

Date de dépôt : 6 mars 2018

Rapport

de la Commission du logement chargée d'étudier le projet de loi de M^{mes} et MM. Alberto Velasco, Roger Deneys, Marion Sobanek, Christian Frey, Salima Moyard, Romain de Sainte Marie, Isabelle Brunier, Lydia Schneider Hausser, Jean-Charles Rielle, Cyril Mizrahi, Christian Dandrès modifiant la loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL) (I 4 05) (Pour des immeubles regroupant différentes catégories de logement et éviter les déménagements forcés)

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

Rapport de minorité de M^{me} Caroline Marti (page 11)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Christophe Aumeunier

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission du logement a traité ce sujet lors de ses séances du 26 juin, des 18 et 25 septembre, ainsi que des 2, 9 et 30 octobre 2017.

Les travaux se sont déroulés sous la présidence de M. Pierre Vanek.

M. Antonio Hodgers, conseiller d'Etat, s'est exprimé et les collaborateurs du DALE qui ont participé aux travaux sont remerciés.

Il s'agit de M^{me} Marie-Christine Dulon, directrice générale, OCLPF, M^{me} Marie-Hélène Koch-Binder, directrice OCLPF, M. Jérôme Savary, secrétaire général, DALE, M. Alain Mathez, adjoint de direction, OAC, M. Francesco Perrella, directeur, OCLPF.

L'ensemble des procès-verbaux ont été tenus avec exactitude par M. Sacha Gonczy auquel nous exprimons notre reconnaissance pour la qualité de son travail.

I. Audition de l'auteur du projet de loi

M. Velasco indique que ce PL serait issu d'une expérience pratique. Il se réfère à son activité passée au sein de la Fondation pour le logement social de la Ville de Genève qui disposerait d'immeubles « mixés », ce qui créerait moins de problèmes sociaux et moins de problèmes financiers quant à l'exploitation des immeubles.

En résumé, il indique qu'il est bon d'avoir de la mixité dans les immeubles plutôt que des immeubles complètement HBM. Il souhaite éviter que les locataires doivent déménager lorsque leur revenu évolue. En cela, il propose que les appartements dont il est question soient déclassés d'une catégorie à l'autre de la LGL au sein d'un même immeuble, expliquant encore que mettre en place des plans financiers avec des loyers différenciés serait bénéfique.

Sur question d'un député PLR, il indique que cette proposition n'est pas seulement adressée aux propriétaires publics mais également aux propriétaires privés.

Sur question du même député PLR, M. Velasco répond qu'il est parfaitement possible d'imaginer de permettre au locataire en place d'acheter son propre logement pour garantir la mixité et aller au bout de la démarche ici évoquée...

Sur question d'un député UDC, M. Velasco répond que l'ensemble des contrôles utiles pour faire passer les locataires d'une catégorie à l'autre, respectivement à muter les appartements d'une catégorie à l'autre de la LGL, revient à l'OCLPF et aux propriétaires. Il ajoute que le contrôle admiratif pourrait même être délégué aux fondations immobilières de droit public.

Un député Vert pose la question de savoir si le déclencheur du changement de catégorie de l'appartement est un changement de revenus. M. Velasco confirme que c'est le cas. Ce député Vert indique à M. Velasco que la catégorie HM correspond déjà à ça, en subventionnant les personnes en fonction de leurs revenus. Il craint que le changement de catégorie représente du travail administratif additionnel conséquent. Il se demande s'il ne faudrait pas plutôt avoir une réflexion sur les catégories de logements de la LGL.

II. Audition de M. Antonio Hodgers

M. Antonio Hodgers indique que, à ses yeux, ce projet de loi vise deux objectifs. Le premier est d'autoriser plusieurs catégories de logements au sein d'un même immeuble. Le second est l'interdiction de résilier le bail du locataire en cas de dépassement du barème de sortie, avec la proposition d'un système d'échange d'appartement qui sera mis en œuvre notamment pour des problématiques de sous-occupation.

S'agissant de la possibilité d'avoir plusieurs catégories au sein d'un même immeuble, cela est déjà possible sur demande du propriétaire.

De toute manière, cela se pratique également sur l'ensemble du quartier et la mixité est une réussite genevoise incontestable qui n'a pas vu, durant ces dernières décennies, un changement de politique fondamentale, car il s'agit d'une réussite sociale.

Concernant l'interdiction de résilier le bail en cas de dépassement du barème de sortie, ce second volet est beaucoup plus problématique. Normalement, le système de surtaxe est déjà dissuasif et, en réalité, le nombre de résiliations pour dépassement des barèmes de sortie semble peu élevé. Par contre, dans les cas de sous-occupation, il est dans l'intérêt public que l'on puisse favoriser, dans les logements subventionnés, une occupation adéquate de ceux-ci. Dans ce cadre, l'on comprend qu'il importe à l'Etat de pouvoir utiliser au mieux le parc de logements LGL.

Si l'on pousse le raisonnement, s'agissant de ce projet de loi, l'on parviendrait à diminuer le nombre de LUP sur l'ensemble du canton, ce qui n'est pas l'objectif du Conseil d'Etat.

M^{me} Dulon apporte quelques chiffres. Elle indique qu'aujourd'hui 17 722 logements subventionnés sont établis sur le canton de Genève dont 4558 logements HM, pour lesquels il n'y a pas de dépassement de barème de sortie. La surtaxe s'applique aux autres catégories de la LGL (HBM-HLM), soit 11 194 logements. Sur ce chiffre, il y a actuellement 1452 locataires qui payent une surtaxe (11% des logements concernés).

Il y en a seulement 280 qui ont un taux d'effort majoré à 29%. Il s'agirait, selon M^{me} Dulon, d'une toute petite partie de locataires qui ont un taux d'effort majoré et, sur ce chiffre, 165 sont en sous-occupation et 114 dépassent le barème de sortie. L'on parle donc de 114 locataires sur l'ensemble du parc subventionné genevois.

S'agissant de la pratique, l'on en vient rarement à résilier ces baux, parce que la surtaxe rend le loyer prohibitif et que les personnes finissent par déménager. Il y a aussi des cas dans lesquels la sous-occupation est flagrante tandis que la personne qui occupe le logement est très âgée. Ainsi, sur les

165 logements en sous-occupation, on parle seulement de 57 résiliations sur l'ensemble de l'année. Parmi ces résiliations, une trentaine de personnes n'occupaient plus le logement.

Un député PLR relève que, dans le discours de M^{me} Dulon, il a été question du fait que l'administration n'impliquerait pas la surtaxe pendant une année. M^{me} Dulon confirme que c'est bien la pratique qui a été instituée par l'administration qui continue à facturer la surtaxe au taux antérieur autour des 22% et 23% au lieu de la surtaxe majorée à 29% et, ce, pendant une année.

Le député PLR s'interroge et cite l'article 31 al. 4 LGL qui indique que : « Dès que le revenu du locataire dépasse le barème de sortie, le taux d'effort est porté à 29% (...) ».

M^{me} Dulon confirme que c'est par pratique administrative qu'on laisse ce délai d'une année (il y a la possibilité de pratiques et de remises en vertu de l'article 31 CLGL).

M. Hodgers précise alors que cette pratique est documentée. Il s'agit de la pratique administrative PA/L/0. 25. 07.

III. Auditions du secrétariat des Fondations immobilières de droit public : M. Stéphane Lorenzini, président, et M. Michel Perizzolo, secrétaire général

M. Lorenzini met en évidence le fait que ce projet de loi conduirait, en définitive, à créer des logements qui sortent des catégories HBM, le cas échéant des catégories LUP. Dès lors, les fondations ne sont pas missionnées pour créer des logements qui ne sont plus des logements sociaux. Ce PL est donc, de ce point de vue, inopportun.

Sous l'angle de la mixité au sein du même immeuble, les fondations pratiquent déjà une forme de mixité avec des catégories de logements à loyers « étirés ». Selon lui, il existe une directive en vigueur depuis une année qui permet de répondre à cette préoccupation.

Sur la question d'une députée PLR relative à l'interdiction de résilier les baux des personnes qui se trouvent en dépassement du barème de sortie, M. Perizzolo indique que les fondations ne déménagent jamais personne et que c'est le rôle de l'OCLPF de procéder, le cas échéant, à des résiliations de baux.

IV. Audition du RPSL, M^{me} Carole-Anne Kast

M^{me} Kast est sensible à la problématique de l'obligation pour des locataires de quitter leurs logements lorsqu'ils sont en situation de dépassement du barème de sortie. Selon elle, c'est d'autant plus difficile alors que l'on se trouve en situation de pénurie de logements et que les logements, en général, font défaut à Genève.

On pourrait imaginer plusieurs solutions pour soulager les locataires dont il est question. Ce projet de loi propose une rotation au sein des immeubles et cela permet au locataire de rester dans son appartement, ce qui est favorable.

En revanche, cela semble particulièrement difficile, puisque ces requêtes devraient se faire dans le cadre d'un petit nombre d'immeubles et, donc, en pratique, l'on imagine les difficultés à trouver des potentialités de rotation. L'autre difficulté, surmontable, est qu'il faudrait faire évoluer le plan financier de l'immeuble.

Selon M^{me} Kast, deux autres mesures seraient bien plus susceptibles d'apporter des réponses utiles à la problématique évoquée. Il s'agirait de prioriser les locataires en situation de surtaxe accrue dans les attributions de logements.

Ainsi, l'on favoriserait les revenus les plus élevés et, ce, en adéquation avec la catégorie de logement recherchée dans le but d'obtenir des rotations au sein du parc de logements sociaux. Une autre mesure peut être imaginée pour faire évoluer le système HLM-HBM vers du HM. Il s'agirait de ne pas faire évoluer le taux d'effort jusqu'à 29% mais de le laisser à un niveau antérieur. Elle pense que, pour beaucoup de locataires, la surtaxe de 29% est insupportable. Ainsi, cela amènera, selon elle, de la souplesse dans le système.

Sur question d'un député PDC, M^{me} Kast est d'avis que les personnes qui sont en situation de déménagement ne sont pas toujours opposées à celui-ci. Il suffit qu'elles soient accompagnées. S'agissant en particulier des personnes âgées, celles-ci devraient être invitées à pouvoir prendre plus systématiquement, par exemple, un étudiant dans leur appartement. Il s'agit, en définitive, plus d'une nécessité de rester dans son quartier qu'une réticence au déménagement.

Un député MCG pose la question de savoir si l'on n'est pas en train de faire une usine à gaz pour des cas qui, somme toute, sont marginaux. En effet, il y a 281 locataires surtaxés à 29% dont seulement 57 résiliations. Dès lors, il se pose la question de savoir s'il faut faire des modifications de cette ampleur pour si peu de cas.

A cela, M^{me} Kast répond qu'il faudrait tout de même pouvoir améliorer la situation avec un travail ciblé sur ces cas. C'est la raison pour laquelle elle a proposé les solutions alternatives au projet de loi ci-dessus.

V. Auditions de l'USPI Genève, MM. Etienne Nagy, président, Emmanuel Galley et Philippe Angelozzi

Le président de l'USPI Genève, M. Nagy, rappelle que l'USPI regroupe environ 40 membres qui gèrent approximativement 70% du parc locatif genevois.

Après avoir identifié les objectifs du projet de loi, M. Nagy indique que le cloisonnement des catégories de la LGL mène indubitablement à l'obligation de procéder à certaines surtaxes et certains déménagements. Cela est dû à la rigidité du système mis en place, qui pour le moment s'inscrit dans la logique globale de la LGL.

M. Angelozzi détaille le fonctionnement du logement social à Genève sous régime LGL en rappelant les catégories HBM, HLM et HM. Il indique alors que la catégorie qui répond aux préoccupations des rédacteurs du PL est la catégorie HM et, ce, sans aucune restriction, puisque cette catégorie permet aux loyers des locataires d'évoluer.

En outre et selon l'USPI Genève, ce PL n'est pas applicable. En effet, les loyers admissibles sont fixés par l'Etat en fonction des coûts de construction. Pour le HBM, le coût de construction admis par l'OCLPF est inférieur au coût de construction des HLM et HM. Il en résulte donc des plans financiers différenciés qui tiennent compte de ces coûts.

Ainsi, l'on ne peut pas déstabiliser un investisseur propriétaire qui est – il faut le rappeler – sous contrat pendant une durée de 20 à 25 ans avec l'Etat en tentant de modifier les rendements admis qui ont été calculés par l'OCLPF sur la base des coûts imposés par le département.

D'autre part, ce PL serait inefficace. En effet, pour qu'un échange soit possible, il faudrait qu'un appartement de catégorie supérieure se libère dans le même immeuble et en même temps. Le taux de rotation observé à Genève est de 10%. Dès lors, l'on ne peut pas imaginer que des rotations au sein du même immeuble puissent se faire de manière aussi simultanée.

En outre, ce PL comporte des aspects qui vont à l'encontre de l'intérêt public genevois. Il serait extrêmement coûteux, puisqu'il réduirait les surtaxes. Il conduirait à déclassifier des HBM et des LUP, de sorte que le nombre de logements sociaux diminuera.

M. Galley explique que chaque plan financier a un rendement différent. L'aménagement, le loyer et le rendement sont différents. Il s'agit d'un tout qui est figé pour 20 ans voire 50 ans, et cela créerait des disparités au sein des immeubles qui ne sont pas gérables pour les propriétaires.

Sur question d'une députée socialiste, M. Galley confirme qu'il est d'avis qu'il faudrait construire uniquement en HM. Tous les inconvénients évoqués par le projet de loi disparaissent avec le HM, hormis la sous-occupation.

Sur question d'un député MCG, M. Nagy confirme que de rares cas existent de mixité au sein d'un même immeuble. Dans ces cas, la distinction s'est faite dès l'origine et à la construction de l'immeuble avec un plan financier qui différencie très nettement deux « paniers » distincts qui vivent par eux-mêmes au sein du même plan financier.

Ainsi, il connaît un cas dans lequel il y a du HLM et des ZD loc. dans le même immeuble. C'est toutefois rarissime. La distinction des catégories de logements doit être faite dès l'origine pour permettre au plan financier de survivre à cette mixité.

M. Galley indique encore que les coopératives font beaucoup de HM puisqu'il s'agit pour elles de bénéficier du système qui soit le meilleur possible.

En résumé, l'USPI Genève s'oppose au projet de loi tel que présenté et réaffirme que la catégorie HM est susceptible de répondre aux préoccupations des auteurs, hormis pour la sous-occupation.

VI. Discussions et vote

Une députée socialiste indique que son parti souhaite maintenir ce PL. Il s'agit de créer une nouvelle catégorie d'immeubles ; le PL s'appliquerait seulement aux nouveaux immeubles et serait facultatif. Toutefois, il est regrettable que le problème ne puisse être réglé sur le parc existant. Elle propose en conséquence d'ajouter un art. 32 pour aller dans ce sens. L'article aurait la teneur suivante :

« Art. 32 Priorisation en cas de surtaxe accrue (nouveau) »

Dans les cas de surtaxes accrues au sens de l'article 30, alinéa 3, lettres d et e, les locataires concernés sont prioritaires pour l'attribution d'un logement subventionné correspondant à leur nouveau niveau de revenu ou à la taille du groupe familial, au sein du parc de logement HBM ou des logements attribués par le département au sens de l'article 6, al. 2 RLG. »

M^{me} Dulong remarque que cet amendement permettrait à une personne en sous-occupation dans l'immeuble d'être prioritaire dans les 20% attribués par l'Etat. Dans les faits, cela la rendrait prioritaire par rapport aux personnes en urgence sociale. Si la commission entre en matière sur cet amendement, cela signifie que des personnes très précarisées ne pourront plus entrer dans des logements subventionnés.

Un député PLR remarque que l'amendement serait catastrophique socialement. Il propose de passer au vote d'entrée en matière.

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 12102 :

Pour : 5 (3 S, 1 EAG, 1 Ve)
Contre : 10 (1 PDC, 4 PLR, 2 UDC, 3 MCG)
Abstention : –

L'entrée en matière est refusée.

Au regard des explications qui précédent, la majorité de la commission vous propose, Mesdames, Messieurs les députés, de refuser ce projet de loi.

Projet de loi (12102-A)

modifiant la loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL) (I 4 05) *(Pour des immeubles regroupant différentes catégories de logement et éviter les déménagements forcés)*

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

Art. 1 Modifications

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

Art. 16, al. 3 (nouveau)

³ Un immeuble peut être constitué d'habitations appartenant à différentes catégories telles que définies à l'alinéa 1. Dans ce cas, les dispositions de la présente loi applicables en fonction de la catégorie s'appliquent à la part de l'immeuble appartenant à cette catégorie.

Art. 31, al. 7 à 10 (nouveaux)

Immeubles de différentes catégories

⁷ La résiliation du bail prévue par la loi en cas de dépassement des normes de revenus (barème de sortie) ne peut pas être requise par le département dans les immeubles constitués d'habitations appartenant à différentes catégories selon l'article 16, alinéa 3 de la loi.

⁸ Lorsqu'un locataire dépasse le barème de sortie, le propriétaire procède à un échange de catégorie entre deux habitations de l'immeuble dans les cas suivants :

- a) lorsqu'un autre locataire de l'immeuble quitte une habitation d'une catégorie supérieure,
- b) lorsqu'un autre locataire demande à effectuer un échange de catégorie avec celle de son propre logement et qu'il remplit les conditions légales d'accès à cette catégorie.

⁹ Le propriétaire informe le département des changements de catégorie des habitations. Ce dernier fixe la date officielle de changement de catégorie.

¹⁰ Le locataire qui voit sa catégorie d'habitation modifiée est soumis aux dispositions légales propres à cette nouvelle catégorie dès la date officielle de changement de catégorie.

Art. 31B, al. 2 (nouveau) (les al. 2 et 3 anciens devenant les al. 3 et 4)

² En cas de sous-occupation, la résiliation du bail peut intervenir uniquement après le refus par le locataire d'une proposition de nouveau bail dans le même immeuble pour une habitation de même catégorie ou de catégorie inférieure répondant aux normes d'occupation en vigueur.

Art. 2 Entrée en vigueur

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

Date de dépôt : 28 novembre 2018

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M^{me} Caroline Marti

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le projet de loi 12102 part de la constatation suivante : les aides financières au logement prévues dans la loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL) ne permettent pas de répondre de manière satisfaisante aux évolutions économiques des familles et aux modifications des groupes familiaux. En effet, si la situation financière d'un ménage s'améliore, celui-ci risque de dépasser le barème de sortie (revenu maximal) de sa catégorie de logement et sera contraint, si ce n'est de quitter son logement, de payer une surtaxe, voir une surtaxe accrue. Il en va de même si un des membres du groupe familial quitte le ménage et que la famille se retrouve en situation de sous-occupation de son logement. Le dispositif a été prévu pour permettre de réserver les logements subventionnés aux personnes qui en ont le plus besoin au regard de leur situation financière. La surtaxe, respectivement la surtaxe accrue, a été instaurée de manière à inciter les personnes qui ne répondent plus aux critères définis pour chacune des catégories de logement à trouver un autre logement.

Si l'objectif de ce dispositif est compréhensible, force est de constater que, en situation de pénurie telle que nous la connaissons à Genève, non seulement il ne produit pas les effets escomptés, mais il risque de plonger dans de grandes difficultés les locataires dont la situation économique et/ou familiale évolue. En effet, face au nombre restreint de logements vacants et au haut niveau des loyers sur le marché des logements à loyers libres, les locataires en place n'ont bien souvent d'autre choix que de rester dans leur logement en payant la surtaxe. La situation s'aggrave encore pour ceux dont le bailleur en arrive à résilier leur bail. Ces personnes se retrouvent alors en grande difficulté pour trouver une solution de relogement.

Ce projet de loi tente de remédier à cette situation en introduisant dans la LGL la possibilité de construire des immeubles comprenant différentes catégories de logement. Ainsi, dans le cas où un locataire dépasserait le

barème de sortie, il pourrait rester dans son logement. En effet, plutôt que de faire déménager le locataire en place, c'est la catégorie de son logement qui serait adapté à sa nouvelle situation financière. Pour éviter un assèchement du nombre de logements dans certaines catégories, le projet de loi prévoit que, dans les cas de changement de catégorie d'un des logements de l'immeuble, la situation soit rééquilibrée au moment de la vacance suivante dans le même immeuble. Le prochain appartement vide de locataire est reclassé dans la catégorie initiale du logement qui a subi un changement de catégorie.

Cette nouvelle disposition permettrait également d'améliorer la mixité sociale à l'échelle des immeubles et d'assurer, à l'ensemble des locataires, des logements de qualité architecturale et typologique équivalente, les appartements étant susceptibles de changer de catégorie à tout moment.

En ce qui concerne la problématique des locataires en situation de sous-occupation de leur logement, le projet de loi propose d'instaurer une cautèle supplémentaire aux résiliations de baux. Ce projet de loi prévoit que la résiliation d'un bail ne peut intervenir que si le locataire refuse un logement qu'on lui aurait proposé dans le même immeuble pour une habitation de même catégorie ou de catégorie inférieure répondant aux normes d'occupation en vigueur.

Au cours de discussions à la Commission du logement, nous avons pu constater que ce projet de loi présentait toutefois quelques inconvénients, à savoir qu'il ne pourrait s'appliquer qu'aux nouveaux immeubles comprenant différentes catégories de logements et non à l'ensemble du parc subventionné. La petitesse du parc de ces nouveaux logements construits dans des immeubles avec une mixité de catégories limiterait les possibilités de rocares prévues par ce PL.

Pour ces raisons, les commissaires de la minorité ont déposé un amendement afin de favoriser les rocares sur une part plus importante du parc des logements subventionnés.

L'amendement est le suivant :

Art. 32 Priorisation en cas de surtaxe accrue (nouveau)

Dans les cas de surtaxes accrues au sens de l'article 30, alinéa 3, lettres d et e, les locataires concernés sont prioritaires pour l'attribution d'un logement subventionné correspondant à leur nouveau niveau de revenu ou à la taille du groupe familial, au sein du parc de logement HBM ou des logements attribués par le département au sens de l'article 6, alinéa 2 RLG.

Afin de répondre à la problématique des déménagements forcés en raison de l'évolution de la situation économique ou du groupe familial des ménages et leur trouver, cas échéant, une solution de relogement rapide et accessible, la minorité de la commission vous invite à accepter ce projet de loi tel que la minorité proposait de l'amender.