

Date de dépôt : 24 avril 2017

Rapport

de la Commission du logement chargée d'étudier le projet de loi de M^{mes} et MM. Ronald Zacharias, Jean-Marie Voumard, Pascal Spuhler, Thierry Cerutti, Christian Decorvet, Jean-François Girardet, Patrick Dimier, André Python, Sandra Golay, Françoise Sapin, Florian Gander modifiant la loi sur les constructions et les installations diverses (LCI) (L 5 05) (*Simplifions la création de logements*)

Rapport de M. André Python

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission du logement a traité dans ses séances du lundi 6 février, lundi 27 février et lundi 20 mars 2017 ce projet de loi sous les présidences de M. Cyril Aellen et de M. Pierre Vanek.

Assistent aux travaux :

- M. Antonio Hodgers, conseiller d'Etat, Chef du DALE
- M^{me} Marie-Christine Dulon, directrice, OCLPF
- M^{me} Hélène Koch Binder, directrice, OCLPF
- M. Carlo Panico, directeur des affaires juridiques, DALE
- M. Jérôme Savary, secrétaire général adjoint, DALE

Les procès-verbaux ont été tenus par M. Sylvain Maechler. Qu'ils soient tous remerciés pour leur contribution aux travaux de la commission.

Le président Cyril Aellen donne la parole à M. Zacharias pour la présentation de son PL.

M. Zacharias indique que le PL 11394 qui visait à faciliter la conversion de bureaux en logements a été accepté par une grande majorité du Grand Conseil fin 2014 et que cette majorité a été confirmée par le peuple à 58% le 14 juin

2015. Il précise que le but de cette loi était de désassujettir au régime d'autorisation les bureaux en logements.

Il indique que l'autre but était de désassujettir la conversion au titre de contrainte de loyer LDTR. Le but de cette loi est de pouvoir convertir en dehors d'une autorisation administrative à demander. Il cite un extrait du PL de l'époque : « Dès lors, il convient de mettre toute souplesse législative à la disposition desdits acteurs afin que locaux commerciaux, administratifs, artisanaux ou industriels puissent, le cas échéant, être affectés au logement, sans qu'aucune autorisation administrative ne soit nécessaire du fait de la conversion projetée.

Les travaux nécessaires à la conversion restent, bien évidemment, selon leur nature et étendue, soumis à autorisation, cas échéant ». Il indique que ce nouveau PL vise à clarifier le fait qu'il n'y ait vraiment aucune demande d'autorisation administrative à requérir car le département s'est dit qu'ils sont désassujettis de la LDTR mais qu'il reste néanmoins le changement de destination auquel il est fait référence à l'article 1 de la LCI. Il indique que l'ambiguïté porte sur une interprétation littérale de loi au sens de l'article 3, alinéa 4 (nouveau). Il précise que l'article 1 LCI utilise le terme « destination ». Il indique que pour des raisons de sécurité juridique des acteurs, ce PL prévoit de clarifier l'assujettissement comme étant également applicable à l'article 1 de la LCI qui prévoit un changement de destination. Il ajoute qu'il a instauré dans le PL une obligation d'annonce. Il précise que cela va permettre une transparence, puisque le département sera prévenu. Il répète que ce PL est donc un PL de clarification qui n'a aucune incidence de fond.

Une députée (S) indique avoir entendu que les travaux éventuellement nécessaires pour convertir les locaux en logements nécessiteraient une autorisation de construire. Elle estime qu'il est rare que les locaux commerciaux soient directement convertibles sans travaux. Elle pense que l'assujettissement des travaux à une autorisation de construire ne permet pas de désassujettir la conversion au sens de la LCI.

M. Zacharias répond que ce sont essentiellement des immeubles mixtes. Il indique qu'il y a souvent un rez commercial, un restaurant, une arcade, quelques étages de bureaux puis des étages de logements. Il explique que ces immeubles datent souvent des années 1940-1970 et que ce sont des immeubles modestes qui ne nécessitent souvent aucun travaux. Certains locaux ont déjà une petite cuisine et une salle de bain. Il précise que c'est simplement l'affectation qui change, qu'un bail commercial devient un bail locatif. Il précise que quand on s'adresse au département on demande deux choses si on doit effectuer des travaux, à savoir une prise de décision sur le changement d'affectation lui-même, puis la demande de travaux. Il indique que le PL

prévoit uniquement les désassujettissements quant au changement de destination. Il précise que souvent les travaux sont également nécessaires et qu'il y a une réserve de milliers de logements possibles. Il indique que dans le quartier de Champel de nombreux médecins, dentistes, fiduciaire, etc. se regroupent dorénavant. Quand leurs locaux se libèrent il peut y avoir deux options. Le premier cas où c'est reloué tel quel, et c'est alors le nouveau repreneur qui demande le cas échéant une demande d'autorisation de construire s'il souhaite modifier. Soit c'est le propriétaire qui le fait. Mais ils ne doivent plus solliciter le département. Il indique que le PL propose de désassujettir pour rendre la conversion plus aisée afin que ces locaux deviennent des logements. Il précise qu'il y aura des logements de toutes les catégories de prix.

Audition de M. le conseiller d'Etat Antonio Hodgers, chef du DALE

M. Hodgers indique que l'intervention du département est juridique et qu'il n'y a pas de réelle position politique. Il précise que M. Panico, Directeur des affaires juridiques, va bientôt arriver mais qu'en attendant M^{me} Koch Binder peut présenter l'avis du département concernant ce PL.

M^{me} Koch Binder indique avoir compris que la volonté du PL est de gagner du temps. Elle explique que l'affectation d'un immeuble reste quelque chose d'important à divers niveaux. Elle rappelle que s'il y a des travaux, il faut déposer une demande d'autorisation. Elle indique que l'affectation d'un local commercial en logement peut poser des difficultés puisque l'examen fait par l'OAC quand il y a une demande de changement d'affectation ne vise pas seulement à savoir si les locaux seront simplement décorés pour être habités mais vise aussi des questions d'habitabilité, de sécurité et de salubrité. Elle explique que différentes normes s'appliquent pour les logements et les locaux commerciaux. Elle donne l'exemple des normes de police du feu qui sont beaucoup plus importantes et appliquées de manière plus restrictive en matière de logements qu'en matière de locaux commerciaux. Elle indique que le fait de supprimer cette demande d'autorisation fait donc peser un risque qui ne pèse ni sur le département ni sur le propriétaire, mais sur les personnes qui y habiteront et qui se retrouveront potentiellement dans des logements inadaptés en matière de sécurité et de salubrité. Elle ajoute que lorsqu'un changement d'affectation est demandé sans travaux lourds, ces demandes sont traitées par APA en 30 jours. La question est donc de savoir si l'on souhaite faire peser des risques aux habitants pour gagner du temps alors que cela doit normalement être traité en 30 jours. Elle rappelle que dans le cadre des PLQ l'affectation des immeubles est déterminante, puisque s'il y a un PLQ avec des locaux commerciaux et qu'une dérogation est faite pour changer cette affectation, cela

implique une dérogation majeure au PLQ. Elle précise que cela complique donc aussi les choses à ce niveau.

M. Hodgers fait un parallèle avec le permis de conduire et la LCR. Il indique que cela n'est pas parce que les Chambres fédérales décideraient de supprimer l'obligation d'avoir un permis de conduire que la LCR ne s'appliquerait plus. Cela n'est donc pas parce que l'on n'a pas besoin d'autorisation de construire que l'on ne doit pas respecter les normes de salubrité, d'habitabilité et de sécurité, ainsi que les normes OPAM ou OPB notamment. Il indique que le propriétaire risque de s'engager dans des travaux qui seraient hors la loi et que le propriétaire serait amendable s'il ne respecte pas ces normes. Il demande comment les propriétaires qui pourraient à travers une APA rapide avoir la garantie que leur projet est légal se passeraient de cet examen et prendraient un risque notamment sur les lois fédérales. Il précise que si le département constatait qu'il y a une violation de différentes normes, il demanderait le retour à la situation ante au propriétaire.

Le président demande quel est le tarif de l'APA si on change l'affectation d'un local commercial respectivement de 50 m² et de 100 m² pour le transformer en logement.

M. Panico répond que c'est 50 F les 10 m², plus 250 F de taxe d'enregistrement du dossier.

M. Zacharias rappelle que 58% de la population genevoise a souhaité qu'il y ait un désassujettissement total du régime de l'autorisation administrative liée à la transformation d'un local commercial en logement. Il indique que les propriétaires sont infantilisés et qu'au lieu d'un bail commercial c'est simplement un bail logement. Il estime que c'est bien de la responsabilité du propriétaire. Il ajoute que le propriétaire connaît les normes et qu'il respectera la loi. Il précise que le principe du non-assujettissement est central et qu'il est rappelé par ce PL. Il indique que ce principe établit une sécurité juridique. Il rappelle que la LDTR a supprimé l'assujettissement et le contrôle des loyers. Il ajoute qu'il n'y a pas besoin d'une APA quand les travaux ne sont pas nécessaires. Il précise que quand le changement d'affectation s'accompagne d'une demande de travaux, une APA sera déposée. Il indique que le but du PL est de simplifier les choses pour que le propriétaire sache que sur le principe de la conversion il ne doit rien à l'État. Il ajoute que le propriétaire sait ce qui lui reste à faire concernant le respect des autres normes.

Une députée (PLR) indique que dans le cadre d'une APA il y a d'autres frais que les frais administratifs, à savoir éventuellement la constitution de plans s'il n'y en a pas, ce qui implique des frais. Elle indique que le chiffre avancé par le département est donc probablement inférieur au prix réel.

M. Hodgers estime que le dépôt de ce PL tend à confirmer l'interprétation du département, à savoir que la simple modification de la LDTR n'exempte pas la demande d'une autorisation de construire pour un changement d'affectation.

Il ajoute que le PL renvoie la responsabilité au propriétaire. Il précise que si le propriétaire possède des cabinets d'avocats ou de médecins dans des immeubles anciens et que le reste de l'immeuble est déjà habité, le propriétaire peut alors facilement prendre le risque. Mais il ajoute qu'en réalité les surfaces commerciales ne se situent pas dans ce type de surface mais que ce sont avant tout des open space et qu'il y a des travaux à réaliser avant que cela soit converti en logement. Il ajoute que le PL concerne seulement quelques rares cas où il n'y a pas de travaux. Il précise qu'il y a eu 25 conversions depuis l'adoption de la précédente loi et que cela ne va pas régler la crise du logement. Il indique que le risque est du côté du propriétaire, et non plus du côté du département. Le propriétaire court le risque de faire un changement d'affectation et de ne pas voir passer certaines dispositions. Il indique que cela fera moins de travail pour le département puisque le risque n'est pas du côté du département, et que ce dernier est donc relativement neutre face à ce dispositif.

M. Zacharias pense que les 25 demandes ont été faites dans le cadre de demandes de travaux et ne portaient donc pas sur le principe de la conversion. Il demande donc si ces demandes portaient sur le principe de la conversion.

M. Hodgers répond que ce sont des demandes pour travaux. Il demande à M. Aumeunier et à M. Zacharias, concernant leur annonce publique de 150 conversions, de lui fournir la liste de ces changements d'affectation. S'ils ne le font pas, ils protègent alors des propriétaires qui ont commis un délit à la LCI et ils couvrent alors des activités illégales. Il indique qu'il attend toujours cette liste des 150 changements d'affectation. Tant que cette liste ne sera pas fournie il s'en tiendra à la liste officielle des autorisations de construire.

M. Zacharias répond que c'est selon l'interprétation du département que les propriétaires restent assujettis. Il précise que l'évidence du non-assujettissement est acquise à tous et que le cas échéant un tribunal tranchera. Il ajoute qu'ils ne connaissent pas ces propriétaires et que pour avoir ces chiffres ils ont réalisé des sondages la plupart du temps dans des immeubles mixtes, donc sans demande de travaux.

Il indique que leur méthode n'est pas totalement dépourvue de sens et que c'est notamment la même que celle pratiquée par l'OCSTAT. Il indique que si le département a connaissance de certains de ces locaux, les personnes seront

amendables et que les affaires seront portées devant une juridiction administrative. Il estime que ce PL va donc clarifier les choses.

Audition de MM. Patrice Bezos, président, et Daniel Starrenberger, vice-président de la FAI

Le président leur donne la parole.

M. Bezos explique que la FAI est favorable sur le principe à la modification de cet article car il suit une votation populaire et il a le mérite de simplifier les procédures.

Il indique que les associations que la FAI représente sont submergées par les règlements, les lois et les procédures. Il explique que tout ce qui va vers la simplification est intéressant. Il ajoute que si l'on vise par cet article de loi la transformation de locaux administratifs en ville ou dans la périphérie, c'est alors quelque chose de techniquement relativement facile à réaliser, car ce sont des immeubles construits à l'origine pour du logement.

Il ajoute que tous les immeubles des années 1800 à 1930 étaient faits pour du logement. Il est donc facile d'ajouter une salle de bain et une cuisine.

Cependant, il se demande ce qu'il se passera pour un immeuble dans la ZIPLO par exemple, qui serait vide depuis 4 ans et dont le propriétaire voudrait en faire des logements et notamment des lofts.

Il explique que ces logements seraient dans une zone peu appropriée, loin des infrastructures publiques et des commerces. Il pense qu'il n'est peut-être pas adéquat.

M. Bezos indique que pour la plupart de ces locaux des travaux sont nécessaires. Il ajoute que la plupart ont des systèmes de production d'énergie qui ne sont pas compatibles avec le logement, qu'il faut réaliser des cloisonnements, des sanitaires et des cuisines notamment.

Il explique que c'est possible mais que des travaux sont nécessaires. Il ajoute qu'il y a des locaux commerciaux en zone industrielle qui sont transformés en logements comme c'est le cas aux Charmilles. Il explique que ce sont des travaux conséquents mais que c'est possible et que la demande pour ces lofts et espaces ouverts existe. Il indique que leur inquiétude n'est pas sur la technique mais sur les problèmes sociologiques qui peuvent en découler.

Un député (PLR) précise que puisque ces cas sont soumis à une autorisation, il y aurait un contrôle complet de l'ensemble de la législation. Il ajoute que M. Bezos soulève la question de l'opportunité.

M. Bezos confirme. Il ne sait pas s'il est adéquat de faire vivre des gens dans cette situation spécifique. Il précise que la FAI est favorable à cette

modification de la loi pour tous les autres cas de figure car c'est techniquement très facile. Il ajoute que le changement d'affectation se fait par déclaration, mais qu'il faut malgré tout demander une autorisation de construire et que les procédures habituelles continuent de s'appliquer.

M. Starrenberger se demande si le reste du système de la LDTR reste applicable, à savoir le contrôle du prix du loyer.

Le député (PLR) comprend qu'il faut éviter de créer trop facilement et sans contrôle externe des logements en zone industrielle. Il ne sait cependant pas s'il existe en zone industrielle des typologies d'immeubles qui ne génèrent pas de travaux et qui sont soumises à autorisation de construire. Il explique que le PL vise les locaux légalement occupés par des bureaux et qui ne répondent plus à la demande de bureaux car ils ne sont pas équipés de planchers techniques notamment. Il ajoute que ces locaux pourraient être transformés sans autorisation car il n'y aurait pas de changement typologique ou de besoin de dépôt d'autorisation de construire. Il demande si dans la zone industrielle il existe des immeubles pour lesquels il n'y a pas besoin de réaliser des travaux.

M. Bezos confirme. Il ne sait pas s'il est adéquat de faire vivre une famille en pleine zone industrielle.

Le député (PLR) indique que dans un tel cas l'autorisation risque de ne pas être obtenue.

M. Bezos répond que, selon l'article de loi, si un propriétaire a des locaux commerciaux, il peut alors faire une demande au département et qu'il peut ensuite faire du logement. Il ajoute qu'après cela il doit encore obtenir l'autorisation de construire. Mais il explique que si le local commercial transformé en logement remplit tous les autres critères techniques, il n'y aura alors plus le problème de l'affectation.

Un député (MCG) indique que M. Bezos a soulevé une exception pratique. Il ajoute, concernant la LDTR, que la loi votée le 14 juin 2015 a désassujéti le changement d'affectation au régime de l'autorisation LDTR, ainsi que du contrôle des loyers LDTR. Il indique que ce PL clarifie les choses.

Il explique que le principe de la conversion est une question que les propriétaires n'auront plus besoin de poser au département, et que si la conversion s'accompagne de travaux, il faudra déposer une requête en autorisation de travaux. Il ajoute que cela concerne avant tout les anciens immeubles qui étaient des logements avant l'entrée en vigueur de la LDTR, qui sont ensuite devenus des locaux commerciaux en dehors de toute autorisation LDTR car la loi n'existait pas, et qui peuvent aujourd'hui redevenir facilement des logements car ils sont équipés pour cela.

M. Bezos indique qu'un autre intérêt de ce PL est qu'il permet à des habitants de revenir vivre en ville, ce qui est sociologiquement important. Il n'y voit que des avantages en termes de sociologie urbaine.

Une députée (S) demande s'il y a un excédent d'offres concernant ces locaux commerciaux en ville. Elle demande si de nombreux locaux commerciaux ne sont pas écoulés.

M. Bezos répond qu'aujourd'hui les sociétés veulent des outils de travail technologiquement adaptables, et que c'est le problème de ces locaux pour les activités administratives. Il indique que dans ces locaux commerciaux il n'y a pas de faux planchers pour l'informatique et pas de faux plafonds. Il explique que le phénomène a commencé le jour où Pictet est allé dans le PAV, car Pictet voulait construire un objet technologiquement adapté. Il explique qu'il voit de plus en plus de sociétés sortir de la ville pour cette raison.

Une députée (S) demande s'il a fait face, dans sa pratique professionnelle, à beaucoup de ces locaux qui sont dans des immeubles de logements et qui cherchent à être réaffectés en logements.

M. Bezos indique qu'il en connaît notamment au centre-ville, car le prix de location dans l'hypercentre est le même pour les bureaux ou les logements. Il explique que la rentabilité pour le propriétaire est la même, que cela soit des logements ou des bureaux. Il ajoute qu'il est expert pour un fonds immobilier, et que quand des locaux de bureaux sont vides, les gens qui gèrent ce fonds cherchent à les transformer en logements car ils ont peur du marché du bureau. Il indique qu'il y a donc une demande. Il ajoute que les taux de relocation pour les bureaux sont plus longs qu'auparavant.

La députée (S) indique que des normes, notamment en matière d'incendie, ne sont pas équivalentes pour des locaux commerciaux et des logements. Elle ajoute qu'elles sont plus strictes concernant les logements. Elle demande si le fait de devoir simplement annoncer le changement d'affectation sans autorisation implique que certaines normes risquent de ne pas être respectées.

M. Bezos répond que 98% des travaux sont soumis à autorisation et que la police du feu va alors contrôler. Pour un bâtiment constitué de bureaux datant des années 1960 que l'on souhaite transformer en logements, il y a alors une autorisation complète et définitive par une APA et la police du feu est nécessaire. Il indique que le problème ne se pose pas réellement et que le département va contrôler cela.

M. Starrenberger indique que les normes ne sont pas moins contraignantes pour les bureaux que pour les logements, même s'il y a certaines différences.

La députée (S) demande si l'architecte est considéré comme responsable si certaines normes ne sont pas respectées dans le cas d'aménagements mineurs

qui ne nécessitent pas une autorisation de construire et que le propriétaire mandate un architecte.

M. Bezos répond que si on leur demande de transformer un bureau en logement dans un immeuble du début du 19^e, ils ne sont pas responsables s'ils changent une salle de bain ou une cuisine. Mais il ajoute que ce sont plus ou moins les seuls travaux que l'on peut réaliser sans demander une autorisation, et que les autorisations sont rapidement nécessaires.

Un député (MCG) indique que l'on constate que les professions ne s'exercent plus de la même manière qu'auparavant. Il explique que cela explique cette tendance de libération des locaux commerciaux qui étaient à l'origine des logements et qui sont appelés à redevenir des logements de manière simplifiée. Il ajoute que le danger que le propriétaire ne respecte pas certaines normes existe, mais que c'est de sa responsabilité et qu'il encourt une sanction. Il explique que ces cas limités ne sont pas laissés à la dérive mais qu'ils sont pris en charge.

M. Savary indique qu'en l'absence de devoir demander une autorisation, les membres de la FAI pourront être consultés par des propriétaires qui souhaiteront savoir s'ils peuvent faire du logement. Il demande s'il y aurait un risque de report de la charge de la responsabilité entre les propriétaires et les membres de la FAI, puisque ces derniers seraient dans de nombreux cas les garants de la conformité du changement d'affectation. Il demande si ce PL pourrait mettre en danger les membres de la FAI.

M. Bezos répond qu'un architecte ou un ingénieur qui est consulté par un propriétaire qui souhaite faire des travaux lui présentera la loi. Il explique que c'est une consultation et qu'ils ne sont ensuite pas responsables s'ils ont simplement donné un avis d'expert. S'ils sont mandatés pour des travaux, ils prennent alors la responsabilité sur les travaux qu'ils ont pilotés.

M. Savary demande si cela peut accroître les risques d'incompréhensions entre les propriétaires qui consultent et les architectes.

M. Bezos indique que cette possibilité existe sur tous les mandats qu'ils ont. Il ajoute que pour des travaux qui nécessitent une autorisation, à savoir la grande majorité des travaux, il y a le contrôle du département et leur certificat de conformité. Il explique que pour les travaux qui ne donnent pas lieu à une autorisation, cela ne pose pas de problème. Il ajoute qu'en général ceux qui entreprennent des travaux et qui ne demandent pas une autorisation ne prennent pas un architecte mais une entreprise de décorateurs, par exemple.

Un député (MCG) peine à comprendre l'intervention du département. Il indique que ce PL propose un désassujettissement au titre du changement de destination au sens de l'article 1 de la LCI. Il explique que le régime de liberté

qu'il instaure va de pair avec un régime de responsabilité du propriétaire qui est défini dans la loi. Il ajoute que le département sera informé de toutes les conversions opérées grâce à ce PL, et qu'il y aura dès lors des statistiques traçables.

Votes

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 12045.

Pour : 9 (1 PDC, 3 PLR, 2 UDC, 3 MCG)

Contre : 5 (1 EAG, 3 S, 1 Ve)

Abstention : –

L'entrée en matière du PL 12045 est acceptée.

Le président passe au 2^e débat.

Titre et préambule : pas d'opposition – adopté.

Art. 1 : pas d'opposition – adopté.

Art. 1, al. 8 (nouveau) : pas d'opposition – adopté.

Art. 2 : pas d'opposition – adopté.

Le président met aux voix le PL 12045 dans son ensemble.

Pour : 9 (1 PDC, 3 PLR, 2 UDC, 3 MCG)

Contre : 5 (1 EAG, 3 S, 1 Ve)

Abstention : –

Le PL 12045 est accepté.

En conclusion

Ce projet de loi va faciliter les procédures et harmoniser la loi sur les démolitions et les transformations diverses (LCI) avec la modification de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (LDTR) (L 5 20), article 3, al. 4 et 7 LDTR, votée et confirmée par référendum en date du 14 septembre 2015.

La majorité de la commission vous demande, Mesdames et Messieurs les députés, d'approuver le présent projet de loi.

Projet de loi (12045)

**modifiant la loi sur les constructions et les installations diverses (LCI)
(L 5 05) (*Simplifions la création de logements*)**

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

Art. 1 Modification

La loi sur les constructions et les installations diverses, du 14 avril 1988, est
modifiée comme suit :

Art. 1, al. 8 (nouveau)

⁸ La modification de destination de constructions ou installations à usage
commercial, administratif, artisanal ou industriel en logements oblige
uniquement à une déclaration auprès de l'autorité compétente.

Art. 2 Entrée en vigueur

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