

*Date de dépôt : 22 novembre 2010*

## **Rapport**

**de la Commission du logement chargée d'étudier le projet de loi de M<sup>mes</sup> et MM. Pascal Pétroz, Anne Marie von Arx-Vernon, Claude Blanc, Nelly Guichard, Jean-Claude Egger, Guy Mettan, Pierre-Louis Portier, Stéphanie Ruegsegger et Partick Schmied modifiant la loi générale sur le logement et la protection des locataires (I 4 05)**

*Rapport de majorité de M. Christophe Aumeunier (page 1)*

*Rapport de minorité de M. Mario Cavaleri (page 11)*

### **RAPPORT DE LA MAJORITÉ**

#### **Rapport de M. Christophe Aumeunier**

Mesdames et

Messieurs les députés,

La Commission du logement a examiné ce projet de loi entre le 17 mai 2004 et le 21 juin 2004 sous la présidence de M<sup>me</sup> Michèle Kunzler. Après que cinq auditions aient été effectuées, les travaux ont été interrompus sur cet objet pendant 4 ans environ. C'est le 17 mars 2008 que les travaux ont repris sous la présidence de M<sup>me</sup> Mathilde Captyn pour se terminer le 7 avril 2008.

Les procès-verbalistes et singulièrement ceux qui ont officié jusqu'en 2005 sont chaleureusement remerciés, l'auteur du rapport s'étant fié intégralement à leurs comptes rendus puisqu'il n'était pas encore député à cette époque.

Les procès-verbalistes qui ont repris les travaux de la commission en 2008 sont également remerciés pour l'exactitude de leurs travaux.

Les collaborateurs du département, et particulièrement M. Michel Buergisser, M<sup>me</sup> Marie-Christine Dulon et M. Philippe Favarger, sont remerciés pour les apports scientifiques apportés, notamment quant à l'impact financier du projet de loi.

## **I. Présentation du projet de loi**

L'auteur PDC du projet de loi indique que celui-ci est né suite à la réflexion sur le logement social et l'annonce faite par M. Laurent Moutinot, conseiller d'Etat, de déposer un article constitutionnel relatif au logement social pérenne. Le groupe PDC n'étant pas convaincu par le projet constitutionnel, il présente une alternative fondée sur l'aide à la personne plutôt que l'aide à la pierre. Ainsi, l'auteur PDC du projet de loi indique qu'il se base sur des mécanismes existants dans le modèle HM et sur ceux de l'allocation logement. Les critères de revenu qui ont été retenus sont ceux du système HM sans contrôle de loyer. Ainsi, un locataire pourrait déposer une demande si le loyer de l'appartement visé ne dépassait pas d'un tiers les besoins prépondérants de la population et si son revenu répondait aux critères fixés. En outre, et pour éviter les abus, il propose que le locataire soit tenu de transmettre toute hausse de loyer au service compétent qui déciderait, si elle est abusive, de lui demander de contester ladite hausse de loyer.

Pour le groupe PDC, ce projet de loi permettrait d'instaurer une véritable mixité et d'en finir avec la proportion imposée de deux tiers de logements subventionnés.

M. Laurent Moutinot se montre peu favorable au projet de loi tel qu'exposé. Il insiste sur le fait qu'il n'ajouterait rien à la mixité puisque le plafond de loyer projeté correspondrait à celui qui est appliqué actuellement. En outre, il serait, selon lui, inapplicable dans le logement neuf, les loyers seraient, de son point de vue, trop chers.

Un député (L) indique que l'idée développée par le PDC semble intéressante, mais se pose la question des coûts induits par le projet. Dès lors, il est demandé au département une étude à ce sujet. Plusieurs interventions socialistes évoquent la révision de la loi générale sur le logement telle que projetée par le DAEL et le projet de logements subventionnés pérennes qui seraient à même de répondre aux besoins de la population. Les représentants de l'Alliance de gauche s'expriment pour indiquer qu'à leur sens, le projet de loi n'est pas susceptible d'améliorer le système en matière de logement et insistent sur les abus qui, à leurs yeux, pourraient avoir lieu puisque cela reviendrait à subventionner des loyers abusifs.

Le représentant du parti Radical pose la question à l'auteur du projet de loi de savoir dans quelle mesure il estime que son projet de loi est susceptible d'inciter la construction de logements puisqu'il considère que le vrai problème est la pénurie de logements et non la manière dont les logements sont subventionnés.

Le représentant UDC estime que l'aide sociale devrait être un ensemble et il regrette qu'il n'existe pas un guichet unique pour l'aide sociale.

La collaboratrice du département, M<sup>me</sup> Marie-Christine Dulon, présente les allocations personnalisées qui, pour l'année 2003, se sont élevées à un total de 17 719 597 F pour 4964 bénéficiaires. Elle précise que pour prétendre à l'allocation logement, il faut remplir des conditions cumulatives. Le loyer représenterait ainsi une charge trop lourde si le taux d'effort est compris entre 20.8 et 26% en fonction du taux d'occupation. Les limites de l'allocation logement sont comprises entre 100 F et 1200 F la pièce par an. En outre, le logement en question est agréé par les services de l'Etat pour que son loyer soit comparable à celui d'un logement subventionné de même taille. Enfin, l'allocataire de subventions doit prouver qu'il a effectué des démarches pour tenter de trouver un logement moins cher.

Sur question de l'auteur du projet de loi, M<sup>me</sup> Marie-Christine Dulon confirme que les demandes d'allocations d'aide personnalisée qui concernent des loyers abusifs sont écartées. En outre, elle indique, sur question d'un député (S) que le revenu du locataire est contrôlé chaque année.

Sur ce, le département répond à la question de la députation en indiquant que selon lui, le coût du projet de loi 9170 s'élèverait entre 17 900 000 F et 34 900 000 F sans avoir d'impact sur la construction de logements. A l'évocation de ces chiffres, un député (Ve) craint que le projet ne fasse exploser le budget de l'Etat et il souhaiterait, afin de pouvoir se déterminer, avoir une image plus globale des fonds investis dans le logement social.

Les représentants des groupes Socialiste, de l'Alliance de gauche, ainsi que les Libéraux se montrent extrêmement inquiets quant aux coûts induits par le projet de loi.

## **II. Auditions**

### ***1) Audition de la Chambre genevoise immobilière : M. Aumeunier***

En substance, la Chambre genevoise immobilière indique soutenir l'allocation personnalisée depuis quelques années. Selon M. Aumeunier, ce système permettrait une mixité plus importante. Par contre, la Chambre genevoise immobilière s'oppose au contrôle qui serait effectué sur les loyers. Celui-ci mènerait à un contrôle étatique extrêmement généralisé qui

probablement dissuaderait les bailleurs de louer les appartements aux personnes qui ont besoin de l'aide personnalisées. Dès lors, le projet de loi irait à contresens du but visé.

Sur question de la députation, il indique que ce projet de loi implique effectivement un changement puisque il n'y aurait plus une aide à la pierre et que l'investissement consenti par l'Etat n'aurait plus une forme intangible pour une longue durée mais que, au contraire, on passerait à un système de subventionnement d'une partie des loyers, ce qui, sous cet angle pourrait s'avérer onéreux.

### **2) Audition du Rassemblement pour une politique sociale du logement : M<sup>me</sup> Kast, MM. Otter et Marco**

D'emblée, le Rassemblement pour une politique sociale du logement (RPSL) indique que ce qui est le plus important à ses yeux est de favoriser le logement social pérenne et la constitution d'un socle de logements sociaux pour répondre aux besoins de la population.

Le Rassemblement favorise l'aide à la pierre plutôt que l'aide à la personne.

Les membres du Rassemblement critiquent le projet de loi parce qu'il serait susceptible d'inciter les locataires à chercher des appartements plus grands, respectivement des appartements un peu plus chers.

En substance, le Rassemblement estime que dès le moment où l'on subventionne les personnes, on perd le contrôle des loyers et donc que ce ne serait pas une bonne stratégie.

Sur question de l'auteur du projet de loi, M<sup>me</sup> Kast persiste à indiquer que, selon le RPSL, le projet de loi aurait une incitation à la sous-occupation.

En outre, les membres du Rassemblement pour une politique sociale du logement insistent - si la députation devait entrer en matière sur le projet de loi - pour qu'un contrôle extrêmement sévère des loyers ait lieu par l'Etat afin d'éviter de subventionner des loyers qui seraient abusifs.

### **3) Audition de la commune de Thônex : M<sup>me</sup> Rochat**

M<sup>me</sup> Rochat voit une qualité essentielle dans le projet de loi relatif à une meilleure mixité pour éviter une « ghettoisation ». Selon elle, l'aide personnalisée est une aide ciblée et se différencie de la politique de l'arrosier. M<sup>me</sup> Rochat indique encore que ce projet de loi est bienvenu puisqu'une zone villa vient d'être déclassée dans le périmètre de la commune et que les communiens s'opposent à la construction d'un quartier qui ressemblerait à

celui des Verchères, mais attendent de leurs vœux une mixité bien plus importante.

#### **4) Audition de la commune d'Onex : M<sup>me</sup> Gisiger**

La commune d'Onex se déclare favorable au projet de loi qui, selon elle, permettrait à des personnes de revenus moyens de rester dans la commune. M<sup>me</sup> Gisiger confirme qu'il est difficile pour les communes de connaître le nombre de personnes au bénéfice d'une allocation au logement, ces chiffres n'étant pas à disposition des autorités communales.

En résumé, M<sup>me</sup> Gisiger estime que cette aide favorisera la mixité en permettant à des revenus moyens d'accéder à des logements qui seraient trop chers. Dès lors, la palette des personnes pouvant bénéficier de l'aide lui apparaîtrait comme suffisamment large.

#### **5) Audition de l'Asloca : M<sup>me</sup> Landry, M. Sommaruga**

Le point de vue de l'Asloca est que l'aide à la pierre a permis de produire ces cinquante dernières années, des logements peu chers. En outre, l'aide à la personne en complément a permis à des revenus plus modestes de pouvoir accéder au logement.

Le constat fait par l'Asloca est que sur ces cinquante dernières années, les montants versés pour le logement subventionné est extrêmement important et qu'ainsi le logement subventionné coûte très cher. Sous cet angle, l'Asloca regrette que l'effort de l'Etat ne puisse pas être capitalisé puisque, après 20 ans, les logements retournent dans le giron privé.

Dès lors, l'Asloca indique soutenir le logement social pérenne pour que l'effort consenti par l'Etat ne soit pas perdu. En outre, les représentants de l'Asloca font une démonstration selon laquelle le revenu brut médian des genevois serait en stagnation ou en baisse et qu'ainsi une grande partie de la population serait en grande difficulté, notamment pour se loger.

Pour M. Sommaruga, l'aide personnalisée est un panier percé et le projet de loi est trop coûteux. En outre, l'Asloca critique l'aide personnalisée qui finalement subventionnerait des loyers qu'elle juge trop élevés. A cet endroit, le système ne serait applicable qu'avec un contrôle généralisé des loyers.

Sur question d'un député (PDC), M. Carlo Sommaruga indique que l'Asloca n'était pas franchement favorable aux HM parce que ceux-ci ne garantiraient pas la mixité. Par contre, il admet qu'aujourd'hui ce système convient bien aux coopératives et que dans ce cas, il permet de soutenir une certaine mixité.

### III. Discussions de la commission

Réagissant à la demande de l'auteur du projet de loi de voir celui-ci être chiffré de manière plus précise par les services de l'Etat, un député (Ve) indique que la demande qui est faite implique de construire un modèle dynamique démontrant que les allocations personnalisées feront baisser les allocations à la pierre. Il estime que ce modèle est impossible à construire car en cas de pénurie durable, les loyers resteront chers

En outre, les coûts de ce projet de loi ont déjà été exposés par les représentants de l'Office du logement.

Sur question d'un député (L), les représentants du département indiquent que pour l'instant ils n'ont jamais refusé une allocation logement pour des questions d'épuisement des budgets, mais que ceci pourrait être le cas à l'avenir.

Un député (L) indique qu'il ne veut pas courir le risque d'une charge financière qui explose en période conjoncturelle budgétaire difficile. Il proposerait d'établir une enveloppe limitée pour le logement de sorte que les prestations seraient alors versées jusqu'à épuisement, mais pas au-delà.

[nda : après avoir mené les travaux relatifs à ce projet de loi du 17 mai 2004 au 21 juin 2004, la commission n'a plus traité du projet de loi jusqu'au 17 mars 2008. A cette date, la commission reprend ses travaux par des discussions.]

Alors qu'il était sollicité pour présenter à nouveau son projet de loi, l'auteur de celui-ci (PDC) précise qu'il ne souhaite pas présenter l'intégralité de son projet qui a été gelé pendant 4 ans.

Pendant ce laps de temps, la commission a traité du projet de loi sur les logements locatifs sociaux pérenne (LLSP) qui sont devenus par la suite les logements d'utilité publique (LUP). Selon lui, l'idée était de voir comment la situation allait évoluer avant de se prononcer sur ce projet de loi. Aujourd'hui, la loi sur les LUP a été votée. Dans la mesure où le travail lié à sa mise en œuvre sera long, il semble au PDC qu'un projet tel que présenté pourrait s'appliquer à titre transitoire et ce, afin de pallier d'éventuels manques.

Selon le même député (PDC), il serait évident que dès le moment où le système des LUP donnera satisfaction, le projet soumis à l'étude de la commission tombera en déshérence.

Un autre député (PDC) propose une mise en vigueur pour une période transitoire.

En préambule à la discussion, le conseiller d'Etat Mark Muller indique que la politique du logement proposée par le Conseil d'Etat comporte désormais 4 piliers :

- Un assouplissement des proportions des logements sociaux ;
- La création d'un parc de logements d'utilité publique ;
- Le maintien de l'effort de l'Etat dans le domaine des allocations personnalisées ;
- La propriété et de la coopérative.

Le conseiller d'Etat estime que le projet de loi présenté ne va pas à l'encontre de la politique du Conseil d'Etat, mais qu'il faut veiller à savoir quel est son impact budgétaire.

A cet endroit, l'auteur du projet de loi remercie la proposition faite par le conseil d'Etat de chiffrer l'impact du projet de loi.

M<sup>me</sup> Marie-Christine Dulon expose les conséquences financières réactualisées de ce projet de loi.

Les dépenses, en 2007, au titre d'allocations de logement s'élèvent à un peu de plus de F 20 millions et concernent 6050 foyers. Le projet de loi étudié impliquerait une augmentation de coût de l'ordre de F 36 millions portant ainsi les dépenses à F 56 millions pour l'aide personnalisée.

Un député (UDC) indique que ce projet de loi a été déposé en 2004 alors qu'il n'était pas encore question de logements d'utilité publique. A l'instar de son camarade (L), il pense que le projet de loi n'a dès lors plus d'utilité et devrait être retiré.

Une députée (Ve) indique que dès le dépôt du projet de loi les évaluations des conséquences financières étaient énormes. Elle ne pense pas qu'il soit judicieux que l'Etat subventionne encore certains propriétaires par le biais de ce projet de loi mais qu'il faudrait plutôt solliciter l'Etat pour la création de logements supplémentaires.

Cette députée indique que le projet de loi n'a jamais été une bonne solution mais que, par contre, il ouvre la discussion quant aux modifications d'allocation des aides personnalisées qui, selon elle, pourraient être opportunes.

Les députés (PDC) pensent que tant que les nouveaux logements LUP ne sont pas construits, le problème persistera et que leur projet de loi est d'actualité. Ils répètent qu'ils n'ont pas pour objet de « torpiller » l'accord sur le logement, mais qu'il constituerait une mesure transitoire jusqu'à ce que l'accord sur le logement ait pu se réaliser et que de nouveaux logements aient pu être construits.

La présidente met aux voix l'entrée en matière :

L'entrée en matière du PL 9170 est refusé par :

Pour : 3 (1 S, 2 PDC)  
Contre : 5 (3 L, 2 R)  
Abstentions : 4 (2 UDC, 2 Ve)

La majorité de la commission vous propose donc, Mesdames, Messieurs les députés, de refuser ce projet de loi.



## **Projet de loi (9170)**

### **modifiant la loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL - I 4 05)**

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève  
décrète ce qui suit :

#### **Article 1 Modifications**

La loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 4 décembre 1977, est modifiée comme suit :

##### **Art. 1, al. 2, lettre f (nouvelle)**

- f) alloue des aides financières personnalisées aux locataires bénéficiaires de la présente loi.

##### **Art. 25, lettre a (nouvelle teneur)**

Pour être admis au bénéfice de la présente loi, les immeubles doivent répondre aux conditions suivantes :

- a) comprendre des logements dont les loyers n'excèdent pas d'un tiers la limite supérieure des besoins prépondérants de la population au sens de l'article 6, alinéa 3 de la loi sur les démolitions, transformations et rénovation de maisons d'habitation (mesures de soutien en faveur des locataires et de l'emploi) ;

## **Chapitre IIIA Aide personnalisée au logement (nouvel intitulé)**

### **Section 1 (abrogée)**

#### **Art. 39A Principe (nouvelle teneur)**

<sup>1</sup> Si le loyer d'un appartement répondant aux conditions de l'article 25 de la présente loi constitue pour le locataire une charge manifestement trop lourde, eu égard à son revenu et à sa fortune, et si un échange avec un logement moins onéreux ne peut être raisonnablement exigé, ce locataire peut être mis au bénéfice d'une aide personnalisée au logement.

<sup>2</sup> Le locataire doit présenter une demande d'agrément de son logement auprès du service compétent, dont le loyer reste soumis aux dispositions instituées par la législation fédérale protégeant les locataires.

<sup>3</sup> L'aide personnalisée au logement est accordée aux locataires proportionnellement à leur revenu, afin de ramener leur taux d'effort au niveau de ceux fixés à l'article 30.

<sup>4</sup> L'article 31 n'est pas applicable aux bénéficiaires d'une aide personnalisée au logement.

## **Section 2 (abrogée)**

### **Art. 39B (abrogé)**

### **Art. 39C Obligations du locataire (nouvelle teneur)**

<sup>1</sup> Le locataire s'engage à informer sans délai le service compétent du montant de son loyer initial ainsi que de toute notification de modification ultérieure de son loyer. A défaut, il perd le droit à l'aide personnalisée au logement.

<sup>2</sup> Lors de la fixation du loyer initial et en cas de majoration de loyer, si le service compétent estime le loyer abusif au sens du code des obligations, il peut requérir le locataire de contester son loyer. Si le locataire ne donne pas suite à cette requête, il perd le droit à l'aide personnalisée au logement.

<sup>3</sup> L'avis de fixation du loyer initial et l'avis de majoration de loyer prévus par les articles 270, alinéa 2, et 269d, alinéa 1 et alinéa 2, du code des obligations mentionnent le droit du locataire à obtenir une aide personnalisée au logement aux conditions fixées par la loi en s'adressant à l'autorité compétente. Ces avis font également mention de l'alinéa 2 ci-dessus.

### **Article 2 Entrée en vigueur**

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

*Date de dépôt : 13 octobre 2009*

## RAPPORT DE LA MINORITÉ

### **Rapport de M. Mario Cavaleri**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

C'est peu dire que ce projet de loi a donné lieu à un large débat !

En effet, les travaux de la Commission du logement se sont déroulés sur deux législatures et ont nécessité pas moins de 8 séances de travail échelonnées entre mai 2004 et avril 2008.

Pour quelles raisons le groupe Démocrate-chrétien a-t-il décidé de présenter un rapport de minorité ?

Parce que la grave pénurie de logements qui sévit depuis longtemps, et qui va s'aggravant toujours plus, fait que beaucoup de locataires ne trouvent toujours pas d'appartements correspondant à leurs moyens financiers.

Certes, dans l'intervalle, est intervenue la conclusion d'un accord pour la paix du logement et l'adoption, par notre Grand Conseil, de la loi sur les logements d'utilité publique – LUP.

Dans le cadre de ces nouvelles dispositions légales, peu de logements ont été produits – en tous les cas en nombre nettement insuffisant – ce qui fait que beaucoup de familles, dans le sens large du terme, continuent à devoir consacrer une part importante de leurs ressources financières pour leur loyer.

Ce que ce projet de loi propose, c'est l'élargissement de l'allocation logement contenue dans la LGL et son règlement d'application afin de pallier – pour un temps du moins – au manque de logements à loyers abordables, car il est évident que la LUP ne produira d'effets positifs qu'à moyen et long terme.

Ceci est d'autant plus vrai que plusieurs dossiers touchant des périmètres en voie de développement – tels que La Chapelle-Les Sciens, les Vergers ou encore les Communaux d'Ambilly – sont englués dans des procédures d'oppositions multiples et variées, lesquelles retardent de façon dramatique le début de la construction d'immeubles locatifs.

A la lumière de ces réalités, on comprend bien la pertinence du projet de loi proposé qui offre une solution d'allègement des budgets des familles dans l'attente de pouvoir leur offrir ultérieurement des appartements en adéquation avec leurs revenus.

Il est dès lors fort regrettable – pour ne pas dire dommageable – qu'une majorité de la Commission du logement n'ait pas perçu ces enjeux et la réalité de la situation.

Mais il n'est jamais trop tard pour bien faire ! Gageons que le parlement saura être sensible aux arguments énoncés dans ce rapport de minorité afin d'accepter l'entrée en matière et retenir finalement une solution qui n'est certes pas la panacée universelle face à la pénurie de logements, mais qui offre une aide temporaire aux locataires qui en ont vraiment un urgent besoin.

Compte tenu de tous ces éléments, les auteurs du projet de loi vous recommandent, Mesdames et Messieurs les députés, d'accepter ce projet de loi et vous remercient dès lors de l'accueil favorable que vous lui réserverez.