

Date de dépôt: 6 septembre 2000

Messagerie

Rapport

de la Commission du logement chargée d'étudier la motion de MM. Florian Barro, Jacques Béné, Olivier Vaucher, Olivier Lorenzini, Thomas Büchi, David Hiler, Bénédic Fontanet et Chaïm Nissim pour la fixation des loyers et des prix de locaux d'habitation en fonction de leur surface

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapporteur : M. Pierre Ducrest

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission du logement du Grand Conseil, sous la présidence de M. Olivier Lorenzini, de M^{me} Alexandra Gobet, vice-présidente et de M. Bénédic Fontanet a étudié ce projet de motion au cours des séances allant du 30 novembre 1998 au 8 mars 1999.

Assistaient à ces séances, M. Moutinot, président du Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement ainsi que M. Georges Albert, directeur de l'Office du logement.

Préambule

A Genève, la pratique de l'Etat en matière de fixation des loyers est le système dit à la pièce. Les compétences de l'Etat sont basées principalement sur les deux lois que sont la LDTR (loi en faveur des locataires et de l'emploi) et la LGL (loi générale sur le logement).

L'expérience a montré les limites de cette pratique dans le cas d'appartements ayant le même nombre de pièces mais des surfaces nettement différentes. Il y a là une inégalité qu'il convient d'effacer afin d'être plus équitable dans la fixation des prix de loyers.

C'est l'objet des invites de la présente motion.

Auditions

Rassemblement pour une politique sociale du logement (M. Sommaruga)

Le Rassemblement est d'accord d'entrer en matière sur l'utilisation des mètres carrés comme base de référence dans le calcul des loyers. Il relève toutefois que la motion pose un problème. En effet, il y aurait lieu d'utiliser un critère de détermination du bâti habitable, critère qui doit être objectif, que ce soit le m², la pièce ou autre. Si la notion de m² est retenue, celle-ci ne doit pas permettre de remettre en question les principes énoncés dans la loi, à savoir des loyers qui répondent aux besoins prépondérants de la population.

Quant à la meilleure définition du m², le Rassemblement suggère la création d'une commission extra-parlementaire où seraient représentés les différents milieux intéressés afin de se mettre d'accord sur le critère à retenir. Le Rassemblement se dit prêt à participer à cette réflexion.

CIA (MM. Lateo, Gremion et Piguet)

La CIA utilise déjà le m² comme base de référence des loyers. La différence entre des appartements ayant un nombre de pièces équivalent et les surfaces peut être telle qu'il y a là une distorsion qui peut préjudicier un locataire par rapport à un autre sur le plan du loyer. Il n'y a pas de critère plus arbitraire que le prix à la pièce. Le système admis par la CIA pour la fixation des loyers comprend quatre coefficients, soit 30 critères, de même que l'on ajoute l'obsolescence observée lors de la visite des appartements. Auparavant, la CIA utilisait le prix à la pièce dont une analyse a démontré qu'il était aberrant. Ainsi, progressivement depuis 1990, l'application du m² a été retenue en adaptant les loyers en concertation avec les locataires.

Sociétés des ingénieurs et architectes (SIA) (M^{me} Payeras et M. Vuille)

La SIA est favorable au système du m² pour la fixation des loyers et soutient la proposition de motion. Il est rappelé que lors d'une audition antérieure, celle-ci avait fait des propositions allant dans le même sens que la motion. En effet, la proposition était de fixer les prix des loyers en fonction de la surface plancher en utilisant la norme SIA416 qui donne des définitions claires et nettes des types de surfaces. Des documents ont d'ailleurs été établis à l'occasion de l'étude d'autres projets de loi tels que les projets de loi 7752 (LTDR), 7119 et 7253. Ceux-ci peuvent servir de base de réflexion. La SIA, à travers l'Interassar, se tient à disposition pour participer à un groupe de travail réunissant l'ensemble des partenaires concernés.

Société des régisseurs de Genève (SRG), Chambre genevoise immobilière (CGI)

La CGI tout comme la SRG sont favorables au passage d'une référence à la pièce à celle au m² en matière de logements subventionnés et dans le cadre de la LDTR. La première raison est que cela permettrait une égalité de traitement entre les propriétaires. Actuellement la pratique imposée par la législation considère de la même façon les grandes et les petites pièces, tout en imposant, par le biais de la LDTR, un loyer maximum. Cette façon de faire est critiquable et la motion permet d'y remédier. La seconde raison est que la référence au m² donne la possibilité de pouvoir comparer la pratique genevoise avec celle des autres cantons. Le fait que Genève soit le seul canton à utiliser le prix à la pièce comme base ne permet de statistiques comparatives dans le prix des loyers. La CGI ainsi que la SRG sont prêtes à participer à une réflexion concernant la référence au m².

Office fédéral du logement (M. Ribaux)

M. Ribaux tient à expliquer la pratique de l'Office fédéral du logement en matière de fixation des loyers. L'appréciation de la qualité d'un logement se fait par le biais du SEL (système d'évaluation des logements). C'est en fonction de l'habitabilité qu'un barème est défini par rapport au coût de construction et au prix du terrain. Le tout est multiplié par un coefficient permettant de déterminer un loyer initial, sachant que la surface a aussi une influence sur la qualité du logement. Ainsi, il est difficile de donner une recette, en tout cas pas selon le seul critère du m². L'appréciation tient compte

aussi du marché, composante dont on a moins à tenir compte à Genève dans un marché relativement homogène et restreint. Donc les deux éléments primordiaux sont le coût de revient du logement, qui permet de déterminer le loyer, et le contrôle par rapport aux besoins du marché. De fait, il est difficile de dire que l'OFL travaille avec les m² puisque cette notion ne joue pas automatiquement dans tous les cas.

Travaux de la commission

Il ressort des différentes interventions des commissaires que le fait de changer la pratique pour passer du prix à la pièce au prix au m² touche les lois LDTR et LGL.

Si des questions peuvent être posées sur l'application générale ou pas d'un système au m², une concertation entre les milieux intéressés devrait pouvoir dégager des critères d'application qui permettraient d'englober la totalité des appartements concernés, qu'ils soient anciens ou nouveaux. De même, dans le cadre des rénovations, une réflexion sensée devrait arriver à une solution de prix de loyer au m².

L'Office cantonal du logement tient certes déjà compte d'une méthode de calcul tenant compte des surfaces, mais il y aurait lieu de codifier avec d'autres critères retenus une pratique générale des prix de loyers au m².

Si dans toute la Suisse ainsi qu'à Genève la CIA pratique ce système, il est temps que Genève se mette au diapason et pratique enfin des critères qui ont fait leur preuve en matière d'évaluation de loyer.

C'est dans ce sens que la majorité de la commission a terminé ses travaux.

Conclusion

La Commission du logement, par une majorité de 8 voix pour (3 L, 2 R, 2 DC, 1 Ve), 4 non (3 AdG, 1 S) et 1 abstention (S), vous recommande **d'accepter la motion 1210.**

Proposition de motion

(1210)

pour la fixation des loyers et des prix de locaux d'habitation en fonction de leur surface

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
considérant :

- que de nombreuses lois genevoises confèrent, dans diverses circonstances, la compétence à l'autorité de fixer le prix d'acquisition d'un logement ou le loyer admissible de celui-ci ;
- que les prix et les loyers en question sont généralement fixés par pièce habitable ;
- que la notion de pièce habitable est sujette à interprétation et à contestation, la surface d'une pièce pouvant se situer entre 9 et 40 m², voire plus ;
- que Genève est le seul canton suisse à fixer les prix et les loyers à la pièce ;
- que, de surcroît, Genève est le seul canton suisse à compter la cuisine comme une pièce ;
- que cette situation rend difficile, voire impossible, la comparaison entre les statistiques genevoises et les statistiques des autres cantons suisses sur les loyers et les prix pratiqués pour les logements ;
- que, pour la première fois, la loi sur l'aide à la propriété individuelle adoptée par le Grand Conseil en 1997 se réfère expressément à un prix au m² ;
- que l'ensemble des services étatiques chargés de fixer, à un titre ou à un autre, des loyers ou des prix de logements, ont été réunis au sein d'un même département ;
- enfin que la Commission du logement du Grand Conseil, dans le cadre de l'examen du projet de loi 7752, étudie actuellement la problématique de la fixation des loyers ;

invite le Conseil d'Etat

- à adopter la référence du mètre carré pour fixer les prix et les loyers de logements lorsqu'il est appelé à le faire ;
- à adopter la même référence pour déterminer le montant des aides au logement ;
- à effectuer les modifications réglementaires éventuellement nécessaires pour répondre à la présente motion ;
- à déterminer, après concertation avec les milieux intéressés, les prix et les loyers applicables.

Date de dépôt : 5 septembre 2000

Messagerie

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapporteur : M. Alberto Velasco

Mesdames et
Messieurs les députés,

Introduction

On ne peut aborder la question du référentiel spatial des appartements sans, au préalable, indiquer que la notion afférente à cette question, les m² ou les pièces, n'est pas compliquée mais quelque peu complexe dans son application. Donc avant d'aborder mon plaidoyer, il me semble judicieux de faire certains rappels.

Nous avons deux lois (générales) qui sont affectées par ce nouveau référentiel : la LGL (loi générale du logement et protection des locataires) et la LDTR (loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (mesures de soutien en faveur des locataires et de l'emploi)). Dans la LDTR, pratiquement toutes les dispositions et la jurisprudence sont référencées au nombre de pièces alors que la LGL fait appel aux notions, soit nombre de pièces, soit aux m².

Mais concernant la surface, plusieurs définitions cohabitent, et c'est ainsi que nous avons :

La surface nette OCL (Office cantonal du logement). Elle résulte du règlement de la LGL et comprend la surface intérieure des pièces habitables, elle ne comprend ni les murs, ni la circulation, ni les espaces de rangement et qu'elle indique le minimum d'habitabilité. Un des objectifs de cette notion est de pouvoir procéder à l'homologation du logement. La LGL prévoit qu'aucune pièce ne peut être inférieure à 9m² et les pièces complémentaires doivent avoir une somme déterminée de surface.

La surface locative OCL est la notion la plus importante. Elle correspond à la surface balayable et comprend en plus de la surface nette OCL la circulation, les salles d'eau et les espaces de rangement. Mais elle ne comprend ni les murs, ni les conduites. Cette surface est celle prise en considération de manière centrale et permet le calcul des loyers. Ainsi, lorsqu'on établit l'état locatif d'un immeuble, on tient compte des surfaces locatives. Cette surface est aussi utilisée par l'Office fédéral du logement (OFL), ainsi que par l'ensemble des cantons, ce qui permet de faire des liens de comparaison.

La surface brute de plancher (SIA) est celle utilisée dans la détermination des droits à bâtir. Il s'agit d'un instrument de planification et de contrôle.

On constate que la LGL n'est pas exsangue de références au m², mais que cette référence est modulée en fonction des objets à quantifier.

Auditions

Il est apparu, lors de l'audition des organismes et associations, que l'applicabilité du critère des m² n'est pas si évidente que cela, et que dans la plupart des cas il est pondéré par d'autres paramètres. C'est ainsi que pour l'OFL « il est difficile de dire que l'OFL travaille avec les m² puisque cette notion joue dans certains cas, mais pas automatiquement. Ainsi, il est difficile de donner une recette, en tout cas pas selon le seul critère du m² ».

Pour le Rassemblement, qui est d'accord d'entrer en matière sur l'utilisation des m², la motion, telle que soumise, pose un problème. Il souhaite que l'on puisse utiliser un critère de détermination du bâti habitable, critère qui doit être objectif, que ce soit le m², la pièce ou autre. Un critère ou tout le monde peut s'y retrouver. Pour la CIA, une analyse ayant démontré que l'utilisation du prix à la pièce était aberrante, la CIA a choisi d'utiliser le m². La Société des régisseurs de Genève estime que le changement de référence n'a de sens que s'il permet d'affiner l'appréciation. Ainsi, le passage à la référence au m² a pour conséquence de lourdes modifications non seulement pour la législation, mais également pour la pratique. Enfin, pour le SRG, le projet n'est pas fondamentalement politique, il est techniquement complexe à mettre en place. La CGI estime que dans les baux, les pièces et les m² pourraient cohabiter, les pièces pouvant servir de référence secondaire.

Réponse aux invites

Par rapport aux références utilisées dans d'autres cantons, il se trouve que ceux-ci utilisent le critère de la surface locative OCL, qui est le critère standard des cantons et de la Confédération et que l'OCL utilise également.

Les critères pris en considération pour évaluer un projet sous l'angle prix/loyer est :

- le prix de location selon la fourchette admise ;
- le prix au m² ;
- le coût du m³ SIA ;
- la surface moyenne locative est inférieure.

Ces critères figurent sur une fiche dite de synthèse utilisée par le département pour déterminer le rapport qualité/prix des loyers. *La première invite de cette motion est satisfaite par la pratique actuelle du département.*

Au sujet de la *deuxième invite*, qui se réfère à l'aide au logement, les aides au logement sont accordées en fonction du nombre de pièces par rapport à l'occupation du logement. Cette disposition, qui figure dans la LGL, compare donc la taille du ménage par rapport au nombre de pièces. Le nombre de pièces permet de déterminer le pourcentage du barème.

Mais il n'y a pas de référence à une notion de surface en tant que telle, si ce ne sont les 9 m² minimaux par pièce et les critères utilisés pour financer le logement. Indirectement donc, le critère des m² est pris en compte puisqu'il a servi de critère à sa construction, ainsi on peut dire que ce critère des m² est sous-jacent.

Donc, considérant d'une part que le critère du nombre de pièces s'impose pour ce type d'aide, et le critère des m² est sous-jacent puisqu'il a servi de critère au financement et la construction des logements, il n'y a pas lieu de répondre à cette invite.

S'agissant de la référence aux autres cantons, où les auteurs de la motion signalent Genève comme seul canton à ne pas pratiquer la référence des m², le département précise que le paradoxe est que ce sont en réalité les autres cantons qui sont attentifs à la pratique genevoise. Ayant basé leur aide au logement sur celle de la Confédération, et la Confédération envisageant d'arrêter son aide au logement pour le transférer aux cantons, la pratique genevoise semble inspirer les autres cantons, l'aide étant personnalisée. Mais encore, est-ce parce que les autres cantons ont une référence différente qu'*a priori* elle doit s'imposer par simple critère usuel de majorité ?

Quant à la *troisième invite*, qui demande d'effectuer les modifications réglementaires pour répondre à la présente motion, elle découle de la première. Mesdames et Messieurs les député-es, je vous rappelle la démonstration faite au sujet de la première invite, où il vous a été démontré que la pratique administrative tient compte du paramètre de surface, cet élément étant même primordial dans l'application de la LGL. Il n'apparaît, du moins pour l'instant, pas indispensable ni judicieux de procéder à des modifications des dispositions réglementaires. Ceci en ce qui concerne la LGL, mais il en va de même pour la LDTR, qui est d'ailleurs principalement visée par cette motion selon les dires des auteurs de la motion. Dans la LDTR, la notion de surface est déjà intégrée pour permettre au département de ne pas être lié.

Enfin, n'oublions pas, comme l'a signalé un commissaire, qu'en termes de surface, seuls des minima ont été introduits dans la loi et qu'on a perdu de vue qu'il s'agissait de chiffres planchers. Si la notion de m² devait être introduite, il faudrait envisager un système de points pour déterminer la qualité de la surface.

S'agissant de la *quatrième invite*, puisque cette motion, comme il a été démontré et confirmé par les auteurs, s'adresse ou s'adressait à la LDTR, alors en étude dans notre commission, rappelons que le but de la LDTR est de répondre aux besoins prépondérants de la population et non de fixer le juste prix de la rénovation. Concernant les constructions nouvelles, la pratique de l'OCL y répond déjà. Maintenant.

Conséquences

Si l'on passe à la notion de surface, l'administration devra accomplir un travail colossal pour reconstruire tout un parc immobilier, car malheureusement, dans le bail, les informations ne sont pas suffisantes. Cela pourra aussi affecter 30 à 40 000 situations individuelles.

Dans le cas de la LDTR, les prix pourraient s'avérer soit trop élevés, ne répondant de ce fait plus aux besoins prépondérants de la population, soit relativement bas, et dans ce cas les appartements avec de petites pièces deviendraient intransformables.

Les loyers d'anciens immeubles – en général construits avec des pièces spacieuses – par comparaison avec des immeubles plus récents, soit nombre de pièces équivalentes mais surfaces différentes verraient leur prix augmenter.

Conclusion

Mis à part l'intérêt de saisir mieux la réalité des locations à partir de données statistiques comparables et de prendre en compte des éléments pertinents tels que l'étage et l'orientation, qui se pratique à l'heure actuelle, on voit mal quel est l'intérêt social majeur de cette réforme.

Il ressort de la plupart des interventions que si d'aventure le critère des m² devait être retenu, on n'évitera pas que celui-ci soit modulé avec celui des pièces vu la pertinence de ce dernier. D'ailleurs, vous avez pu vous rendre compte qu'aujourd'hui la notion de pièces est modulée par la prise en compte de la surface.

Ainsi, Mesdames et Messieurs les député-es, considérant qu'en matière d'immeubles bâtis et rénovés, l'intérêt social majeur de cette réforme ne s'impose pas, l'envoi au Conseil d'Etat de cette motion, dès lors, ne s'impose pas non plus.

Excepté si une concertation ou un groupe de travail, où seraient représentés les différents milieux, était mis sur pied afin de travailler sur le critère à prendre en considération, les prix et les loyers applicables. Car si l'on veut déterminer un critère unique, il vaudrait mieux, dans ce cas, que les différents intervenants se mettent d'accord.

Proposition d'amendement de la part du rapporteur, au cas où cette motion serait envoyée au Conseil d'Etat :

Nouvelle invite :

« A prévoir, avant toute modification des dispositions actuelles, une étude d'impact sur les conséquences de la prise en compte de la notion des m², notamment sur les loyers. »