

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1964/2019-LOGMT

ATA/343/2020

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 7 avril 2020

2^{ème} section

dans la cause

A_____

et

B_____

représentés par C_____, mandataire

contre

DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE - OCLPF

EN FAIT

- 1) a. A_____ (ci-après : A_____) est une société anonyme inscrite au registre du commerce de Genève (ci-après : RC), dont le but statuaire est notamment la détention, l'acquisition, la vente et la gestion d'immeubles ou tout autre actif immobilier ainsi que toute activité en relation avec ce but. Elle a pour administrateur Monsieur D_____.
 - b. B_____ (ci-après : B_____) est une société anonyme inscrite au RC qui a pour but statuaire l'étude, la promotion et la réalisation de projets, principalement dans le domaine immobilier. Elle a pour administratrice Madame E_____ depuis juin 2018. Précédemment, Messieurs F_____ et G_____ en étaient administrateurs.
 - c. C_____ (ci-après : la régie) est une société anonyme inscrite au RC qui a pour but statuaire les opérations en rapport avec la construction, l'achat, la vente et la gérance d'objets immobiliers, ainsi que le courtage. Elle a pour administrateurs M. F_____, avec la fonction de président, ainsi que MM. D_____ et G_____.
- 2) Le 13 septembre 2006, B_____ a acquis la parcelle n° 1_____ d'une surface de 2'374 m² sise à la rue H_____ 12 sur la commune de Vernier en 5^{ème} zone de développement 3 pour un montant de CHF 1'775'000.-, sur laquelle était érigée une centrale de télécommunication comprenant un appartement de fonction. La parcelle était grevée de deux cédulas hypothécaires de respectivement CHF 1'725'000.- et CHF 50'000.-.
 - 3) En fin d'année 2006, B_____ a déposé auprès du département de l'aménagement, de l'équipement et du logement, devenu depuis lors le département du territoire (ci-après : le département), deux demandes d'autorisations de construire, l'une portant sur la construction d'un immeuble destiné au logement situé à la rue H_____ 12A, enregistrée sous référence n° DD 2_____, ayant pris en cours d'instruction la forme d'une propriété par étage (ci-après : l'immeuble « PPE »), l'autre sur le changement d'affectation de la parcelle et la construction de logements situé à la rue H_____ 12, enregistrée sous référence n° DD 3_____, sous la forme d'un immeuble d'habitation mixte (ci-après : l'immeuble « HM »).
 - 4) En juin 2007, B_____ a vendu à A_____ une part de copropriété pour moitié de la parcelle n° 4_____, pour un montant de CHF 950'000.-.
 - 5) a. Le 2 septembre 2008, l'office du logement, devenu depuis lors l'office cantonal du logement et de la planification foncière (ci-après : l'OCLPF), a donné

à A_____ et B_____ son accord de principe à l'opération portant sur l'immeuble « HM », indiquant que le plan financier du 11 juillet 2008 faisait partie intégrante de cet accord, dont la validité était liée à celle de l'autorisation de construire. Cette opération était en outre en lien avec l'opération portant sur l'immeuble « PPE », pour laquelle elle faisait office de compensation.

b. Selon ledit plan financier, le prix de revient maximal de l'immeuble « HM » était fixé à CHF 6'151'720.-, tandis que le prix de revient déterminant à son élaboration était de CHF 4'988'339.-, compte tenu du report de la différence de CHF 1'163'381.- dans le prix de revient de l'opération relative à l'immeuble « PPE ». La valeur résiduelle du bâtiment préexistant était arrêtée à CHF 707'600.-. Le financement de l'immeuble « HM » était en outre assuré à raison de 80 % par des fonds étrangers, soit CHF 3'990'671.-, rémunérés selon un taux hypothécaire théorique de 4 % correspondant à une charge financière annuelle de CHF 159'627.-.

6) a. Toujours le 2 septembre 2008, l'OCLPF a donné à A_____ et B_____ son accord de principe à l'opération portant sur l'immeuble « PPE », indiquant que le plan financier du 11 juillet 2008 faisait partie intégrante de cet accord, dont la validité était liée à celle de l'autorisation de construire. Cette opération était en outre liée à l'opération portant sur l'immeuble « HM », pour laquelle cette dernière faisait office de compensation.

b. Selon ledit plan financier, le prix de revient maximal de l'immeuble « PPE » était fixé à CHF 7'908'205.-, dont un montant de péréquation maximal de CHF 1'163'381.- en faveur de l'immeuble « HM ».

7) Le même jour, l'OCLPF a transmis ces accords et leurs annexes au Conseil d'État.

8) Les accords du 2 septembre 2008 ainsi que leurs annexes ont été signés et retournés à l'OCLPF, avec la mention « bon pour accord », par A_____ et B_____.

9) Par arrêtés du 29 septembre 2008, le Conseil d'État a autorisé l'application des normes de la troisième zone de développement aux projets relatifs aux immeubles « HM » et « PPE », les conditions particulières des autorisations de construire demeurant réservées.

10) Le 10 octobre 2008, le département a délivré à B_____ et A_____ les autorisations n° DD 3_____ et n° DD 2_____, indiquant que les conditions figurant dans les préavis rendus, qui faisaient partie intégrante des présentes autorisations, devaient être strictement respectées.

N'ayant pas été contestées, ces autorisations sont entrées en force de choses décidées.

- 11) Le 25 septembre 2009, A_____ et B_____ ont remis à l'OCLPF un plan financier intermédiaire portant sur l'immeuble « PPE », ainsi que son plan de vente et de location détaillés. Le prix de revient de l'immeuble « PPE » était de CHF 7'908'205.- compte tenu d'un montant de péréquation maximal de CHF 1'163'381.- en faveur de l'immeuble « HM ».
- 12) Le 2 octobre 2009, l'OCLPF a délivré à A_____ et B_____ l'accord provisoire de vente de l'immeuble « PPE » sur la base du plan financier intermédiaire du 25 septembre 2009, lui rappelant que les prix de vente détaillés ne pouvaient être dépassés sans son accord.
- 13) Par acte notarié signé les 17 décembre 2009 et 12 janvier 2010 par A_____, B_____ et I_____ SA (ci-après : la banque), les deux cédules hypothécaires portant sur la parcelle n° 4_____ ont été réunies en un seul titre, lequel a été augmenté à CHF 3'050'000.-. Ladite parcelle a en outre été divisée en la parcelle n° 5_____ (4_____A, correspondant à l'immeuble « HM ») sise à la rue H_____ 12, d'une surface de 1'475 m² et grevée de la cédule hypothécaire nouvellement augmentée, et la parcelle n° 6_____ (4_____B, correspondant à l'immeuble « PPE ») sise à la rue H_____ 12A, d'une surface de 897 m², laquelle a au demeurant été mise en PPE.
- 14) Le 11 janvier 2010, A_____, B_____, M. F_____ et la banque ont conclu un contrat de crédit hypothécaire sur la parcelle n° 5_____ portant sur un montant de CHF 3'038'000.-, lequel a été subdivisé en un prêt de CHF 1'875'000.- avec un taux d'intérêt de 3,38 % jusqu'au 13 août 2013, et un prêt de CHF 1'163'000.- avec un taux d'intérêt de 3,6 % jusqu'au 2 mai 2016.
- 15) En février 2010, A_____ et B_____ ont sollicité de l'OCLPF la délivrance de l'autorisation de mise en location de l'immeuble « HM », lui remettant un plan financier intermédiaire daté du 5 février 2010 et signé.

Ce plan financier était identique à celui du 11 juillet 2008 quant au prix de revient de l'immeuble « HM », à la péréquation avec l'immeuble « PPE » et à la valeur résiduelle du bâtiment existant. Il différait toutefois du précédent en tant qu'il prévoyait un financement effectif de l'immeuble « HM » à raison de 60,9 % de fonds étrangers, pour une tranche de CHF 1'875'000.- rémunérée au taux fixe de 3,85 % jusqu'au 13 août 2013 et une autre de CHF 1'163'000.- rémunérée au taux fixe de 3,6 % jusqu'au 2 mai 2016. La charge financière totale était en outre de CHF 114'056.- et le budget de charges d'exploitation de CHF 54'434.-.

- 16) Le 3 mars 2010, le Conseil d'État a arrêté l'état locatif provisoire à appliquer à l'immeuble « HM » comme suit, selon le plan financier du 5 février 2010 :
- | | | | | |
|--|---|-------------|---|---------------|
| 1) 9 logements subventionnables
31 pièces | à | CHF 4'666.- | = | CHF 144'648.- |
| 2) 1 logement non subventionnable | à | CHF 7'500.- | = | CHF 30'000.- |

4 pièces				
3) 1 attique non subventionnable	à	CHF 7'920.-	=	CHF 39'600.-
5 pièces				
4) 360 m ² de locaux	à	CHF 206.-	=	CHF 74'100.-
5) 2 parkings extérieurs	à	CHF 1'800.-	=	CHF 3'600.-
Total				CHF 291'948.-

- 17) Le chantier de construction portant sur les immeubles « HM » et « PPE » s'est achevé dans le courant de l'année 2010.
- 18) Le 26 novembre 2012, A_____ et B_____ ont informé l'OCLPF de l'intention, par cette dernière, d'acquérir la part de copropriété de la première portant sur l'immeuble « HM », requérant son accord de principe.
- 19) Le 23 janvier 2013, l'OCLPF a répondu à A_____ et B_____ qu'en vue de procéder à l'examen de leur demande, un plan financier signé par le nouveau requérant ainsi que l'acte ou la promesse d'achat-vente devaient lui être transmis.
- 20) Par courriel du 5 février 2013, A_____ et B_____ ont demandé à l'OCLPF de leur transmettre une « copie du plan financier correspondant à l'arrêté du 3 mars 2010 » en vue de traiter sa requête.
- 21) Par courriel du même jour, l'OCLPF a transmis à A_____ et B_____ le plan financier du 5 février 2010 correspondant à l'arrêté du Conseil d'État du 3 mars 2010.
- 22) S'en sont ensuivis plusieurs échanges de courriers et de courriels au sujet des documents à remettre à l'OCLPF à la suite de la demande de transfert de propriété de A_____ et B_____, une décision quant aux prestations de l'État pour l'immeuble « HM » et l'accord de vente définitif pour l'immeuble « PPE » devant être rendus par la même occasion.
- 23) Le 18 octobre 2013, A_____, B_____ et la régie ont conclu un contrat de prêt pour un montant de CHF 1'500'000.-, au taux de 3,34 % pour une durée de vingt ans, aux termes duquel la régie se substituait à la banque s'agissant du prêt qui était arrivé à échéance le 13 août 2013.
- 24) a. Le 12 novembre 2013, A_____ et B_____ ont informé l'OCLPF que la régie s'était substituée à la banque s'agissant du prêt qui était arrivé à échéance le 13 août 2013, au même taux fixe que celui proposé par la banque, de 3,34 % pour une durée de vingt ans.
- b. Elles lui ont en outre remis :
- l'état locatif de l'immeuble « HM », selon lequel l'ensemble des appartements était loué depuis le printemps 2010, avec une date d'entrée moyenne au 1^{er} mai 2010 ;

- un plan financier définitif du 3 novembre 2010 pour l'immeuble « HM », indiquant un prix de revient effectif de CHF 6'580'605.-, réduit à un montant déterminant de CHF 5'304'345.- compte tenu du report de la somme de CHF 1'276'260.- à titre de péréquation avec l'immeuble « PPE ». La valeur résiduelle du bâtiment préexistant retenue était de CHF 707'600.- ;
 - un plan financier définitif du 3 novembre 2010 pour l'immeuble « PPE », dont le prix de revient était de CHF 7'786'333.- compte tenu d'un montant de péréquation maximal de CHF 1'276'260.- en faveur de l'immeuble « HM ».
- 25) S'en sont ensuivis d'autres échanges de courriers et de courriels entre les parties, notamment quant à la production de pièces supplémentaires.
- 26) Par courriel du 6 novembre 2015, l'OCLPF a requis de A_____ et B_____ des renseignements complémentaires, lui faisant également part de ses remarques préliminaires. Le prix de revient de l'immeuble « HM » admis était de CHF 4'988'339.- et la valeur résiduelle du bâtiment préexistant de CHF 707'600.-. Seuls des honoraires de promotion à hauteur de CHF 52'240.- étaient acceptés, en l'absence de factures détaillées produites pour le solde. La péréquation avec l'immeuble « PPE » était ainsi de CHF 577'788.-.
- 27) Le 12 novembre 2015, A_____ et B_____ ont accusé réception de ce courriel, demandant à l'OCLPF, avant de se déterminer formellement sur son contenu, de lui indiquer la méthode de calcul de la péréquation avec l'immeuble « PPE ».
- 28) Le 24 novembre 2015, l'OCLPF leur a répondu que le montant de la péréquation avait pour but d'obtenir l'équilibre du plan financier de l'immeuble « HM » en termes de loyer et de rendement net, le prix de revient étant à ce stade établi sur une base budgétaire. Lors de l'établissement des accords définitifs, le prix de revient effectif de chaque immeuble serait connu et le montant de la péréquation revu en conséquence. En l'occurrence, au vu de la baisse du prix de revient de l'immeuble « HM », le montant de la péréquation nécessaire au bon équilibre du plan financier suivait la même baisse.
- 29) Le 8 mars 2016, A_____ et B_____ ont fait part à l'OCLPF de leurs remarques à la suite de son précédent courriel du 6 novembre 2015. Le prix de revient de l'immeuble « HM » était de CHF 4'478'096.-. La valeur résiduelle du bâtiment préexistant était de CHF 832'600.-, dès lors que A_____ avait acquis, en juin 2007, la moitié du bien-fonds, pour un montant de CHF 950'000.-, dont la valeur correspondait ainsi au double de ce prix, soit CHF 1'900'000.-. Les honoraires de promotion étaient de CHF 106'500.-, même en l'absence de justificatif de paiement, dès lors qu'il s'agissait d'une écriture comptable interne à

la régie. La péréquation avec l'immeuble « PPE » était par conséquent de CHF 1'356'740.-.

- 30) Le 2 mai 2016, A_____, B_____ et la régie ont conclu un contrat de prêt pour un montant de CHF 1'163'000.-, au taux de 3,34 % pour une durée de vingt ans, aux termes duquel la régie se substituait à la banque s'agissant du prêt qui arrivait à échéance le même jour.
- 31) Le 18 octobre 2016, à la demande de l'OCLPF, qui avait constaté que le précédent contrat conclu avec la banque était arrivé à échéance, A_____ et B_____ lui ont remis une copie du nouveau contrat de prêt.
- 32) Le 1^{er} décembre 2016, l'OCLPF a fait savoir à A_____ et B_____ que le contrat de prêt du 2 mai 2016, conclu avec la régie sans son consentement préalable, prévoyait un taux d'intérêt supérieur à ceux du marché, leur accordant un délai pour lui transmettre une proposition de prêt hypothécaire aux conditions actuelles en vigueur, à défaut de quoi le taux de l'office fédéral du logement (ci-après : OFL) serait appliqué. Par ailleurs, leur demande de transfert de propriété serait examinée une fois l'arrêté départemental en force.
- 33) a. Le 5 janvier 2017, A_____ et B_____ ont expliqué à l'OCLPF qu'en septembre 2013, la banque leur avait proposé un taux de 3,34 % pour une durée de vingt ans, ce dont elles l'avaient informé le 12 novembre 2013. À la suite d'une nouvelle demande effectuée auprès de la banque, celle-ci leur avait proposé, le 14 décembre 2016, un taux fixe de 4,1 % pour une durée de vingt ans, de sorte que le taux auquel le prêt avec la régie avait été conclu, au demeurant inférieur à celui figurant dans le plan financier, était plus avantageux pour les locataires et correspondait à leur intérêt, de sorte qu'il devait être maintenu.
- b. Elles ont annexé à leur courrier :
- un courriel d'un gestionnaire de la banque du 27 septembre 2013 indiquant que celle-ci ne pratiquait plus de taux fixes supérieurs à dix ans mais qu'une durée plus longue pouvait néanmoins être envisagée, pour un taux de 3,34 % ;
 - un courriel d'un gestionnaire de la banque du 14 décembre 2016, faisant suite à un rendez-vous du 7 décembre 2016, leur communiquant un taux indicatif qui pouvait leur être proposé pour le financement d'un immeuble tel que celui de « J_____ », sous réserve d'acceptation par son service de crédits, d'un taux fixe de 4,1 % pour une durée de vingt ans.
- 34) Le 23 février 2017, l'OCLPF a octroyé un délai à A_____ et B_____ pour se déterminer sur les conditions du contrat de prêt hypothécaire du 2 mai

2016 ainsi que sur la violation de l'obligation lui étant faite d'obtenir son consentement avant toute modification du financement.

35) Le 20 mars 2017, A_____ et B_____ ont réitéré leurs précédentes explications, demandant à l'OCLPF de statuer définitivement en prenant en compte les contrats de prêt hypothécaire conclus avec la régie.

36) a. Le 18 septembre 2017, l'OCLPF a transmis à A_____ et B_____ un projet d'arrêté départemental fixant l'état locatif de l'immeuble « HM » dès le 1^{er} décembre 2017 de la manière suivante :

1) 9 logements subventionnés 31 pièces	à	CHF 4'010.-	=	CHF 124'320.-
2) 1 logement subventionnable 4 pièces	à	CHF 6'447.-	=	CHF 25'788.-
3) 1 logement subventionnable 5 pièces	à	CHF 6'806.-	=	CHF 34'032.-
4) 360 m ² de locaux	à	CHF 177.-	=	CHF 63'684.-
5) 2 parkings extérieurs	à	CHF 1'548.-	=	CHF 3'096.-
Total				CHF 250'920.-

b. Le plan financier du 8 août 2017 annexé arrêta à la date d'entrée moyenne des locataires au 1^{er} mai 2010 et selon un taux maximum admissible selon l'OFL un prix de revient effectif de l'immeuble « HM » de CHF 5'643'938.- réduit à CHF 4'988'339.- compte tenu d'un montant de péréquation avec l'immeuble « PPE » de CHF 655'599.- à imputer sur ce dernier. La valeur résiduelle du bâtiment préexistant était de CHF 707'620.-. Le financement de l'opération était constitué de 60,9 % de fonds étrangers, dont CHF 1'163'000.- rémunérés au taux de 3,6 % et CHF 1'875'000.- au taux de 3,85 %. Les intérêts intercalaires étaient de CHF 117'969.-, les honoraires de promotion de CHF 84'520.- et les charges d'exploitation de CHF 54'436.-.

Selon le document « résultat de l'examen du dossier » du 1^{er} septembre 2017, l'état locatif de l'immeuble « HM » était réduit de 14,05 %, soit CHF 41'030.-, d'une part en lien avec les charges d'exploitation, réduites de 3,81 % (soit CHF 11'114.-), lesquelles étaient arrêtées à CHF 43'322.-, montant correspondant à la moyenne des charges de 2013, 2014 et 2015, et les intérêts hypothécaires, réduits de 10,25 % (soit CHF 29'916.-). La réserve pour entretien était en outre de CHF 86'756.-, soit CHF 1'838.- par pièce théorique avant le mi-terme du contrôle étatique.

c. Un délai leur était imparti pour se déterminer sur ce projet d'arrêté départemental.

37) Le 16 octobre 2017, A_____ et B_____ ont contesté ce projet. Les plans financiers relatifs aux immeubles « HM » et « PPE » devaient être validés simultanément, étant donné que la péréquation concernait les deux dossiers. Le prix de revient de l'immeuble « PPE » était de CHF 7'786'333.-, de sorte à

diminuer le prix de revient de l'immeuble « HM » et, par conséquent, l'état locatif autorisé. Elles reprenaient au surplus leurs précédentes explications s'agissant de la valeur résiduelle du bâtiment préexistant, qui était de CHF 832'600.-, et des honoraires de promotion, qui étaient de CHF 106'500.-. Par ailleurs, les intérêts intercalaires étaient de CHF 161'887.- et le taux d'intérêt du prêt hypothécaire de 3,34 %.

- 38) Le 23 avril 2018, l'OCLPF a rappelé à A_____ et B_____ que l'autorisation de construire du 10 octobre 2008 n° DD 3_____ relative à l'immeuble « HM », qui était entrée en force, imposait le respect de toutes les conditions techniques et financières qu'elle comportait. Tel était le cas du montant de la péréquation avec l'immeuble « PPE », de CHF 655'599.-, qui permettait de maintenir l'équilibre financier des opérations, ainsi que la valeur résiduelle du bâtiment préexistant fixé dans ladite autorisation. Le montant des intérêts intercalaires correspondait aux intérêts payés pendant la construction, pour un montant total de CHF 117'969.-. Les honoraires de promotion pris en compte, d'un montant total de CHF 84'520.-, comprenait des honoraires de rénovation par CHF 32'280.- et des honoraires sur travaux de CHF 52'239.-. Par ailleurs, à défaut de renégociation des conditions de prêt, le taux hypothécaire maximum admissible pour la part d'endettement de l'opération devait correspondre au taux officiel de l'OFL à la date du 2 mai 2016. Un délai leur était accordé pour formuler leurs éventuelles observations.
- 39) Le 23 avril 2018 également, l'OCLPF a transmis à A_____ et B_____ le projet d'accord définitif de vente de l'immeuble « PPE » pour un montant de CHF 8'009'662.-, soit une baisse du prix de vente maximum autorisé de CHF 1'322'019.-, et le plan financier du 29 mars 2018 y relatif arrêtant le prix de revient de cet immeuble à CHF 6'787'849.- compte tenu d'un montant de péréquation de CHF 655'599.- en lien avec l'immeuble « HM ».
- 40) Le 22 mai 2018, A_____ et B_____ ont contesté les deux courriers de l'OCLPF et persisté dans leurs précédentes observations. En particulier, la péréquation avec l'immeuble « PPE » devait être ajustée au montant de CHF 1'356'740.- afin d'obtenir un prix de revient de cet immeuble de CHF 7'786'333.- et, par conséquent, de baisser le prix de revient de l'immeuble « HM » ainsi que l'état locatif y relatif. Les taux d'intérêts fixés avec la régie à 3,34 % devaient également être admis.
- 41) À la demande de A_____ et B_____, un entretien a eu lieu dans les locaux de l'OCLPF le 30 octobre 2018 en présence de MM. F_____ et D_____, lesquels avaient émis le souhait de pouvoir aborder les questions du calcul de la péréquation, des honoraires de promotion non admis ainsi que de la valeur résiduelle du bâtiment préexistant s'agissant de l'immeuble « HM ».

- 42) Le 14 janvier 2019, à la suite de cette entretue, A_____ et B_____ ont transmis à l'OCLPF des factures de promotion d'un montant total de CHF 297'342.- relatives à l'immeuble « PPE ».
- 43) Par arrêté du 3 avril 2019, le département a fixé les prix de vente autorisés des logements et places de parking de l'immeuble « PPE » à CHF 8'009'700.-, la date de l'entrée moyenne dans les logements étant le 1^{er} septembre 2010. Entrée en force, l'autorisation de construire n° DD 3_____ imposait le respect de toutes les conditions financières et techniques qu'elle comportait, en particulier le montant de la péréquation lié à l'immeuble « HM ». Par ailleurs, aucun justificatif pertinent n'avait été produit en vue d'attester les honoraires de promotion allégués, les justificatifs produits concernant le paiement de commission de vente, étrangères au prix de revient de l'immeuble.
- 44) Par arrêté du 3 avril 2019 également, le département a fixé l'état locatif autorisé à appliquer par A_____ et B_____ dès le 1^{er} juin 2019 à l'immeuble « HM », avec une fin du contrôle le 30 avril 2035, de la manière suivante, selon le plan financier du 8 août 2017 :

1) 9 logements subventionnés 31 pièces	à	CHF 4'010.-	=	CHF 124'320.-
2) 1 logement subventionnable 4 pièces	à	CHF 6'447.-	=	CHF 25'788.-
3) 1 logement subventionnable 5 pièces	à	CHF 6'806.-	=	CHF 34'032.-
4) 360 m ² de locaux	à	CHF 177.-	=	CHF 63'684.-
5) 2 parkings extérieurs	à	CHF 1'548.-	=	CHF 3'096.-
Total				CHF 250'920.-

L'autorisation de construire n° DD 3_____ délivrée le 10 octobre 2008, qui était en force, imposait notamment le respect de toutes les conditions techniques et financières qu'elle comportait, en particulier le montant relatif à la valeur résiduelle du bâtiment ainsi que le montant de la péréquation lié à l'immeuble « PPE ». La conclusion du contrat de prêt le 2 mai 2016 avec la régie, sans l'accord préalable de l'OCLPF et sans renégociation ultérieure, avait eu pour conséquence de renchérir le coût global de la dette hypothécaire et, par conséquent, des loyers, ce qui procédait d'un choix d'investissement non compatible avec les critères d'économie auxquels était subordonnée l'aide de l'État, le taux hypothécaire admissible étant celui de l'OFL en vigueur à la date de conclusion dudit prêt.

- 45) Par acte du 22 mai 2019, A_____ et B_____ ont recouru auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre cet arrêté, concluant préalablement à l'audition de divers témoins ainsi qu'à la production, par le département, de toutes les directives administrative appliquées et, sur le fond, principalement à son annulation et à l'octroi d'une indemnité de procédure, subsidiairement au renvoi du dossier au département pour nouvelle décision au sens des considérants.

Le litige portant sur un état de fait particulièrement complexe et tenu concernant deux constructions importantes, il se justifiait d'entendre MM. F_____, D_____ et G_____, ainsi que Monsieur K_____, l'architecte ayant déposé et assuré le suivi des autorisations de construire et rédigé les différents plans financiers, dont notamment le montant de la péréquation.

C'était à tort que le département avait fixé le prix de revient effectif de l'immeuble « HM » à CHF 5'643'938.-. En particulier, la valeur résiduelle du bâtiment préexistant retenue était erronée, puisqu'elle ne tenait pas compte de l'acquisition, en 2007, de la moitié de la parcelle n° 4_____ par A_____ pour un montant de CHF 950'000.-, qui valait par conséquent le double, de sorte qu'elle devait être arrêtée à CHF 823'600.-. Le fait que le montant de CHF 707'620.- ait été indiqué dans le plan financier initial n'y changeait rien et ne signifiait pas qu'il ne pouvait pas être adapté par la suite à la réalité, ce d'autant que l'architecte en charge du dossier avait agi par inadvertance en omettant de procéder à sa modification. Par la péréquation, l'immeuble « PPE » absorbait une partie du coût de revient de l'immeuble « HM » en diminuant son état locatif et donc les loyers ainsi que la subvention de l'État, de sorte que c'était conformément au but de la loi, qui cherchait à mettre sur le marché locatif des logements de qualité répondant aux besoins des locataires aux revenus financiers les plus modestes, qu'elles avaient retenu le montant de CHF 1'356'740.-. C'était également en violation de la loi et du principe de la bonne foi que le département n'avait pas retenu le taux hypothécaire faisant l'objet du contrat de prêt conclu avec la régie, puisqu'elles ignoraient alors l'existence d'une obligation consistant à interpeller l'OCLPF à ce sujet, étant précisé que la même situation, en 2013, n'avait donné lieu à aucune objection de sa part. Il était faux de prétendre qu'elles n'avaient pas renégocié le contrat de prêt, puisque la banque avait proposé un taux bien supérieur à celui pratiqué par la régie, dont le taux était au demeurant inférieur à celui précédemment autorisé. Enfin, le département avait, en violation de la loi, diminué le montant des charges d'exploitation de 3,81 % et appliqué le taux hypothécaire de l'OFL, conduisant à une diminution de 10,25 % de l'état locatif.

- 46) Le 25 juin 2019, le département, soit pour lui l'OCLPF, a conclu au rejet du recours.

Le Conseil d'État avait rendu un arrêté le 29 septembre 2008 et le département avait accordé l'autorisation de construire n° DD 3_____ le 10 octobre 2008. Ces décisions, définitives à défaut d'avoir été contestées, se référaient aux accords de principe du 2 septembre 2008, qui obligeaient A_____ et B_____ à plafonner le prix de revient de l'opération aux montants retenus et à justifier leur coût effectif. Les différents postes du plan financier initial ne pouvaient ainsi plus être modifiés au stade de l'accord définitif. Il en allait en particulier ainsi de la valeur résiduelle du bâtiment préexistant, fixée à CHF 707'600.-, qui n'avait au demeurant suscité aucune contestation de leur part,

étant précisé que le fait que l'architecte ait commis une inadvertance n'était pas pertinent. Il en allait de même du montant de la péréquation avec l'immeuble « PPE », qui était diminuée mécaniquement étant donné le prix de revient de l'immeuble « HM », d'un montant inférieur au prix maximal arrêté dans l'accord de principe du 2 septembre 2008. A_____ et B_____ ne pouvaient à cet égard soutenir la prise en considération d'un montant excédant celui budgété dans l'autorisation de construire, leurs arguments quant aux avantages retirés par les locataires étant spécieux.

La réduction du taux d'intérêt hypothécaire à celui publié par l'OFL ne prêtait pas le flanc à critique. Ainsi, le taux du contrat de prêt hypothécaire du 2 mai 2016, de 3,34 % pendant vingt ans, correspondait à celui qui avait prévalu lors de la conclusion du contrat de prêt du 18 octobre 2013, alors même qu'il était patent que les intérêts hypothécaires avaient baissé durant ce laps de temps. Il était d'autant moins justifié que les documents produits par A_____ et B_____ étaient postérieurs à la conclusion dudit contrat de prêt et que les intéressés n'avaient pas cherché à négocier le taux hypothécaire proposé par la régie, avec laquelle elles avaient au demeurant un lien particulièrement étroit. Il importait par ailleurs peu qu'aucune objection n'ait été soulevée par l'OCLPF lorsqu'il avait pris connaissance du premier contrat de prêt. Il convenait également de s'affranchir de la durée dudit prêt, qui ne constituait pas l'option la plus économique. L'état locatif global retenu avait été fixé sur la base des charges d'exploitation, eu égard aux documents remis par A_____ et B_____ pour les années 2013 à 2015, les trois dernières années d'exploitation complètes connues.

- 47) Le 26 juillet 2019, A_____ et B_____ ont répliqué, persistant dans les conclusions et termes de leur recours.

La modification du montant de la valeur résiduelle du bâtiment préexistant à son coût réel restait possible, puisque des décisions entrées en force de chose décidée pouvaient être modifiées par la voie de la révocation. Par ailleurs, si le montant de la péréquation pouvait être diminué, il pouvait également être augmenté dans un souci d'égalité de traitement, étant précisé que le département ne pouvait pas choisir de modifier certains postes et pas d'autres, sous peine d'adopter un comportement choquant et arbitraire. En les accusant de s'être concertés avec la régie, le département perdait de vue qu'elles étaient des personnes morales à part entière, dont les administrateurs devaient défendre les intérêts. Il ne pouvait pas non plus diminuer les charges d'exploitation, ce qui ne trouvait aucun fondement dans la loi. En tout état de cause, son calcul était erroné, puisqu'il devait tenir compte des charges d'exploitation pour les années 2016 à 2019, à tout le moins pour les années 2014 à 2016.

- 48) Le 8 août 2019, la chambre de céans a ordonné la comparution personnelle des parties, ainsi que l'audition de M. F_____.

- 49) Le 2 septembre 2019, A_____ et B_____ ont requis l'audition de M. G_____.
- 50) Le 6 septembre 2019, la chambre de céans a informé A_____ et B_____ qu'il serait décidé ultérieurement de l'opportunité de cette audition.
- 51) a. Lors de l'audience du 30 octobre 2019, M. D_____, représentant de A_____ et B_____, a expliqué qu'il n'avait pas la même compréhension que l'OCLFP des frais de promotion, lequel avait qualifié comme tels des frais commerciaux. Le prêt du 2 mai 2016 avait été conclu avec la régie car il souhaitait vendre ses parts, de sorte qu'il ne lui paraissait pas opportun de négocier un nouveau prêt avec la banque, laquelle l'avait néanmoins renseigné sur les taux et conditions, qui étaient moins avantageux. À l'époque, les sociétés travaillaient presque exclusivement avec la banque, laquelle en avait profité pour proposer de moins bonnes conditions que celles des autres établissements bancaires. Le prix d'acquisition du bâtiment avait, dans un premier temps, été indiqué de manière erronée, ce qui avait été rectifié en y ajoutant le prix auquel sa part avait été acquise, ce dont l'OCLPF n'avait pas tenu compte.
- b. M. F_____ a expliqué qu'il avait eu le souci de maîtriser la répercussion du taux hypothécaire sur les loyers, étant précisé qu'à l'époque, il disposait de peu d'expérience en matière de gestion d'immeubles subventionnés. Il avait néanmoins négocié avec plusieurs banques, qui avaient proposé un taux moins avantageux que la régie, étant donné que ce n'était qu'au cours de l'année 2016 que les taux avaient baissé. Dans les conditions octroyées pour le prêt, le fait que M. D_____ souhaitait vendre ses parts à terme avait également joué un rôle.
- c. Selon les représentants du département, seuls avaient été pris en compte les frais effectifs lorsqu'ils étaient justifiés, le montant de CHF 106'500.-, qui se rapportait aux honoraires de promotion, ayant été budgétisé. Quant au taux d'intérêt du prêt du 2 mai 2016, il était particulièrement élevé, l'information de la banque produite étant trop générale pour être prise en compte. Sur la base de dossiers comparables, les taux d'intérêts se situaient, en 2016, entre 2 % et 2,5 % pour une durée de vingt ans, de sorte que l'information de la banque, qui articulait un taux de 4,1 %, était difficilement compréhensible.
- d. À l'issue de l'audience, les parties ont indiqué qu'elles informeraient la chambre administrative de leur éventuel accord en vue de la suspension de la procédure, A_____ et B_____ ayant précisé que, dans le cas contraire, elles persistaient dans leur demande d'audition de M. G_____.
- 52) Le 6 novembre 2019, A_____ et B_____ ont requis la suspension de la procédure jusqu'à la fin du mois de mars 2020 aux fins de négociations avec le département.

- 53) Le 13 novembre 2019, le département a indiqué que, n'ayant pas le statut d'un partenaire contractuel, des négociations n'étaient pas envisageables, ce d'autant qu'il n'avait aucune marge de manœuvre à sa disposition dans l'application des règles en vigueur. Il n'était au demeurant pas opportun de suspendre la procédure, l'octroi de prestations étatiques, qui avaient un impact sur les locataires, imposant le respect de celles-ci.
- 54) Le 18 novembre 2019, la chambre de céans a pris note de l'opposition du département à la suspension de la procédure et a imparti à A_____ et B_____ un délai au 6 décembre 2019 pour se déterminer au sujet des observations du département du 13 novembre 2019.
- 55) Le 4 décembre 2019, A_____ et B_____ ont pris note de l'opposition du département à la suspension de la procédure et persisté dans leur recours, de même que s'agissant de l'audition de MM. G_____ et K_____, au regard de la prétendue connivence avec la régie sous-entendue par le département.
- 56) Sur quoi, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

EN DROIT

- 1) Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
- 2) a. Les recourantes concluent préalablement à l'audition de témoins supplémentaires ainsi qu'à la production, par le département, de l'ensemble des directives administratives appliquées.
- b. Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), le droit d'être entendu comprend notamment pour le justiciable le droit de faire administrer des preuves portant sur des faits pertinents. Ce droit n'empêche pas l'autorité de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 143 III 65 consid. 3.2 ; 143 V 71 consid. 4.1).
- c. En l'espèce, il ne se justifie pas de faire droit à la requête des recourantes, l'audition de MM. G_____ et K_____ n'étant pas de nature à apporter des éléments supplémentaires. Si les recourantes indiquent certes que ces deux personnes ont assuré le suivi des dossiers relatifs aux immeubles « HM » et

« PPE », il n'en demeure pas moins que la chambre de céans a procédé à l'audition de MM. D_____ et F_____, respectivement administrateurs de A_____ et de la régie pour le premier nommé, et des recourantes et de la régie pour le second, auxquels les recourantes ont pu poser toutes les questions nécessaires à la résolution du litige s'agissant des points contestés de l'arrêté entrepris.

Par ailleurs, s'agissant des directives administratives dont les recourantes demandent la production, le dossier contient également suffisamment d'éléments pour trancher le litige, l'OCLPF puis le département ayant expliqué de manière circonstanciée les éléments pris en compte pour la détermination des différents montants et leurs calculs. Par ailleurs, comme il sera par la suite rappelé, la pratique de cette autorité ressort en particulier de la jurisprudence de la chambre de céans, librement accessible (ATA/190/2018 du 27 février 2018 consid. 2c et les références citées).

Il s'ensuit que les réquisitions de preuves supplémentaires demandées par les recourantes seront écartées.

- 3) Le litige porte sur la conformité au droit de l'arrêté du département du 3 avril 2019 en lien avec l'immeuble « HM » en tant qu'il fixe le prix de revient de ce dernier ainsi que ses charges d'exploitation.
- 4) L'État encourage la construction de logements d'utilité publique et s'efforce d'améliorer la qualité de l'habitat dans les limites et selon les critères fixés par la loi (art. 1 al. 1 de la loi générale sur le logement et la protection des locataires du 4 décembre 1977 - LGL - I 4 05). L'encouragement de l'État se concrétise par voie d'octroi de subventions, d'allègement fiscaux ainsi que par la surveillance de la qualité d'immeubles subventionnés et de leur environnement, ainsi qu'à l'économie des coûts de production et d'exploitation (art. 1 al. 2 let. b et d LGL). Sont notamment admis au bénéfice de la LGL les immeubles de catégorie « 4 HM » (art. 16 al. 1 let. d LGL).

L'État veille à la qualité des logements et de leur environnement ainsi qu'à l'économie des coûts de production et d'exploitation (art. 1 al. 2 let. d LGL). Il fixe des conditions relatives aux locataires (art. 30 ss LGL ; art. 5 ss 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) et aux immeubles (art. 25 ss LGL ; art. 1 ss RGL). Parmi ces dernières figurent les exigences liées aux pièces (art. 1 RGL), à l'équipement (art. 2 RGL) et à l'entretien des immeubles (art. 28 LGL et 3 RGL). Les immeubles doivent être maintenus constamment en bon état d'entretien (art. 28 al. 1 phr. 1 LGL). Les mesures nécessaires doivent être prises pour garantir le bon état général des immeubles et de leur équipement, ainsi que pour éviter, en particulier, toute dégradation anormale des constructions et assurer la sécurité du public (art. 3 al. 1 RGL). Le propriétaire doit constituer des réserves

pour travaux d'entretien et les déposer en banque sur un compte spécial (art. 3 al. 4 phr. 1 RGL).

- 5) La politique d'encouragement est également assurée par la loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957 (LGZD - L 1 35), qui impose la destination des constructions dans le périmètre fixé (art. 5 LGZD). Ainsi, selon l'art. 4A LGZD, celui qui réalise des logements dans un périmètre de zone de développement, dont la zone primaire est la zone villas, et qui a fait l'objet d'une délimitation avant le 1^{er} juin 2007 a le choix entre la construction de logements soumis au régime « HM » au sens de l'art. 16 al. 1 let. d LGL, ou la cession à une collectivité publique ou à un organisme sans but lucratif d'une partie de son terrain pour la construction de logements d'utilité publique. Si le réalisateur opte pour la première de ces deux hypothèses, à teneur de l'art. 2 LGZD, la délivrance de l'autorisation de construire est soumise à deux conditions, soit à l'existence d'un plan localisé de quartier au sens de l'art. 3 LGZD et à la conformité des objets à construire aux conditions particulières posées aux art. 4 (existence d'un règlement de quartier) et 5 (affectation à des besoins d'intérêt général).

Il revient au département, dans le cadre de l'examen de la demande définitive de l'autorisation de construire, de fixer les conditions particulières au sens des art. 4 et 5 LGZD (art. 5 du règlement d'application de la loi générale sur les zones de développement du 20 décembre 1978 - RGZD - L 1 35.01). Il ne pourra délivrer l'autorisation de construire que si toutes les conditions imposées sont remplies ou leur réalisation garantie de manière appropriée (art. 6 RGZD).

La délivrance de l'autorisation de construire est subordonnée à la condition que les logements destinés à la location ou à la vente doivent répondre par le nombre, le type et les loyers des logements prévus, à un besoin prépondérant d'intérêt général (art. 5 al. 1 let. a et b LGZD). À cet effet, des garanties appropriées, assurant le respect des restrictions dont l'autorisation de construire est assortie, doivent être dûment fournies (art. 5 al. 1 let. d LGZD). Selon l'art. 5 al. 2 LGZD, les plans financiers, notamment les normes applicables à l'état locatif ou aux plans de vente et aux réserves d'entretien, doivent être préalablement agréés par le département compétent, toute modification qui intervient en cours de construction devant être signalée et faire le cas échéant l'objet d'un nouvel agrément.

- 6) a. Les autorisations de construire définitives délivrées par le département sont susceptibles de recours, selon les modalités prévues aux art. 145, 146 et 149 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05). Selon l'art. 7 LGZD, les décisions du département prises sur la base de cette loi sont susceptibles de recours selon les mêmes modalités.
- b. 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 plan financier et de l'état locatif que ladite autorisation lui impose de respecter, c'est contre celle-ci qu'il doit former recours, conformément aux conditions de procédure précitées ATA/502/2014 du 1^{er} juillet 2014 consid. 15).

- 7) a. Les immeubles de régime « HM », auxquels renvoie l'art. 4A LGZD, sont l'une des trois catégories d'immeubles de logements d'utilité publique instaurées par la LGL, à laquelle la LGZD renvoie, s'agissant de la procédure à utiliser pour obtenir l'accord de l'État au projet de construction envisagée. Il s'agit d'immeubles d'habitations mixtes, comprenant des logements avec subvention proportionnelle au revenu des locataires et des logements sans subvention (art. 16 al. 1 let. d LGL).

Pour être admis au bénéfice de la LGL, les immeubles doivent répondre à différentes conditions énoncées à l'art. 25 LGL. Ils doivent comprendre essentiellement des logements dont les loyers soient compatibles avec la destination de logements d'utilité publique (let. a) ; ils doivent comporter un équipement confortable et répondent par leur conception et leurs caractéristiques aux besoins de la population (let. b) ; ils doivent être construits conformément aux règles de l'art et avec des matériaux de bonne qualité (let. c) ; ils doivent être de qualité, y compris pour leur environnement, et construits dans le souci de l'économie des coûts de production et d'exploitation (let. d, qui renvoie à l'art. 1 al. 2 let. d LGL).

Les plans techniques et financiers, notamment les normes applicables à l'état locatif, doivent être préalablement agréés par le Conseil d'État, qui peut déléguer cette compétence à un département. Toute modification qui intervient en cours de construction doit être signalée et faire, le cas échéant, l'objet d'un nouvel agrément (art. 27 LGL).

- b. La procédure de mise au bénéfice de la LGL, que le requérant d'une autorisation de construire en zone de développement doit entreprendre pour justifier qu'il remplit les conditions financières prescrites par l'art. 5 LGZD s'il opte pour la construction de logements selon le régime « HM » de l'art. 4A LGZD, est réglée aux art. 66 ss RGL, applicables par analogie (art. 25 al. 1 LGZD).

Le propriétaire requérant doit présenter une demande écrite à l'adresse de l'OCLPF, comportant les documents énoncés à l'art. 67 RGL, parmi lesquels un plan financier complet et conforme au modèle. Si l'OCLPF accepte cette demande préliminaire, il rend un accord de principe qui vaut mise au bénéfice provisoire de la loi et qui comporte une échéance (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).

Aucun bail ne peut être conclu avant que l'OCLPF n'ait approuvé l'état locatif détaillé que le bénéficiaire de l'accord de principe est autorisé à appliquer, à titre provisoire, jusqu'à l'obtention définitive du bénéfice de la loi (art. 73 al. 1 RGL). L'accord de l'État est octroyé par la notification d'une décision de mise en location provisoire prise par l'OCLPF sur requête du bénéficiaire. Celui-ci doit joindre à sa demande d'autorisation de location différents documents, dont un plan financier intermédiaire complet et un projet d'état locatif détaillé comportant différentes précisions relatives aux surfaces locatives brutes de chaque logement (art. 74 RGL). La décision de mise en location provisoire ne constitue pas une simple mesure d'exécution de l'accord de principe mais remplit les conditions d'une décision au sens de l'art. 4 LPA, dans la mesure où elle permet au propriétaire de conclure des baux avec ses locataires sur la base de l'état locatif qu'elle l'autorise à appliquer, mais permet également aux locataires de requérir l'établissement de tels baux, jusqu'à l'obtention définitive du bénéfice de la loi (art. 5 al. 2 et 73 al. 1 RGL). Il s'agit d'une décision incidente au sens de l'art. 57 let. c LPA qui peut faire l'objet, à certaines conditions, d'un recours pour permettre à son destinataire d'en faire contrôler la conformité avec le cadre financier qui découle des autorisations de construire en force (ATA/502/2014 précité consid. 20).

Finalement, pour obtenir définitivement le bénéfice de la loi, le bénéficiaire de l'accord de principe doit présenter une demande en ce sens au service compétent, accompagnée des pièces justificatives permettant d'établir les éléments financiers définitifs. À l'issue de l'instruction de cette demande, le département accorde le bénéfice de la loi à titre définitif et notifie sa décision dans ce sens au bénéficiaire (art. 78 al. 2 RGL). Par cette décision, le rendement net que le propriétaire peut obtenir de la chose louée à la fin des travaux est arrêté, après l'établissement du plan financier définitif fondé sur le bouclage définitif des comptes de construction. Si ces derniers révèlent que certaines données financières n'avaient pas été prises en considération au moment de l'adoption du plan financier lié à l'autorisation de construire, en faveur ou en défaveur du propriétaire, il sera encore possible de les prendre en considération non pas par une modification des baux qui ont été conclus pendant la demande de mise en location provisoire, mais sous forme de l'inscription dans les comptes de l'immeuble d'une réserve cumulée pour les travaux d'entretien futurs, qui sera positive ou négative selon les résultats des comptes qui ont été définitivement acceptés par l'État et sur la base desquels l'état locatif définitif aura été arrêté (art. 5 al. 2 LGZD ; art. 78 RGL ; ATA/502/2014 précité consid. 18). De plus, il a déjà été jugé que l'arrêté définitif du Conseil d'État ne vaut pas garantie d'un rendement net des fonds propres au taux retenu, mais qu'il s'agit d'un taux maximum (ATA/59/2019 du 22 janvier 2019 consid. 4c et les références citées).

c. Selon l'art. 78 al. 4 RGL, toutes modifications des conditions fixées dans la décision définitive, notamment le changement de propriétaire ou du financement, doivent être préalablement agréées par l'autorité compétente. L'art. 42 LGL, qui concerne la phase d'exploitation des immeubles soumis au contrôle des loyers, prévoit que durant toute la durée du contrôle des loyers, l'état locatif agréé de l'immeuble ne peut être modifié qu'en raison de la diminution légale des prestations de l'État et de l'évolution des conditions d'exploitation des immeubles, notamment des variations du taux des intérêts des dettes hypothécaires et du coût des travaux d'entretien et de réparation, sans préjudice des besoins d'alimentation des réserves pour l'entretien (al. 1). Lors de l'examen des demandes de modification de l'état locatif autorisé selon, l'administration peut mais n'a pas l'obligation d'adapter ce dernier. Elle bénéficie d'un large pouvoir d'appréciation dans l'usage de cette prérogative afin que le but d'intérêt public au maintien de logements sociaux soit préservé (al. 5 ; ATA/585/2017 du 23 mai 2017 consid. 6b).

La notion de réserve pour travaux d'entretien n'est pas définie dans la loi. Selon l'art. 3 al. 4 RGL, le propriétaire doit constituer des réserves et les déposer en banque sur un compte spécial. Il doit pouvoir en tout temps justifier l'utilisation de ces réserves qui restent attachées à l'immeuble en cas de transfert de celui-ci. Les dépenses effectives étant inférieures aux dépenses budgétées durant les premières années, il s'agit de constituer une réserve nécessaire destinée à financer des travaux liés à l'usure et au vieillissement dans les années qui précèdent la sortie du régime de contrôle (ATA/585/2017 précité consid. 6c et les références citées). La constitution d'une provision pour travaux d'entretien et de réparation ne doit toutefois pas permettre au propriétaire d'obtenir par des voies détournées, à la fin du contrôle officiel, un rendement des fonds propres excédant celui autorisé (ATA/190/2018 précité consid. 2c).

- 8) a. Dans l'arrêté de base fixant le montant de l'aide étatique, le Conseil d'État détermine l'état locatif initial autorisé en fonction des plans financiers qui lui sont soumis (art. 27 LGL). Le contrôle du loyer comporte l'examen de l'ensemble des éléments financiers qui s'y rapportent, à savoir le contrôle du prix du terrain, de la construction et du rendement des fonds. 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 (par exemple : pratique administrative de l'OCLPF, prix admis dans les plans financiers pour les terrains sis en zone de développement, PA/SI/001.05 ; coûts de construction admis dans les plans financiers des immeubles soumis à la LGZD ou à la LGL, PA/SI/036.01 ; taux de rendement nets initiaux admis en fonction du type de financement, PA/SI/004.03 ; loyers maximums par pièce pour accord de principe, PA/SI/005.03).

b. 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 précité consid. 7a et les références citées).

c. La pratique de l'autorité intimée, dont l'existence ressort de la jurisprudence de la chambre de céans (ATA/190/2018 précité consid. 2c et les références citées), retient en particulier que les budgets pour les charges d'exploitation doivent permettre de couvrir les charges courantes et de constituer des réserves pour l'entretien de l'ordre de CHF 1'000.- par pièce à mi-terme de la période légale. Ces budgets doivent également faire en sorte que, pour un immeuble normalement entretenu, la réserve tende vers zéro à la fin de la période de contrôle. Par ailleurs, le montant des charges courantes est déterminé sur la moyenne des trois derniers exercices comptables. En outre, aux fins de la constitution de la réserve pour entretien, respectivement en cas de réserve insuffisante, 10 % de la moyenne considérée est retenue au titre d'alimentation de la réserve.

9) Lorsqu'il s'agit d'examiner la façon dont sont traités par une administration spécialisée, en fonction de la loi voire des directives existantes, certains frais d'exploitation courants ou extraordinaires ou dont elle établit le budget voire l'état locatif autorisé d'un immeuble, la chambre administrative fait preuve de retenue. L'OCLPF est un service spécialisé chargé d'examiner les dossiers relatifs à tous les immeubles subventionnés par l'État, d'en mesurer tous les aspects financiers et techniques. Cette mission lui offre un champ de comparaison étendu et doit en principe l'amener à établir une pratique uniforme. La chambre administrative ne saurait de ce fait substituer son appréciation à celle d'un service spécialisé pour ce qui concerne les questions techniques. Dans un tel cas, le contrôle qu'elle opère sur la façon dont l'autorité administrative applique la loi se limite à l'abus ou à l'excès du pouvoir d'appréciation (ATA/59/2019 précité consid. 8 et les références citées).

10) a. En l'espèce, les recourantes font grief au département d'avoir arrêté un prix de revient de l'immeuble « HM » de CHF 4'988'339.-, contestant, dans ce cadre, la valeur résiduelle du bâtiment préexistant retenue, fixée à CHF 707'620.- alors qu'il devait, selon elles, être de CHF 832'600.-, ainsi que le montant de la péréquation avec l'immeuble « PPE », de CHF 655'599.-, qui devait, selon leurs calculs, être de CHF 1'356'740.-.

Les recourantes perdent toutefois de vue que ces montants, tels que retenus par le département dans sa décision litigieuse, ressortent des accords de principe du 2 septembre 2008 de l'OCLPF ainsi que des plans financiers du 11 juillet 2008 qui en font partie intégrante et arrêtent la valeur résiduelle du bâtiment préexistant à CHF 707'600.- tout en fixant un montant maximal de péréquation de

CHF 1'163'381.- en faveur de l'immeuble « HM ». Ces accords et leurs annexes font, quant à eux, partie intégrante des autorisations de construire n° DD 3_____ et n° DD 2_____ accordées par le département le 10 octobre 2008, qui se réfèrent aux préavis rendus, soit notamment ceux de l'OCLPF, lesquels doivent être strictement respectés. Ces autorisations de construire sont en outre réservées par les arrêtés du Conseil d'État du 29 septembre 2008 autorisant l'application des normes de la troisième zone de développement aux projets relatifs aux immeubles « HM » et « PPE » auxquelles elles se réfèrent. Ni les arrêtés du Conseil d'État, ni les autorisations de construire délivrées par le département n'ont été contestées, de sorte qu'ils sont entrés en force de choses décidées et imposent notamment le respect de toutes les conditions techniques et financières qu'ils contiennent, à savoir les accords du 2 septembre 2008 et leurs plans financiers du 11 juillet 2008 annexés. Il en va de même de l'état locatif provisoire relatif à l'immeuble « HM » du 3 mars 2010 se référant au plan financier du 5 février 2010 qui prévoit les mêmes montants, demeurés inchangés, qui n'a pas non plus été contesté. Or, conformément à la jurisprudence de la chambre de céans précitée, les postes ainsi arrêtés obligeaient les recourantes à plafonner les prix de revient de l'opération aux montants retenus, qui ne peuvent ainsi être remis en question au stade de l'accord définitif.

Les recourantes ne sauraient être suivies lorsqu'elles indiquent que l'architecte en charge des projets aurait commis une inadvertance, en indiquant un montant erroné s'agissant de la valeur résiduelle du bâtiment préexistant. En effet, il ressort du dossier que les recourantes, que les actes de leur mandant engagent, ont signé et validé, en indiquant la mention « bon pour accord », les accords du 2 septembre 2008 et leurs annexes, sans contester la valeur résiduelle du bâtiment préexistant indiquée, de CHF 707'600.-, alors même que la vente de la part de copropriété pour moitié de la parcelle n° 4_____ en faveur de A_____ avait eu lieu plus d'un an plus tôt, en juin 2007. Elles en ont fait de même par la suite, puisque le plan financier intermédiaire qu'elles ont remis à l'OCLPF du 5 février 2010, signé, comporte le même montant et fait partie intégrante de l'état locatif provisoire de l'immeuble « HM » arrêté le 3 mars 2010. Ce n'est que par la suite, notamment dans leurs déterminations du 8 mars 2016, que les recourantes ont contesté la valeur résiduelle du bâtiment préexistant, prenant argument de la vente de la moitié des parts de B_____ à A_____ en juin 2007.

Quant à la péréquation avec l'immeuble « PPE », fixé à CHF 655'599.- par la décision litigieuse, il ressort également du cadre financier qui les lie, de sorte que les recourantes ne sauraient alléguer que ce montant devrait être de CHF 1'356'740.-, lequel dépasse au demeurant le plafond initialement retenu de CHF 1'163'381.-. Si le montant de ladite péréquation a certes été revu à la baisse dans le cadre de la décision litigieuse, il n'est que le résultat mathématique du prix de revient effectif de l'immeuble « HM », finalement arrêté à CHF 5'643'938.- au lieu du montant de CHF 6'151'720.- initialement retenu, étant précisé que le prix

de revient de l'opération a été arrêté, avec force de chose décidée comme précédemment indiqué, au montant déterminant de CHF 4'988'339.-.

b. Les recourantes contestent également la réduction de l'état locatif de l'immeuble « HM » de 14,05 % en lien avec les charges d'exploitation et les intérêts hypothécaires retenus par le département, tel que résultant du document « résultat de l'examen du dossier » du 1^{er} septembre 2017.

Étant donné que l'arrêté litigieux a été adopté près de neuf ans après la date d'entrée moyenne des locataires, le 1^{er} mai 2010, l'autorité intimée a procédé à une adaptation de l'état locatif à compter du 1^{er} décembre 2017, opération devant suivre les principes applicables à toute modification de l'état locatif selon l'art. 42 LGL, notamment celui selon lequel le propriétaire ne doit pas pouvoir obtenir, par des voies détournées, à la fin du contrôle officiel, un rendement des fonds propres excédant celui autorisé (ATA/585/2017 précité consid. 9 et 10). Dans le cas d'espèce, l'autorité intimée a arrêté les charges à CHF 43'322.- en se fondant sur les dépenses d'entretien des exercices connus précédant l'établissement du « résultat de l'examen du dossier », soit 2013, 2014 et 2015, dont les montants n'ont pas été contestés en tant que tels par les recourantes. Le fait que les exercices ultérieurs n'aient pas été retenus, comme le soutiennent les recourantes pour la première fois devant la chambre de céans alors qu'elles ont été amenées à se déterminer à plusieurs reprises depuis 2017 sur le projet d'arrêté départemental que lui a transmis l'OCLPF, s'explique par l'absence de connaissance de ces montants lors de l'établissement dudit document, les intéressées n'ayant pas non plus démontré l'insuffisance du budget en cause. Dans ce cadre, les nombreuses factures remises avant le prononcé de la décision litigieuse ne sont pas déterminantes puisqu'elles ont trait à l'immeuble « PPE ». En outre, les recourantes disposent d'une réserve pour entretien de CHF 86'756.- correspondant à un montant de CHF 1'838.- par pièce théorique, de sorte qu'il n'est pas nécessaire de tenir compte d'un besoin de constituer une réserve, celle déjà créée étant au contraire vouée à être réduite, afin de parvenir à l'objectif de réserve nulle à la fin de la période de contrôle. De plus, si les frais d'entretien devaient augmenter de manière à nécessiter une réévaluation de l'état locatif, les recourantes conserveraient la possibilité de formuler une demande en ce sens, en application de l'art. 42 LGL.

Les recourantes reprochent enfin à l'autorité intimée d'avoir réduit les intérêts hypothécaires, en ne prenant pas en compte le taux fixé par le contrat de prêt conclu avec la régie le 2 mai 2016, mais celui de l'OFL. Selon ce dernier contrat, les recourantes se sont vu octroyer un prêt de CHF 1'163'000.- au taux de 3,34 % pour une durée de vingt ans, aux termes duquel la régie se substituait à la banque s'agissant du prêt qui arrivait à échéance le même jour. S'il est vrai que ce taux est inférieur à celui ayant fait l'objet du précédent prêt octroyé par la banque le 11 janvier 2010, de 3,6 %, il n'en demeure pas moins qu'un tel taux, pour une

durée de vingt ans, apparaît excessif, alors même que, de notoriété publique, les taux d'intérêts subissaient déjà de fortes baisses et qu'une telle durée n'était plus pratiquée par les banques, comme l'indique le courriel du 27 septembre 2013 produit par les recourantes. Celles-ci n'ont au demeurant produit pour seul comparatif qu'un courriel de la banque du 7 décembre 2016, selon lequel un prêt à un taux fixe de 4,1 % pouvait leur être octroyé, dont le contenu doit toutefois être relativisé, dès lors qu'il est postérieur de six mois au prêt concédé par la régie et qu'il se réfère de manière générale au financement d'un autre immeuble. Les recourantes n'ont au demeurant porté l'existence de ce prêt à la connaissance de l'OCLPF qu'à la suite à la demande de celui-ci, à l'échéance du prêt conclu avec la banque. Dans ce cadre, les recourantes, en tant que professionnelles de l'immobilier, ne sauraient alléguer avoir été dans l'ignorance de leur obligation d'informer cette autorité et d'obtenir son accord s'agissant d'une modification des conditions de financement telles que résultant de l'accord de principe du 2 septembre 2008, ce d'autant qu'elles avaient déjà, par le passé, informé l'OCLPF que la régie s'était substituée à la banque s'agissant du prêt arrivé à échéance le 13 août 2013 par courrier du 12 novembre 2013. Le fait que l'OCLPF n'ait alors pas réagi à cette annonce n'apparaît pas déterminant, dès lors que le taux pratiqué, de 3,34 %, pouvait se justifier en 2013, mais non plus en 2016. Ainsi, en vertu des critères d'économie des coûts, l'autorité intimée était fondée à refuser d'appliquer le taux de 3,34 % avancé par les recourantes, ce dont l'OCLPF l'avait informée à plusieurs reprises, et prendre en compte le taux de l'OFL, qui n'est au demeurant pas contesté en tant que tel, pour le prêt litigieux, taux conforme aux conditions du marché.

L'autorité intimée était par conséquent fondée à réduire l'état locatif global de l'immeuble « HM » de 14,05 %.

c. Le département n'a ainsi ni excédé ni abusé de son pouvoir d'appréciation en rendant la décision litigieuse, qui est ainsi bien fondée.

Le recours sera par conséquent rejeté.

- 11) Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge conjointe des recourantes, qui succombent (art. 87 al. 1 LPA), et aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 22 mai 2019 par A_____ et B_____ contre la décision du département du territoire du 3 avril 2019 ;

au fond :

le rejette ;

met un émolument de CHF 1'500.- à la charge conjointe de A_____ et B_____ ;

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 C_____, mandataire des recourantes, ainsi qu'au département du territoire.

Siégeant : Mme Krauskopf, présidente, MM. Verniory et Mascotto, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière :

S. Cardinaux

la présidente siégeant :

F. Krauskopf

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :