RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

**A/1880/2021-LOGMT** **ATA/194/2022**

# COUR DE JUSTICE

## Chambre administrative

## Arrêt du 22 février 2022

**2ème section**

dans la cause

**Monsieur A_____**
représenté par l'Association genevoise des locataires (ASLOCA), mandataire

contre

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

## EN FAIT

1) Le 22 mars 2019, Monsieur A_____ a conclu un contrat de bail portant sur un appartement de 3 pièces au chemin B_____ à C_____.

2) L'immeuble, administré par D_____ (ci-après : D_____), est la propriété de Messieurs E_____ et F_____. Il a été soumis au contrôle des loyers par arrêté du Conseil d'État du 29 novembre 2000, ce jusqu'au 31 décembre 2020.

3) Le 23 mai 2020, la mandataire de M. A_____ s'est adressée à l'office cantonal du logement et de la planification foncière (ci-après : OCLPF).

L'immeuble était soumis aux règles et usages locatifs du canton de Genève applicables aux immeubles soumis à la loi générale sur le logement et la protection des locataires du 4 décembre 1977 (LGL - I 4 05) ou à la loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957 (LGZD - L 1 35), édition 2010 (ci-après : les R&U-LGL).

Or, les propriétaires de l'immeuble lui avaient fait signer un contrat de durée déterminée venant à échéance le 31 mars 2022. Était remise en annexe copie de ce bail et des R&U-LGL y annexés, dont il ressortait de la première page que les art. 1, 2 et 4 avaient été biffés. Cette manière de procéder était illégale, puisque le contrat avait été conclu pendant la période de contrôle de vingt ans.

L'OCLPF était ainsi prié d'intervenir auprès des bailleurs pour leur signifier que cette situation était illégale et que le bail devait être considéré comme de durée indéterminée.

4) Le 25 mai 2020, l'OCLPF a répondu qu'il n'était « pas compétent en vue de statuer sur la licéité de la durée du bail ».

En matière de logements soumis à un contrôle étatique, la compétence des autorités ou juridictions en cause devait s'examiner à l'aune de l'art. 253b al. 3 de la loi fédérale complétant le Code civil suisse du 30 mars 1911 (Livre cinquième : Droit des obligations - CO - RS 220), selon lequel les dispositions du CO ne s'appliquaient pas aux locaux d'habitation en faveur desquels des mesures d'encouragement avaient été prises par les pouvoirs publics et dont le loyer était soumis au contrôle d'une autorité. S'agissant des litiges ne concernant pas le montant du loyer, c'étaient les juridictions ordinairement compétentes en matière de baux à loyer immobiliers qui devaient être saisie, la voie administrative n'étant alors pas ouverte.

C'était ainsi auprès du Tribunal des baux et loyers (ci-après : TBL) que M. A_____ pouvait faire valoir sa prétention quant à la licéité ou non de la

clause de bail contestée. Une telle analyse était d'ailleurs confirmée par le Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI) dans une affaire similaire récente.

5) Le 14 juillet 2020, M. A_____ a demandé à l'OCLPF, dont il ne partageait pas l'interprétation, une décision formelle relative à cette question, avec indication des voies de recours.

6) Le 22 juillet 2020, l'OCLPF a transmis l'échange de correspondance précité à D_____, en lui donnant la possibilité de déposer des observations, ce qu'elle n'a pas fait.

7) Par décision du 1er février 2021, l'OCLPF a déclaré ne pas être compétent pour statuer sur la licéité de la durée du bail conclu par M. A_____, reprenant sous une autre forme les arguments contenus dans son courrier du 25 mai 2020.

La décision pouvait faire l'objet d'un recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative).

8) Par acte posté le 8 mars 2021, M. A_____ a interjeté recours auprès du TAPI contre la décision précitée, concluant principalement à son annulation, à ce qu'il soit constaté l'illicéité du contrat de bail à loyer de durée déterminée signé par M. A_____ en ce qu'il prévoyait un terme fixe plutôt que l'application des art. 1 et 2 des R&U-LGL, et à ce qu'il soit dit en conséquence que le contrat de bail se renouvelait tacitement d'année en année à partir du 1er avril 2022.

Conformément à l'art. 47 LGL, le Conseil d'État avait approuvé un contrat de bail à loyer type pour les logements subventionnés. La compétence de vérifier si l'exigence d'utilisation du contrat type obligatoire prévu par l'art. 47 LGL était respectée relevait sans conteste d'une compétence de l'autorité administrative. Or, le bail type renvoyait expressément aux R&U-LGL, lesquels prévoyaient une clause de renouvellement, ce qui excluait un bail à terme fixe.

La position de l'OCLPF était incompréhensible, car il ne servait à rien de prévoir un bail type obligatoire si le propriétaire pouvait, à sa guise, en modifier les clauses les plus essentielles. Cela revenait de plus à dire que le TBL serait compétent pour appliquer une norme administrative.

9) Par jugement du 27 mai 2021, le TAPI s'est déclaré incompétent et a transmis l'affaire à la chambre administrative, s'agissant d'une question relevant non de la LGZD mais de la LGL, pour laquelle il ne disposait d'aucune compétence attribuée.

10) Le 15 juillet 2021, l'OCLPF a conclu au rejet du recours.

La LGL et son règlement d'application prévoyaient un contrat de bail à loyer type pour logements subventionnés, qui était obligatoire en ce sens que l'art. 47 LGL imposait aux propriétaires l'emploi de ladite formule type.

La compétence des autorités et juridictions en matière de logements subventionnés devait s'examiner à l'aune de l'art. 253b al. 3 CO, qui prévoyait que les dispositions du CO relatives à la contestation des loyers abusifs, soit les art. 269 à 270e CO, ne s'appliquaient pas aux logements subventionnés. L'art. 2 al. 1 OBLF mentionnait quelles dispositions légales du CO demeuraient applicables.

Dans un litige concernant la LGZD, le TAPI avait récemment rappelé que les juridictions ordinairement compétentes en matière de baux et loyers qui l'étaient aussi pour trancher les litiges relatifs à des logements subventionnés mais qui ne concernaient pas le montant du loyer.

Si l'examen du respect de l'exigence d'employer le contrat type obligatoire relevait bien de sa compétence, s'agissant de la durée du bail, le raisonnement de M. A_____ ne pouvait être suivi, car il faisait fi du cadre législatif fédéral susmentionné.

L'OCLPF avait contrôlé les éléments relevant de sa compétence, soit l'emploi des formules officielles adéquates selon l'annexe 7 du règlement d'exécution de la LGL du 24 août 1992 (RGL - I 4 05.01) ainsi que l'absence de clause contraire à la LGL. Il en allait autrement de la durée du bail, qui n'était nullement régie par la LGL mais était un élément essentiel d'un contrat de droit privé. L'art. 47 LGL ne prévoyait nullement de règles et usages locatifs complétant les formules obligatoires. La juridiction des baux et loyers était manifestement compétente pour un litige ne concernant pas le montant du loyer.

11) Le 26 juillet 2021, le juge délégué a fixé aux parties un délai au 3 septembre 2021 pour formuler toutes requêtes ou observations complémentaires, après quoi la cause serait gardée à juger.

12) Le 29 juillet 2021, l'OCLPF a indiqué ne pas avoir de requêtes ni d'observations complémentaires à faire valoir.

13) Le 3 septembre 2021, M. A_____ a persisté dans les conclusions de son recours.

Les obligations de contrôle qui incombaient à l'autorité sur la base de l'art. 47 LGL s'étendaient en premier lieu à la forme du bail type obligatoire établi par le Conseil d'État. En l'espèce, le bailleur avait manipulé le formulaire type et tracé certaines de ses dispositions. La volonté du législateur d'imposer un tel bail type était d'uniformiser non seulement les questions de forme mais également le contenu des éléments essentiels du contrat.

On pouvait faire une analogie avec le mécanisme prévu par l'art. 31B LGL, selon lequel le propriétaire de l'immeuble pouvait être requis par le service compétent de résilier le bail du locataire dans certaines hypothèses dont la sous-location. Dans une telle situation, c'était certes le TBL qui était compétent pour statuer sur la validité de la résiliation, mais l'autorité administrative prenait néanmoins une décision par laquelle elle ordonnait au bailleur de « faire un acte », lequel aura un effet évident sur les relations contractuelles entre bailleur et locataire.

Ce qui était ainsi demandé en l'espèce à l'autorité administrative était de constater que les conditions formelles et matérielles découlant de l'art. 47 LGL étaient manifestement violées et d'ordonner en conséquence au bailleur de rectifier le contrat type et ses annexes conformément aux exigences voulues par le Conseil d'État.

14) Sur ce, la cause a été gardée à juger.

## EN DROIT

1) Interjeté en temps utile devant une juridiction l'ayant transmis à la juridiction compétente, le recours est recevable de ces points de vue (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a et 64 al. 2 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

2) a. En règle générale, des conclusions constatatoires sont irrecevables lorsque leur auteur n'a pas d'intérêt pratique à leur admission. Il en va notamment ainsi lorsque la partie aurait pu prendre des conclusions à caractère condamnatoire. En vertu du principe de subsidiarité, une décision en constatation ne sera prise qu'en cas d'impossibilité pour la partie concernée d'obtenir une décision formatrice (ATA/152/2020 du 11 février 2020 consid. 1c ; ATA/1775/2019 du 10 décembre 2019 consid. 3c ; ATA/961/2019 du 28 mai 2019 consid. 2b et les références citées).

b. En l'espèce, le recourant prend principalement voire exclusivement des conclusions constatatoires sur le fond, alors même qu'il avait conclu par-devant l'intimé – certes de manière informelle – à ce que ce dernier intervienne auprès des bailleurs. Il parle dans ses dernières écritures – sans étendre ses conclusions, ce qui serait de toute façon prohibé à ce stade – d'ordonner au bailleur de rectifier le contrat type et ses annexes. Quoi qu'il en soit, la question de la recevabilité des conclusions constatatoires souffrira de demeurer ouverte au vu de ce qui suit.

3) Le litige porte sur le refus de l'intimé d'entrer en matière sur la demande du recourant de constater l'illicéité de son contrat de bail à loyer, voire d'agir par voie décisionnelle à l'encontre de ses bailleurs.

4) a. 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 LGL). Il instaure un contrôle des loyers sur tous les logements ou locaux construits par ou avec l'aide de l'État de Genève ; les logements et les locaux situés dans des immeubles construits avec l'aide de l'État sont soumis à ce contrôle aussi longtemps qu'ils bénéficient de cette aide (art. 1 al. 3 LGL).

b. Le propriétaire de l'immeuble peut être requis par le service compétent de résilier le bail du locataire en cas de sous-location, de sous-occupation, de dépassement des normes de revenu, de non-paiement des surtaxes ou de défaut d'une autre condition légale ou réglementaire permettant d'occuper le logement ou lorsque le locataire n'a pas constitué son domicile civil et fiscal dans le canton (art. 31B al. 1 LGL).

Lorsque le service compétent requiert du bailleur la résiliation du bail dans les cas visés à l'art. 31B LGL, il en avise le locataire (art. 17 RGL). Le locataire qui conteste la dénonciation de son bail, survenue en application de l'art. 31B LGL, doit, dans un délai de trente jours, dès réception de la notification du congé par le bailleur, adresser au service compétent une réclamation écrite, avec indication des motifs et, s'il y a lieu, dépôt des pièces justificatives (art. 18 RGL).

c. Pendant toute la durée du contrôle des loyers, l'état locatif agréé de l'immeuble ne peut être modifié qu'en raison de la diminution légale des prestations de l'État et de l'évolution des conditions d'exploitation des immeubles (art. 42 al. 1 LGL). Aussi longtemps que les logements sont au bénéfice de la LGL, le propriétaire ne peut les louer à un loyer supérieur au loyer autorisé (art. 42 al. 2 LGL). Le service compétent statue sur les demandes de modification de l'état locatif agréé présentées par le propriétaire et autorise ou refuse la demande (art. 42 al. 3 LGL). Les décisions du service compétent sont prises soit d'office, soit sur demande du propriétaire ou d'un locataire ; elles sont motivées et indiquent la voie et le délai de réclamation prévus par la loi (art. 42 al. 6 LGL).

d. Les locataires de logements ou de locaux soumis à la LGL bénéficient, à l'exception des règles relatives à la fixation des loyers dans les logements, de la protection instituée par le titre huitième CO (bail à loyer ; art. 45 LGL).

Les juridictions de protection des locataires et la procédure devant celles-ci sont réglées par la loi organisant la commission de conciliation en matière de baux et loyers, du 28 novembre 2010 (LCCBL - E 3 15), et par les art. 88 ss LOJ (art. 46 al. 1 LGL). Selon l'art. 89 al. 1 let. a LOJ, le TBL connaît des litiges

relatifs au contrat de bail à loyer (art. 253 à 273c CO) portant sur une chose immobilière.

e. Le Conseil d'État, après consultation des milieux intéressés, établit un bail type obligatoire pour les logements et les locaux soumis au contrôle des loyers ; à ce bail est jointe une notice donnant toutes indications utiles sur le régime auquel est soumis l'immeuble abritant les locaux loués (art. 47 LGL).

5) a. Selon l'art. 49 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), le droit fédéral prime le droit cantonal qui lui est contraire. Ce principe constitutionnel de la primauté du droit fédéral fait obstacle à l'application de règles cantonales qui éludent des prescriptions de droit fédéral ou qui en contredisent le sens ou l'esprit, notamment par leur but ou par les moyens qu'elles mettent en œuvre, ou qui empiètent sur des matières que le législateur fédéral a réglementées de façon exhaustive (ATF 143 I 109 consid. 4.2.2).

b. En principe, la réglementation de droit civil est exclusive et les cantons ne peuvent adopter des règles de droit privé dans les domaines régis par le droit fédéral que si ce dernier leur en réserve la possibilité (art. 5 al. 1 du Code civil suisse du 10 décembre 1907 - CC - RS 210 ; ATF 146 I 70 consid. 5.2.1 ; 137 I 135 consid. 2.5.1). En matière de bail à loyer, la réglementation fédérale est exhaustive, sous réserve de la compétence laissée aux cantons d'édicter certaines règles de droit privé complémentaires (art. 257e al. 4, art. 270 al. 2 CO). À défaut d'une telle réserve, il est interdit aux cantons d'intervenir dans les rapports directs entre les parties au contrat de bail (ATF 137 I 135 consid. 2.5.1). Dans les domaines régis en principe par le droit civil fédéral, les cantons conservent la compétence d'édicter des règles de droit public en vertu de l'art. 6 CC, à condition que le législateur fédéral n'ait pas entendu régler une matière de façon exhaustive, que les règles cantonales soient motivées par un intérêt public pertinent et qu'elles n'éludent pas le droit civil, ni n'en contredisent le sens ou l'esprit (ATF 146 I 70 consid. 5.2.1).

6) a. Les art. 253 ss CO règlent le contrat de bail à loyer. Selon l'art. 253b al. 3 CO, les dispositions relatives à la contestation des loyers abusifs ne s'appliquent pas aux locaux d'habitation en faveur desquels des mesures d'encouragement ont été prises par les pouvoirs publics et dont le loyer est soumis au contrôle d'une autorité.

b. La question de la durée du bail (durée déterminée ou indéterminée) est réglée à l'art. 255 CO.

c. Selon la jurisprudence, l'art. 253b al. 3 CO trace une frontière entre le droit privé et le droit public. Dans le cadre de sa politique sociale du logement, la collectivité publique peut accorder une aide financière à des propriétaires dans le but d'abaisser le montant des loyers et de répondre ainsi au besoin d'une partie de

la population. Pour atteindre ce but, il est nécessaire que la collectivité publique ait la faculté d'exercer un contrôle sur la fixation des loyers (arrêts du Tribunal fédéral 1C_500/2013 du 25 septembre 2014 consid. 2.3 = SJ 2015 I p. 205 ; 4A_267/2009 du 7 août 2009 consid. 2.2). La législation cantonale (vaudoise dans l'arrêt 1C_500/2013 précité) sur le logement répond à un intérêt de droit public ; les objectifs poursuivis par le droit privé et le droit public cantonal n'apparaissent pas contradictoires, dans la mesure où la réglementation cantonale est destinée à permettre d'abaisser les loyers à un prix inférieur à celui du marché. La situation présente cependant une certaine complexité, puisqu'il existe, d'une part, un rapport de droit public entre la collectivité et le propriétaire qui impose à ce dernier certaines charges et, d'autre part, un contrat de bail entre le propriétaire et le locataire, lequel relève en principe du droit privé. Face à cette difficulté, le législateur n'a pas prévu un système dualiste à l'art. 253b al. 3 CO ; il a au contraire voulu que les mécanismes du droit privé s'effacent devant le contrôle d'office par l'autorité administrative, jugé plus incisif (arrêt du tribunal fédéral 4A_267/2009 précité consid. 2.2).

Ainsi, par le biais de l'art. 253b al. 3 CO, qui constitue une norme de compétence, le législateur a d'abord voulu, sur un plan procédural, empêcher un double contrôle des loyers et éviter le prononcé de décisions contradictoires ; pour les habitations qui font l'objet de mesures d'encouragement par les pouvoirs publics, l'autorité administrative chargée du contrôle des loyers jouit d'une compétence exclusive et la procédure prévue dans le droit des obligations est fermée (ATF 124 III 463 consid. 4b/dd).

d. L'art. 2 al. 2 OBLF précise que seuls les art. 253 à 268b, 269, 269d al. 3, 270e et 271 à 273c CO ainsi que les art. 3 à 10 et 20 à 23 OBLF sont applicables aux appartements en faveur desquels des mesures d'encouragement ont été prises par les pouvoirs publics et dont le loyer est soumis au contrôle d'une autorité.

7) En l'espèce, il n'est pas contesté que l'immeuble dans lequel se trouve l'appartement du recourant est un logement subventionné au sens de l'art. 253b al. 3 CO. La demande faite à l'intimé vise à prévenir un éventuel litige – qui pourrait du reste être imminent, la fin du bail mentionnée dans le contrat signé par les parties étant le 31 mars 2022 – entre le recourant et ses bailleurs au sujet de la durée du bail à loyer, question qui est réglée à l'art. 255 CO et que le législateur fédéral n'a donc pas exclu du contrôle exercé par les juridictions ordinaires en matière de bail à loyer (soit à Genève le TBL en première instance). Le litige potentiel ne concerne ainsi pas le montant du loyer.

La demande présentée par le recourant à l'OCLPF correspondrait dans ces conditions, si elle était acceptée, à un constat préjudiciel effectué par l'OCLPF dans un (possible) litige civil opposant le recourant à ses bailleurs. La juridiction civile étant par ailleurs – contrairement à ce que suggère le recourant – parfaitement habilitée à traiter à titre préjudiciel une question de droit public, cela

pourrait conduire à des réponses contradictoires de l'intimé et du TBL sur ce point, ce que le législateur fédéral a précisément entendu prohiber. Par ailleurs, même s'il s'agit dans les deux cas d'un rapport triangulaire, on ne peut comparer cette demande de constat d'illicéité du bail avec le mécanisme de l'art. 31B LGL, qui est expressément prévu dans la loi.

Dès lors, la décision attaquée de ne pas prendre de décision, est conforme au droit. Mal fondé, le recours sera rejeté en tant qu'il est recevable.

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

* * * * *

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

rejette, en tant qu'il est recevable, le recours interjeté le 8 mars 2021 par Monsieur A_____ contre la décision de l'office cantonal du logement et de la planification foncière du 1er février 2021 ;

met à la charge de Monsieur A_____ un émolument de CHF 500.- ;

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 Monsieur A_____ représenté par l'Association genevoise des locataires (ASLOCA), mandataire ainsi qu'à l'office cantonal du logement et de la planification foncière.

Siégeant : M. Mascotto, président, Mme Krauskopf, M. Verniory, juges.

Au nom de la chambre administrative :

| le greffier-juriste : | le président siégeant : |
| --- | --- |
| F. Scheffre | C. Mascottto |

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le la greffière :