RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3174/2020-LCI **ATA/1312/2021**

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 30 novembre 2021

3ème section

dans la cause

Mme et M. A_____
représentés par Me Maurice Utz, avocat

contre

DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE - OCLPF

_____

Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 27 mai 2021 (JTAPI/528/2021)

EN FAIT

1) MM. B_____, C_____, D_____ et E_____ sont propriétaires de la parcelle no 1_____, comprenant une habitation à plusieurs logements, située à l'adresse _____, chemin de F_____ au G_____ en zone de développement.

2) Par décision du 14 novembre 2018 concernant un accord définitif de vente, adressée aux consorts H_____, le département du territoire, soit pour lui l'office cantonal du logement et de la planification foncière (ci-après : OCLPF), a approuvé le plan financier annoté et l'état locatif nominatif détaillé relatifs à l'immeuble précité.

Les prix de vente et les loyers maximums, applicables dès le 1er janvier 2019, étaient soumis au contrôle de l'État jusqu'au 30 avril 2020, correspondant à la fin de la période de dix ans dès la date d'entrée moyenne dans les logements. Toute demande ultérieure de modification des loyers autorisés devrait être établie sur la base d'un état locatif global et adressée à la direction immobilière. Durant toute la période de contrôle et avant la conclusion de tout bail, les consorts H_____ étaient tenus de requérir le loyer maximum applicable auprès de l'OCLPF. L'usage du bail type édicté par le Conseil d'État était obligatoire durant la période de contrôle.

3) Le 17 mai 2019, M. C_____, représenté par la régie I_____ SA, a conclu avec Mme et M. A_____ un contrat de bail à loyer pour appartements portant la mention « Immeuble LGZD », pour un appartement en duplex de six pièces au rez-de-chaussée situé dans l'immeuble sis chemin de F_____ _____.

Le contrat de bail, d'une durée de trois ans à terme fixe, soit du 1er juin 2019 au 31 mai 2022 (chiffre 1.1 du contrat de bail), indiquait notamment que :

- le loyer mensuel maximum autorisé à la conclusion du bail était de CHF 3'325.- mensuel plus provisions chauffage/eau chaude de CHF 330.- mensuel (chiffre.1.2) ;

- l'immeuble concerné était soumis à la loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957 (LGZD - L 1 35), au règlement d'application de la loi générale sur les zones de développement du 20 décembre 1978 (RGZD - L 1 35.01), ainsi qu'au chapitre VI de la loi générale sur le logement et la protection des locataires du 4 décembre 1977 (LGL - I 4 05) (chiffre 2) ;

- en contrepartie de la mise de l'immeuble au bénéfice des normes particulières de la LGZD, l'État exerçait sur ce dernier un contrôle d'une durée de dix ans (chiffre 3) ;

- les principales dispositions applicables à l'immeuble étaient les art. 5 al. 2 LGZD et 42 et 44 LGL (chiffre 4) ;

- les règles et usages locatifs du canton de Genève, applicable aux immeubles soumis à la LGZD notamment, édition 2010 (Annexe 1 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 ; ci-après : règles et usages 2010) faisaient partie intégrante du contrat de bail, sous réserve des dérogations impératives citées dans ledit contrat, soit les art. 4 (Hausse du loyer ou modification du contrat), 11 (Fixation du loyer) et 16 (compte annuel et répartition ; chiffre 5) ;

- les clauses particulières et les avenants ou tout autre document ayant pour but de compléter ou de modifier le bail à la suite d'un accord entre le bailleur et le locataire ne devaient en aucun cas être contraires aux dispositions légales et réglementaires ni aux conditions générales énoncées ci-dessus, qui étaient impératives (chiffre 6).

Les chiffres 1.2 à 6 précités n'étaient applicables que pendant la durée de l'aide et du contrôle de l'État.

4) Le 17 mai 2019 également, les locataires ont également signé un document intitulé « Clauses complémentaires faisant partie intégrante du bail », contenant notamment les précisions suivantes :

- le présent contrat de bail étant conclu pour une durée déterminée, il prendrait fin à l'issue de celle-ci automatiquement et sans congé. Les art. 2, 3 al. 1, 5 a) et 7 c) des conditions générales et règles et usages 2010 n'étaient pas applicables et étaient donc supprimés (art. 1) ;

- le loyer mensuel, charges non comprises, de CHF 3'325.- était bloqué en application de la LGL, selon le loyer maximum LGL autorisé, soit du 1er juin 2019 au 31 mai 2020 (art. 2) ;

- dès le 1er juin 2020, le loyer mensuel passerait à CHF 5'650.- soit CHF 67'800.- annuel, correspondant aux loyers usuels du quartier (art. 269a let. a de la loi fédérale du 30 mars 1911, complétant le Code civil suisse - CO, Code des obligations - RS 220).

5) Le 17 mai 2019, le bailleur et les locataires de l'appartement ont également signé un contrat de bail à loyer pour garage ou emplacement de parc portant la mention « Immeubles HBM, HLM, HCM, HM, LGZD », concernant une place de parc située au sous-sol de l'immeuble sis chemin de F_____ _____, pour une durée de trois ans à terme fixe, soit du 1er juin 2019 au 31 mai 2022, reprenant en substance le même type de mentions que celles figurant dans le contrat de bail à loyer pour appartement mentionné ci-dessus. Le loyer maximum autorisé à la conclusion du bail était fixé à CHF 141.- le mois.

À teneur des « clauses complémentaires faisant partie intégrante du bail » également signées le 17 mai 2019 par les précités, le loyer mensuel était bloqué, en application de la LGL, selon le loyer maximum LGL autorisé, soit du 1er juin 2019 au 31 mai 2020 (art. 2). Dès le 1er juin 2020, le loyer mensuel passerait à CHF 210.-, correspondant aux loyers usuels du quartier (art. 269 let. a CO) (art. 3). Les parties déclaraient avoir reçu en annexe, connaître et accepter les conditions générales et les règles et usages 2010.

6) Le 3 avril 2020, les locataires ont requis de la régie I_____ la confirmation que l'échelon prévu dès le 1er juin 2020 ainsi que toutes les « Clauses complémentaires faisant partie intégrante du bail » étaient annulés et que le bail était de durée indéterminée, les préavis et échéances de résiliation étaient ceux prévus par la LGL.

7) Le 6 avril 2020, la régie I_____ a informé les locataires qu'elle refusait la suppression de l'échelonnement et la modification de l'échéance contractuelle, le bail concerné respectant la LGL et le CO.

Suite à un échange de correspondance entre les locataires, l'OCLPF et la régie, cette dernière a encore confirmé le 9 juin 2020, que l'échelon prévu à l'art. 3 des clauses complémentaires du contrat de bail était parfaitement licite, dès lors que la demande de suppression de l'échelon aurait pour effet de prolonger le contrôle étatique et d'empêcher la majoration de loyer après la fin de la période de contrôle.

8) Par décision du 2 juillet 2020, l'OCLPF a ordonné à M. B_____ de supprimer les clauses complémentaires illicites portant sur l'introduction d'un échelon de loyer dans les baux conclus le 17 mai 2019 avec les époux A_____.

Cette décision a été contestée par M. B_____ devant le Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI) qui a admis le recours par jugement du 27 mai 2021, annulant la décision de l'OCPLF (JTAPI/529/2021).

Un recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) a été interjeté par les locataires contre le jugement du TAPI, enregistré sous no de cause A/2674/2020.

9) Parallèlement, par décision du 3 septembre 2020, l'OCPLF suite à la demande des locataires du 10 juin 2020 sollicitant une décision formelle, l'OCLPF s'est déclaré incompétent pour statuer sur la licéité de la durée d'un bail portant sur un logement soumis à la LGZD, précisant que toute prétention portant sur la durée du bail d'un tel logement devait être portée devant le Tribunal des baux et loyers.

10) Le 5 octobre 2020, les locataires ont interjeté recours auprès du TAPI contre la décision du 3 septembre 2020, concluant, préalablement, à la transmission du

recours à la chambre administrative ou à toute autre autorité compétente s'il devait s'avérer que le TAPI était incompétent et principalement, à l'annulation de la décision attaquée, à la constatation de l'illicéité du contrat de bail à loyer de durée déterminée conclu, en ce sens qu'il prévoyait un terme fixe plutôt que l'application des art. 1 et 2 des règles et usages locatifs du canton de Genève, applicable aux immeubles soumis à la LGZD notamment, édition 2010 (Annexe 1 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 ; ci-après : règles et usages 2010), et à ce qu'il soit en conséquence dit qu'à sa première échéance, le bail concerné se renouvelait d'année en année, subsidiairement au renvoi de la cause à l'OCLPF pour nouvelle décision au sens des considérants.

11) Le 8 décembre 2020, l'OCLPF a conclu à l'appel en cause de M. B_____ ainsi qu'au rejet du recours.

12) M. B_____ n'a pas donné suite à la demande du TAPI de se déterminer sur son appel en cause.

13) Les recourants ont renoncé à répliquer.

14) Par jugement du 27 mai 2021, le TAPI a rejeté le recours.

Il ressortait de l'art. 5 al. 3 LGZD que les loyers des bâtiments concernés étaient soumis au contrôle de l'État pendant dix ans mais aucun élément ne laissait à penser que ce contrôle devait également porter sur le respect de l'ensemble des dispositions des règles et usages 2010. Ces dernières n'étaient pas mentionnées à l'art. 47 LGL et la durée du bail à loyer n'avait aucune incidence sur les éléments du contrat qui étaient soumis au contrôle étatique.

15) Par acte déposé le 28 juin 2021, les époux A_____ ont interjeté recours auprès de la chambre administrative contre le jugement du TAPI, concluant à son annulation et au constat de l'illicéité du contrat de bail à loyer de durée déterminée signé et à ce qu'il soit dit qu'à sa première échéance, le bail se renouvelle d'année en année.

Il était erroné de soutenir que le contrôle obligatoire de la bonne application de la LGZD ne concernait que le loyer. Au contraire, le législateur avait bien voulu l'étendre à d'autres domaines de protection. L'OCLPF devait faire respecter la ratio logis de la LGZD ou de la LGL.

Il n'y avait absolument aucune différence entre cette situation et celle où un bailleur aurait tout simplement décidé de ne pas employer le formulaire obligatoire pour les immeubles soumis à la LGZD.

16) Le 30 juillet 2021, l'OCLPF a persisté dans les termes de sa décision.

17) Le 1er octobre 2021, 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) Le litige concerne la conformité au droit d'une décision de l'OCLPF dans laquelle il se déclare incompétent pour se prononcer sur la licéité d'une clause complémentaire d'un contrat de bail signé le 17 mai 2019 fixant une durée déterminée de trois ans, soit jusqu'au 31 mai 2022.

3) Il est patent que l'immeuble concerné a été construit en zone de développement 3, suite à un déclassement. Il est soumis de ce fait à la LGZD (art. 5 al. 1 let. a LGZD).

En zone de développement, les mesures de contrôle de l'État sur les prix de vente ou les loyers ou les autres conditions posées à l'acquisition d'un appartement apparaissent comme une contrepartie à l'intervention étatique : celle-ci a en effet permis, par le déclassement et l'application de règles spécifiques à ce type de zone, une plus-value foncière, une densification des surfaces et une construction à un coût modéré. Dans ce cas, l'État peut dès lors poser certaines conditions propres à la réalisation d'un intérêt public déterminé (arrêts du Tribunal fédéral 1C_529/2015 du 5 avril 2016 ; 1C_223/2014 du 15 janvier 2015 consid. 4.4.1)

L'autorisation de construire en zone de développement est subordonnée à la condition que les bâtiments d'habitation locatifs répondent par le nombre, le type et les loyers des logements à un besoin prépondérant d'intérêt général (art. 5 al. 1 let. a LGZD). Ces prix et loyers sont soumis au contrôle de l'État pendant une durée de dix ans dès la date d'entrée moyenne dans les logements ou locaux selon les modalités prévues au chapitre VI (art. 42 à 48) de la LGL (art. 5 al. 3 LGZD).

Aussi longtemps que les logements sont au bénéfice de la LGL, le propriétaire ne peut les louer à un loyer supérieur à celui autorisé et le service compétent, soit l'OCLPF statue sur les demandes de modification de l'état locatif agréé présentées par le propriétaire et autorise ou refus la demande (art. 42 al. 1, 2 et 3 LGL).

Le propriétaire notifie au locataire le loyer autorisé par le service compétent en utilisant, à cette fin et sous peine de nullité, une formule officielle mentionnant notamment les motifs de la modification du loyer ainsi que la voie et le délai de

réclamation prévus par la loi. Une copie conforme de la décision relative au nouveau loyer doit y être jointe. La formule avise en outre le locataire qu'il est autorisé à consulter, auprès du service compétent, les pièces du dossier sur la base desquelles le loyer a été fixé (art. 42 al. 7 et 8 LGL). Le Conseil d'État, après consultation des milieux intéressés, a établi un bail type obligatoire pour les logements et les locaux soumis au contrôle des loyers (ci-après : bail LGZD ; art. 47 LGL – annexe 6 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).

Le bail LGZD prévoit que les modifications de loyer fixées par le service compétent en application de l'art. 42 LGL doivent être notifiées au locataire sur formulaire officiel, moyennant un préavis minimum de 30 jours (art. 4.1 bail LGZD). Les règles et usages 2010 font partie intégrante du bail, sous réserve des dérogations impératives aux art. 4, 11 et 16 des règles et usages 2010. Les modifications de loyer peuvent notamment être notifiées au locataire en tout temps sans tenir compte des échéances contractuelles prévues par le bail (art. 5 règles et usages 2010).

4. S'agissant de la contestation des loyers, le CO prévoit à son art. 253b al. 3 que les dispositions relatives à la contestation des loyers abusifs (art. 269 et ss CO) 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.

L'art. 2 al. 2 de l'ordonnance sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitation et de locaux commerciaux du 9 mai 1990 (OBLF - RS 221.213.11) 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 de cette ordonnance 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 (arrêt du Tribunal fédéral 1C_500/2013 du 25 septembre 2014 consid. 2.2).

Ainsi, la fixation et l'examen des loyers des logements subventionnés obéissent à des règles particulières découlant de la législation fédérale ou cantonale. En contrepartie d'aides prodiguées par la collectivité, ces lois instaurent un contrôle des loyers des immeubles concernés. Dès lors, pour éviter un double contrôle, l'art. 253b al. 3 CO, norme de compétence, exclut la cognition des autorités de conciliation tous les litiges relatifs aux loyers de logements subventionnés (David LACHAT in Luc THÉVENOZ/Franz WERRO, Code des obligations I, Commentaire romand, 2012, p. 1714 n. 6 ad art. 253b CO).

5. Les recourants estiment que l'autorité administrative est également compétente s'agissant de contrôler la durée du bail.

Force est toutefois de constater que le point de vue des recourants ne repose sur aucune disposition légale. En outre, le fait que le bail soit prévu, en l'espèce, pour une durée déterminée, laquelle dépasse la période du contrôle étatique, n'a aucune incidence sur les loyers de la période de contrôle étatique, lesquels sont les seuls objets du contrôle de l'OCLPF, comme vu ci-dessus.

En conséquence, c'est à juste titre que le TAPI a confirmé la décision de l'OCLPF qui s'est déclaré incompétent pour examiner la conformité au droit de la durée déterminée du contrat de bail en l'absence de base légale.

6. Compte tenu de ce qui précède, le recours sera rejeté.

Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge conjointe de Mme et M. A_____ (art. 87 al. 1 LPA) et il ne sera pas alloué d'indemnité de procédure (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 28 juin 2021 par Mme et M. A_____ contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 27 mai 2021 ;

au fond :

le rejette ;

met un émolument de CHF 1'000.- à la charge conjointe de Mme et M. A_____ ;

dit qu'il ne sera alloué aucune 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 Maurice UTZ, avocat des recourants, au département du territoire - OCLPF ainsi qu'au Tribunal administratif de première instance.

Siégeant : Mme Payot Zen-Ruffinen, présidente, MM. Chenaux et Mascotto, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :	la présidente siégeant :
F. Scheffre	F. Payot Zen-Ruffinen

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le la greffière :