacun des postes contestés, ordonnant la modification du PF après avoir analysé les avis de chacun, y compris de la société. Dès lors, l'éventuelle violation de son droit d'être entendue dans le cadre de l'octroi de la décision litigieuse a été réparée en procédure de recours.

Pour le surplus, on ne saurait reprocher à l'OCLPF de ne pas avoir suivi la procédure prévue à l'art. 78 RGL. En effet, la société a déjà été avertie en décembre 2010 du fait que, au moment du bouclage du compte de construction, il lui incombait de remettre à l'OCLPF un PF définitif, avec récapitulatif détaillé des différents postes du prix de revient, ainsi que tout autre renseignement ou justificatif requis. Elle n'a toutefois pas respecté ce devoir de collaboration, puisqu'elle n'a pas déposé de demande dûment documentée en vue d'obtenir un accord définitif, contrairement à ce que prévoient les art. 75 et 76 RGL. De plus, interpellée par l'OCLPF à plusieurs reprises et malgré un ultime délai supplémentaire lui ayant été accordé à titre exceptionnel, elle n'a jamais fourni les documents requis, alors qu'elle était informée que passé ce délai, l'accord définitif de vente serait établi sur la base des informations en possession de l'autorité. C'est ainsi que, sans nouvelles de la société depuis le 13 octobre 2014, mais bénéficiant des documents nécessaires finalement transmis par les acquéreurs, l'OCLPF a pu rendre son accord définitif le 2 février 2015. Dans ces circonstances, il est compréhensible que l'autorité n'ait plus jugé utile de transmettre à la société le projet de sa décision, dès lors qu'il était possible de la rendre sur la base des documents en sa possession, et que la société manquait à son devoir de collaboration depuis le début de la procédure prévue aux art. 75 ss RGL. À toutes fins utiles, on relèvera que la société a produit son PF définitif auprès du TAPI « sans reconnaissance de la nécessité de son établissement », ce qui confirme encore une fois son absence de volonté de collaborer.

Au vu de ce qui précède, ce grief sera rejeté.

- 4) a. La société soutient que seul le prix de vente total des habitations pourrait être contrôlé, à la différence du prix du terrain le déterminant en partie, dont le contrôle étatique ne reposerait sur aucune base légale et violerait la garantie de la propriété et la liberté économique.
- b. L'art. 26 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) consacre le principe de la garantie de la propriété. Selon l'art. 27 al. 1 Cst., la liberté économique est garantie.

Selon l'art. 36 al. 1 à 3 Cst., toute restriction d'un droit fondamental doit être fondée sur une base légale, être justifiée par un intérêt public suffisant et respecter le principe de la proportionnalité.

c. À défaut de règlement de quartier adopté spécialement ou de conventions particulières, les dispositions du règlement type annexé au règlement d'exécution de la LGZD sont applicables et le Conseil d'État fixe de cas en cas les conditions relatives à la limitation des loyers ou des prix (art. 4 al. 2 LGZD). Le Conseil d'État fixe dans chaque cas le montant maximum des loyers ou des prix (art. 15 al. 1 in initio de l'annexe au règlement d'application de la LGZD du 20 décembre 1978 - RGZD2 - L 1 35.04).

d. D'après la jurisprudence, afin d'assurer l'application uniforme de certaines dispositions légales, l'administration peut expliciter l'interprétation qu'elle leur donne dans des directives. Celles-ci n'ont pas force de loi et ne lient ni les administrés, ni les tribunaux, ni même l'administration. Elles ne dispensent pas cette dernière de se prononcer à la lumière des circonstances du cas d'espèce. Par ailleurs, elles ne peuvent sortir du cadre fixé par la norme supérieure qu'elles sont censées concrétiser. En d'autres termes, à défaut de lacune, elles ne peuvent prévoir autre chose que ce qui découle de la législation ou de la jurisprudence (ATF 141 II 338 consid. 6.1 ; 140 V 343 consid. 5.2 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C\_522/2012 du 28 décembre 2012 consid. 2.3 ; 9C\_477/2011 du 13 juillet 2012 consid. 4.1.3 ; ATA/1244/2017 du 29 août 2017 ; ATA/265/2016 du 22 mars 2016 ; ATA/54/2016 du 19 janvier 2016).

Dans le cadre de son activité de contrôle, l'OCLPF a adopté des directives visant à codifier sa pratique notamment pour la détermination des éléments à prendre en compte dans l'établissement de l'état locatif autorisé des immeubles sous contrôle étatique. La chambre administrative a déjà eu l'occasion de confirmer la conformité à la LGL de telles directives, qui constituent une base de gestion indispensable au traitement d'un grand volume de travail, l'examen au cas par cas de toutes les particularités de chaque dossier n'étant matériellement pas possible et de surcroît source d'insécurité juridique et d'inégalité de traitement (ATA/585/2017 du 23 mai 2017 ; ATA/845/2016 du 11 octobre 2016 ; ATA/331/2011 du 24 mai 2011 ; ATA/879/2010 du 14 décembre 2010).

La directive PA/SI/001.04 relative aux « prix admis dans les plans financiers pour les terrains sis en zone de développement », entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2006 et modifiée le 1<sup>er</sup> octobre 2012, se base sur les art. 4 al. 2, 5 al. 1 et 2 LGZD et 15 RGZD2, et fixe les plafonds admis pour les prix des terrains sis en zone de développement, en vue d'encourager leur mise en valeur tout en répondant aux besoins prépondérants d'intérêt général définis par la loi. Elle prévoit que le montant admis pour le terrain dans le PF d'une opération mise au bénéfice des normes de la LGZD est le prix effectivement payé par le requérant,

mais au maximum jusqu'à concurrence des prix plafonds qu'elle détermine selon des critères tels que la zone préexistante et la densité prévue.

e. Historiquement, l'introduction d'un mécanisme de contrôle des loyers dans le cadre de la délivrance d'autorisations de construire en zone de développement a été introduite à l'art. 5 de la loi sur l'expansion de l'agglomération urbaine genevoise en vue de lutter contre la spéculation sur les terrains (MGC 1957 II p. 1'385 ss, not. 1'389), devenue la LGZD en 1978. C'est à la suite de l'adoption de la nouvelle du 16 novembre 1962 (projet de loi modifiant l'art. 5 de la loi sur l'expansion de l'agglomération urbaine genevoise précitée) qu'a été introduite la condition faite aux propriétaires pour obtenir l'autorisation de construire d'édifier des logements dont le nombre et le type correspondaient aux besoins et à l'intérêt général (MGC 1962 IV p. 2'509). La teneur actuelle de cette disposition a été introduite par une modification législative de la LGZD du 18 septembre 1987 (ATA/502/2014 précité).

Les zones de développement trouvent leur origine dans un projet de loi de 1956 créant un périmètre d'expansion de l'agglomération urbaine élaboré par le Conseil d'État. Dans son rapport relatif à ce périmètre, l'exécutif cantonal indiquait la nécessité de disposer d'espaces permettant la construction d'immeubles tout en évitant la spéculation immobilière (MGC 1956, p. 2022). Pour le Grand Conseil, il existait un lien étroit entre la création d'une zone de développement de l'agglomération urbaine et la politique de lutte contre la pénurie de logements. L'État avait ainsi une volonté claire d'éviter que la politique du logement ne soit entravée par une hausse excessive des prix des terrains. Les amendements successifs apportés à cette loi ont consisté à veiller à ce que la création de la zone de développement de l'agglomération urbaine, en libérant des terrains en vue de la construction de logements, ne se traduise pas par une spéculation allant à fins contraires de la politique menée par l'État. Dans cette optique, un contrôle des prix des terrains en zone de développement a été introduit (MGC 1972, p. 412). De même, l'État a obtenu un droit de préemption légal sur les terrains dans cette zone. Ce droit de préemption, prévu à l'art. 3 LGL, est destiné notamment à empêcher des opérations spéculatives qui seraient contraires au rôle de la zone de développement. Le but des zones de développement est donc de maîtriser les prix des terrains situés dans ces zones afin de favoriser la construction de logements bon marché (MGC 1977, p. 2018) tout en assurant une densification harmonieuse et raisonnable de certains secteurs du canton. Dans ce but, l'État contrôle le prix des terrains, le coût de construction des immeubles, le type de logements à construire, le prix de vente éventuel ou encore le montant du loyer futur des logements construits. La fixation des prix et loyers intervient sous la forme de directives administratives de l'OCLPF, ayant leur fondement à l'art. 5 LGZD. Elles sont accessibles sur internet (François BELLANGER, Déclassement et autres mesures de planification dans le canton de Genève, in

---

FOËX Bénédic [éd.], Planification territoriale, Droit fédéral et spécificités cantonales, 2013, p. 92 et 93 et les références citées).

Sur la base du plan financier à remettre à l'administration, une limitation des loyers et des prix des logements est imposée au propriétaire des bâtiments à construire, pendant une période de dix ans au maximum. Un tel contrôle sur les logements a été considéré comme conforme au droit supérieur par le Tribunal fédéral, aussi bien au regard de la garantie constitutionnelle de la propriété que de la liberté du commerce et de l'industrie (ATF 99 Ia 620, in SJ 1974 177 ; Alain MAUNOIR, op. cit., p. 276).

f. En l'espèce, la LGZD prévoit que les prix des logements faisant l'objet de cette loi sont contrôlés par l'État (art. 5 al. 3 LGZD). Dans cette perspective, et comme l'a relevé le TAPI à juste titre, l'art. 5 al. 2 LGZD introduit le mécanisme du PF, qui intègre les éléments que doit fournir le requérant au sens de l'art. 13 RGZD, et au moyen duquel le respect des conditions de l'art. 5 al. 1 LGZD est vérifié. La loi ne donne pas de détail sur ce que constitue un prix répondant à un besoin d'intérêt général mais investit le Conseil d'État de le fixer de cas en cas. Il se justifie de considérer que le prix du terrain constitue, avec le coût de construction, l'un des composants les plus importants du prix de revient d'un logement à construire. Un contrôle efficace d'un tel prix de revient sur lequel se base le prix de vente doit dès lors passer par le contrôle du prix du terrain. Au vu de la jurisprudence et de la doctrine précitées, la directive administrative par laquelle intervient la fixation d'un prix maximum pour les terrains sis en zone de développement selon des critères objectifs et pertinents, est conforme au but de l'art. 5 LGZD et ne fait que concrétiser sa mise en œuvre sans sortir du cadre déterminé.

Si la société a pu vendre les logements à des prix inférieurs à ceux fixés dans les accords provisoires, il ne lui appartenait toutefois pas d'augmenter le prix du terrain en y insérant d'autres frais que ceux définitivement agréés. Le contrôle du respect de chacun des postes du PF permet ainsi d'éviter que le promoteur en « gonfle » certains tout en en réduisant d'autres de la manière qui l'arrange mais tout en respectant une limite maximum globale du prix de revient admissible. En effet, si les coûts de construction s'avèrent finalement moins élevés que prévus, les acquéreurs doivent être les premiers à en profiter, conformément aux buts de la LGZD.

Le prix du terrain en cause a par ailleurs déjà été fixé à CHF 531.- par m<sup>2</sup> de SBP dans les accords de principe, lesquels se basent sur tous les justificatifs le concernant (art. 67 RGL), ainsi que dans les accords provisoires agréés par la société, de sorte que le montant de ces prix maximum ne peuvent plus être remis en cause à ce stade.

Compte tenu de ce qui précède, l'art. 5 LGZD constitue une base légale suffisante au contrôle du prix du terrain en zone de développement. Les restrictions à la liberté économique et à la garantie de la propriété qu'engendre ce contrôle étatique sont justifiées par l'intérêt public que constitue la construction de logements répondant au besoin d'intérêt général, et cette mesure apparaît apte et nécessaire pour atteindre ce but.

Par conséquent, ce grief doit être rejeté.

5) a. La société conteste certains des montants retenus ou écartés par le TAPI et correspondant à différents postes du PF définitif.

b. La chambre administrative 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, d'en mesurer tous les aspects financiers et techniques. Cette mission lui offre un champ de comparaison étendu et doit en principe l'amener à établir une pratique uniforme. La chambre administrative ne saurait de ce fait substituer son appréciation à celle d'un service spécialisé pour ce qui concerne les questions techniques. Dans un tel cas, le contrôle qu'elle opère sur la façon dont l'autorité administrative applique la loi se limite à l'abus ou à l'excès du pouvoir d'appréciation (ATA/585/2017 précité ; ATA/879/2010 précité et les références citées).

c. En l'espèce, l'OCLPF a admis à juste titre dans le prix du terrain (poste 11), le prix plafonné par m<sup>2</sup> de SBP d'un total de CHF 2'768'500.- (poste 111), et dont le principe a été confirmé dans les considérants qui précèdent, ainsi qu'un montant de CHF 280'000.- à titre d'honoraires de mise en valeur (poste 113), non contesté par les parties. À cela s'ajoute encore le poste 112 du PF produit en cours de procédure (« droits de mutation et frais d'acquisition ») à hauteur de CHF 46'884.-, qui doit être admis puisqu'il a été accepté par l'OCLPF compte tenu des justificatifs produits et qu'il n'est pas contesté par les parties.

Quant au montant de CHF 823'771.- figurant au poste 114 (« autorisation et divers »), il ne figure pas dans les PF intermédiaires servant de base aux accords provisoires et ne saurait être admis. En effet, les honoraires des promoteurs liés aux autorisations de construire sont déjà pris en compte au poste 16 (« honoraires de promotion »), voire dans la marge de bénéfice et risques. Les promoteurs soutiennent avoir effectué des prestations correspondant à celles de l'architecte selon la norme SIA 102 à hauteur de 37,5 %, dont les honoraires seraient inclus dans le poste 114. 100 % de ces prestations équivalent à 11,1 % du coût de l'ouvrage de CHF 18'196'400.-, pourcentage sur lequel s'accordent toutes les parties. Or, il ressort d'un contrat d'entreprise générale produit par la société que

celui-ci inclut déjà une somme à destination des architectes, ingénieurs et géomètres (CHF 65'464.-), incluse dans le coût global du contrat (CHF 538'200.-), et qui correspond à 13,84 % du coût de l'ouvrage (CHF 65'464.- x 100 / [CHF 538'200.- - CHF 65'464.-] = 13,84). Dès lors, on ne peut reprocher au TAPI d'avoir retenu que les 11,1 % du coût de l'ouvrage correspondant aux 100 % de prestations d'architecte ont déjà été pris en compte dans les prix des contrats d'entreprise générale, et que ces honoraires ne pouvaient dès lors être inclus également dans le prix afférent au terrain et payés une deuxième fois par les acquéreurs. Il en va de même des frais d'ingénieurs spécialisés et des taxes que veulent attribuer les promoteurs au poste 114, ces montants étant déjà comptabilisés dans le prix du contrat d'entreprise, ou à défaut, aux postes 14 (« taxes diverses ») et 113 (« travaux préparatoires »). Au surplus, la société a elle-même indiqué qu'elle avait ajouté le poste 114 pour compenser le prix plafonné du terrain, ce qui lui permettait d'atteindre le montant effectivement payé par les acquéreurs à ce titre.

d. Les équipements non réalisés, requis expressément par l'OCLPF, participent au coût de revient de l'opération selon les accords de principe et à la définition de la typologie des logements répondant au besoin prépondérant de l'intérêt général. La société n'a pas contesté les montants indiqués par les acquéreurs et retenus par les autorités intimées à hauteur de CHF 5'581.20 par unité de douche et de CHF 8'418.80 par unité d'armoire, de sorte que le coût de construction y afférent peut être retenu pour un montant de CHF 490'000.- ([CHF 5'581.20 + CHF 8'418.80] x 35).

Les plans autorisés par le département et incluant les équipements requis constituent, avec les autorisations de construire, l'objet principal des contrats d'entreprise générale. Ils en sont l'annexe la plus importante et doivent ainsi prévaloir sur le descriptif des travaux, annexe non signée, qui ne mentionne pas les équipements en question. Cela s'impose d'autant plus que l'architecte de la société a intégré lui-même les équipements concernés dans les plans avant autorisation, et a confirmé expressément que ces modifications seraient réalisées lors de l'exécution des ouvrages. À cela s'ajoute qu'alors que le TAPI a octroyé un ultime délai à la société pour produire l'ensemble des contrats signés établissant une divergence avec les plans visés ne varietur, elle ne les a pas produits, ni auprès du TAPI, ni auprès de la chambre administrative.

Les équipements en question n'ayant pas été réalisés, il se justifie de réduire de CHF 490'000.- le coût de construction total payé par les acquéreurs en vertu des contrats d'entreprise générale s'élevant à CHF 18'196'000.- (et correspondant à la somme des postes 12 à 15), ce qui donne un total de CHF 17'706'000.-.

e. Le montant de CHF 640'000.- que la société souhaite faire figurer au poste 17 (« imprévus montants versés directement aux acquéreurs ») a été versé « à bien plaisir » aux acquéreurs pour leur permettre de terminer leurs travaux.

Ce montant ne justifie en rien une augmentation du prix de revient, puisqu'il ne correspond à aucun des éléments de ce prix, dont tous les composants sont déjà pris en compte aux autres postes admis, et qu'il ne génère ainsi aucune plus-value de l'ouvrage par rapport aux plans techniques et financiers agréés par la société. Par ailleurs, les contrats conclus, qui prennent en compte tous les composants des prix de vente, mentionnent des prix forfaitaires. En outre, les divers postes du PF étant connus au stade de l'accord définitif, il ne se justifie plus de prendre en compte une somme correspondant aux imprévus.

f. Pour procéder au calcul des honoraires de promotion figurant au poste 16, il convient de suivre le mode de calcul appliqué par l'OCLPF et non contesté par les parties ( $[(\text{prix de revient total de l'opération sous poste 18} - \text{prix du terrain sous poste 111} - \text{honoraires de promotion sous poste 16}) \times 2,8\%] \times 1,076$  de taxe sur la valeur ajoutée). Cela revient au calcul suivant :  $(\text{postes 112} + \text{113} + \text{12 à 15}) \times 2,8\% \times 1,076$ , soit CHF 18'032'884.-  $\times 2,8\% \times 1,076$ , avec un total de CHF 543'295.-.

Sur cette base, le coût de revient finalement admis est de CHF 21'344'679.-.

g. Dans la mesure où, selon les contrats conclus avec les acquéreurs, la somme de CHF 4'146'732.- a été versée aux promoteurs au titre d'honoraires pour l'activité de mise en valeur et l'indemnité, il se justifie de suivre le raisonnement de l'OCLPF en considérant qu'une part de ces honoraires ayant déjà été admise au poste 16, seule la différence de CHF 3'603'437.- sera admise en tant que marge de bénéfice et risques, laquelle n'équivaut ainsi plus à 18 % mais à 16,9 % du prix de revient.

Le prix de vente total admis pour les villas s'élève dès lors à CHF 24'948'116.-.

h. En définitive, l'OCLPF n'a pas abusé de son large pouvoir d'appréciation dans la fixation des postes du PF définitif et le TAPI a ordonné à juste titre que les postes 112, 113 16 du PF produit en procédure de première instance soient modifiés. À cela s'ajoute également la révision de la marge de bénéfice et risques.

Il conviendra cependant d'annuler le jugement querellé en tant qu'il renvoie le dossier à l'OCLPF pour modifier le PF définitif dans le sens de ses considérants, dans la mesure où ces postes seront directement modifiés par la chambre administrative, par économie de procédure.

i. L'OCLPF a considéré à juste titre qu'il appartenait en conséquence aux promoteurs de rembourser aux acquéreurs la différence entre les prix de vente définitivement admis et les prix de vente effectivement conclus. Il conviendra d'adapter cette différence sur la base des considérants qui précèdent.

j. En conséquence, les griefs de la société seront très partiellement admis.

- 6) a. Les acquéreurs reprochent au TAPI et à l'OCLPF de n'avoir pas pris en compte dans le PF les frais encourus en raison des procédures relatives aux HLAÉ, ni ceux qui auraient été engendrés par le drainage défectueux. Ils estiment que la marge allouée aux promoteurs devrait être employée pour prendre en charge ces coûts.
- b. La direction des travaux dont l'exécution est soumise à autorisation de construire doit être assurée par un mandataire inscrit au tableau des mandataires professionnellement qualifiés, dont les capacités professionnelles correspondent à la nature de l'ouvrage (art. 6 al. 1 in initio LCI).

Les propriétaires sont responsables, dans l'application de la présente loi et sous réserve des droits civils, de la sécurité et de la salubrité des constructions et installations (art. 122 LCI).

Le département peut demander des renseignements ou des plans complémentaires, la modification de plans, la constitution de servitudes ou des calculs statiques (art. 13 al. 4 du règlement d'application de la loi sur les constructions et les installations diverses du 27 février 1978 - RCI - L 5 05.01). Il s'agit d'une norme potestative, laissant au département une liberté d'appréciation dans laquelle le Tribunal administratif, devenu depuis lors la chambre administrative, selon sa pratique, n'intervient qu'avec retenue. Les recourants ne peuvent en tirer une quelconque obligation d'agir, opposable aux autorités cantonales (arrêt du Tribunal fédéral 1P.224/2001 du 25 juin 2001 consid. 6b).

Pour les constructions profondes, à plusieurs étages en sous-sol ou pénétrant de plus de 4 m en dessous du niveau naturel du terrain, il est exigé un rapport géotechnique dont le contenu doit préciser le niveau et la direction d'écoulement des nappes d'eau de faible importance, les méthodes d'exécution des enceintes d'encagement avec détail des fiches en profondeur et des ouvrages annexes tels qu'ancrages et pieux (plan et profil détaillés), et le type et la position des ouvrages de régularisation des écoulements souterrains (art. 44 LCI et 9 al. 7 let. a à c RCI).

- c. Il convient de faire une distinction entre ce qui est soumis ou non au contrôle de l'État en vertu des dispositions applicables.

Celui-ci a pour compétence de déterminer la typologie des logements construits en zone de développement et de fixer les composants de leur prix de revient servant de base aux prix à reporter dans les contrats de vente et d'entreprise, lesquels ne peuvent donc pas être librement négociés. L'accord définitif fixe simplement de manière définitive ces éléments en fonction du bouclage des comptes de construction servant de base au PF définitif.

En revanche, la LGZD n'instaure pas de contrôle de la responsabilité contractuelle des intervenants et l'État ne libère pas ceux-ci de mettre en œuvre

les voies de droit habituelles pour faire contrôler le respect d'engagements contractuels et se faire indemniser en cas de violation de ces engagements. La LGZD ne prévoit pas non plus de devoir de l'État d'intervenir dans la promotion par des mesures conservatoires ou provisionnelles dans le but de s'assurer que les intervenants exécutent leurs engagements contractuels.

Il n'appartient donc pas à l'OCLPF de réduire à ce titre la marge de bénéfice et risques des promoteurs, dont le mode de calcul n'a pas été remis en cause par les acquéreurs. Cela étant, comme l'a relevé le TAPI, cette marge pourrait le cas échéant permettre aux promoteurs de faire face à leurs obligations dans le cadre d'un procès civil.

En effet, seul le juge civil peut se prononcer sur le non-respect des obligations contractuelles des intervenants et sur une éventuelle réparation ou indemnisation en découlant. Les questions d'éventuels défauts de construction et du défaut de paiements des intervenants relèvent en effet du droit privé et demeurent ainsi de la compétence des juridictions civiles et non des juridictions administratives.

C'est ainsi à juste titre que le TAPI a retenu que les frais engendrés par les procédures de radiation des HLAE ne pouvaient être considérés comme ressortissant aux coûts de construction proprement dits.

Il ressort par ailleurs de l'étude hydrologique produite par les acquéreurs et des art. 44 LCI et 9 al. 7 RCI qu'en l'espèce, les dispositions de droit public n'exigeaient pas l'établissement d'un rapport géotechnique, lequel aurait peut-être permis de prendre à temps les mesures nécessaires pour éviter les problématiques de drainage. L'obligation de confier la direction des travaux à un mandataire inscrit au tableau des mandataires professionnellement qualifiés constitue la seule exigence imposée par l'État à cet égard. Pour le surplus, la salubrité des constructions relève de la responsabilité des propriétaires et la question d'une réalisation défectueuse ou d'une éventuelle erreur de conception dans le projet relève des règles de l'art en matière de construction et doit être exclusivement examinée sur le plan contractuel. Aucune obligation d'agir ne pouvait être imposée aux autorités administratives sur ce point.

Il en va différemment des équipements sanitaires, lesquels participent à la typologie des logements répondant au besoin prépondérant de la population et constituent des éléments contractuels sur lesquels le contrôle étatique ne fait aucun doute en vertu de l'art. 5 LGZD.

Les griefs des acquéreurs seront par conséquent écartés.

- 7) Dans ces circonstances, le recours des acquéreurs, entièrement mal fondé, sera rejeté et le recours de la société sera très partiellement admis. Le jugement querellé ne sera que très partiellement annulé, modifié dans les sens des considérants, et confirmé pour le surplus.
- 8) Vu l'issue du litige, qui confirme dans sa grande majorité le jugement querellé, les émoluments et indemnités prononcés par le TAPI seront confirmés.

Un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge conjointe et solidaire des acquéreurs. Un émolument, faiblement réduit, de CHF 950.- sera mis à la charge de la société, qui succombe dans une très large mesure (art. 87 al. 1 LPA).

Aucune indemnité de procédure ne leur sera allouée pour le même motif, pas plus qu'au département, qui dispose d'un secteur juridique compétent pour traiter ce type de procédure (art. 87 al. 2 LPA).

\* \* \* \* \*

**PAR CES MOTIFS**  
**LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE**

**à la forme :**

déclare recevables les recours interjetés respectivement le 24 janvier 2017 par Madame Martine BABEY, Madame Veronica et Monsieur Manuel BAUD, Madame Olga et Monsieur Fausto BERNASCHINA, Madame Mara CARVALHO FRAGA, Monsieur Jérôme CONNE, Madame Gaëlle et Monsieur Laurent CRETEGNY, Madame Patricia et Monsieur José FERREIRA, Madame Maria FARINHA RIBEIRO PINHO, Monsieur Manuel FRAGA, Madame Stéphanie et Monsieur Laurent GREMAUD, Monsieur Alexander HAYNES, Madame Mairéad et Monsieur Christopher HODGE, Madame Roxana JAFAR-OMID, Madame Caren KAMERZIN TALLANT, Madame Sonia MACHADO, Madame Laurence et Monsieur Sylvain MERAT, Madame Juliette MERLON, Madame Georgina et Monsieur José Luis MONTEIRO, Madame Mary-Claude et Monsieur Alain MORET, Madame Vladislava NAZAROVA et Monsieur Roman NAZAROV, Madame Mélanie et Monsieur Laurent PAOLI, Madame Marie et Monsieur Nicolas PENNEVEYRE, Madame Carla et Monsieur Mario PEREIRA, Madame Virginie et Monsieur Frédéric PUGLISI, Monsieur Sebastián RODRIGUEZ, Madame Mélanie RUBI, Monsieur Marco SILVA PINHO, Madame Rosaria SURANO, Monsieur Marc SUTTER, Monsieur Cédric TALLANT, Madame Emmanuelle et Monsieur Lars VEILLARD, Madame Rocio et Monsieur Stanislas VIDAKOVIC, Madame Maria Céleste et Monsieur Antonio VIEIRA, Monsieur Jean-Marc VIVET, Madame Christine et Monsieur David VUILLE et le 30 janvier 2017 par Bucher & Moret Sàrl contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 13 décembre 2016 ;

**au fond :**

rejette le recours formé par Madame Martine BABEY, Madame Veronica et Monsieur Manuel BAUD, Madame Olga et Monsieur Fausto BERNASCHINA, Madame Mara CARVALHO FRAGA, Monsieur Jérôme CONNE, Madame Gaëlle et Monsieur Laurent CRETEGNY, Madame Patricia et Monsieur José FERREIRA, Madame Maria FARINHA RIBEIRO PINHO, Monsieur Manuel FRAGA, Madame Stéphanie et Monsieur Laurent GREMAUD, Monsieur Alexander HAYNES, Madame Mairéad et Monsieur Christopher HODGE, Madame Roxana JAFAR-OMID, Madame Caren KAMERZIN TALLANT, Madame Sonia MACHADO, Madame Laurence et Monsieur Sylvain MERAT, Madame Juliette MERLON, Madame Georgina et Monsieur José Luis MONTEIRO, Madame Mary-Claude et Monsieur Alain MORET, Madame Vladislava NAZAROVA et Monsieur Roman NAZAROV, Madame Mélanie et Monsieur Laurent PAOLI, Madame Marie et Monsieur Nicolas PENNEVEYRE, Madame Carla et Monsieur Mario PEREIRA, Madame Virginie et Monsieur Frédéric PUGLISI, Monsieur Sebastián RODRIGUEZ, Madame Mélanie RUBI, Monsieur Marco SILVA PINHO, Madame Rosaria SURANO, Monsieur Marc SUTTER, Monsieur Cédric TALLANT, Madame Emmanuelle et Monsieur Lars VEILLARD, Madame Rocio et Monsieur Stanislas VIDAKOVIC, Madame Maria Céleste et Monsieur Antonio VIEIRA, Monsieur Jean-Marc VIVET, Madame Christine et Monsieur David VUILLE ;

admet très partiellement le recours formé par Bucher & Moret Sàrl ;

annule le jugement du Tribunal administratif de première instance du 13 décembre 2016 en tant qu'il renvoie le dossier au département de l'aménagement, du logement et de l'énergie - OCLPF pour nouvelle décision dans le sens de ses considérants, et le confirme pour le surplus ;

dit que l'accord définitif délivré par département de l'aménagement, du logement et de l'énergie - OCLPF le 2 février 2015 doit être modifié en ce sens que le prix de vente total approuvé à titre définitif en application de l'art. 5 al. 2 LGZD se décompose comme suit :

terrain	CHF 3'095'384.-
contrat d'entreprise générale	CHF 17'706'000.-
honoraires de promotion	CHF 543'295.-
Total prix de revient	CHF 21'344'679.-
Marge de bénéfice et risques	CHF 3'603'437.-
Total prix de vente	CHF 24'948'116.-

confirme la décision précitée pour le surplus ;

met à la charge conjointe et solidaire de Madame Martine BABEY, Madame Veronica et Monsieur Manuel BAUD, Madame Olga et Monsieur Fausto BERNASCHINA, Madame Mara CARVALHO FRAGA, Monsieur Jérôme CONNE, Madame Gaëlle et Monsieur Laurent CRETEGNY, Madame Patricia et Monsieur José FERREIRA, Madame Maria FARINHA RIBEIRO PINHO, Monsieur Manuel FRAGA, Madame Stéphanie et Monsieur Laurent GREMAUD, Monsieur Alexander HAYNES, Madame Mairéad et Monsieur Christopher HODGE, Madame Roxana JAFAR-OMID, Madame Caren KAMERZIN TALLANT, Madame Sonia MACHADO, Madame Laurence et Monsieur Sylvain MERAT, Madame Juliette MERLON, Madame Georgina et Monsieur José Luis MONTEIRO, Madame Mary-Claude et Monsieur Alain MORET, Madame Vladislava NAZAROVA et Monsieur Roman NAZAROV, Madame Mélanie et Monsieur Laurent PAOLI, Madame Marie et Monsieur Nicolas PENNEVEYRE, Madame Carla et Monsieur Mario PEREIRA, Madame Virginie et Monsieur Frédéric PUGLISI, Monsieur Sebastián RODRIGUEZ, Madame Mélanie RUBI, Monsieur Marco SILVA PINHO, Madame Rosaria SURANO, Monsieur Marc SUTTER, Monsieur Cédric TALLANT, Madame Emmanuelle et Monsieur Lars VEILLARD, Madame Rocio et Monsieur Stanislas VIDAKOVIC, Madame Maria Céleste et Monsieur Antonio VIEIRA, Monsieur Jean-Marc VIVET, Madame Christine et Monsieur David VUILLE un émolument de CHF 1'000.- ;

met à la charge de Bucher & Moret Sàrl un émolument de CHF 950.- ;

dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité de procédure ;

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 ;

communique le présent arrêt à Me Stanley Walter et Me Pascal Pétriz, avocats des recourants, au département de l'aménagement, du logement et de l'énergie – oclpf, ainsi qu'au Tribunal administratif de première instance.

Siégeant : Mme Payot Zen-Ruffinen, présidente, M. Thélin, Mmes Krauskopf et Junod, M. Pagan, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

M. Mazza

la présidente siégeant :

F. Payot Zen-Ruffinen

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :