

*Date de dépôt : 2 septembre 2019*

## **Rapport**

**de la commission du logement chargée d'étudier le projet de loi de M<sup>mes</sup> et MM. Ronald Zacharias, Pascal Spuhler, Patrick Dimier, Danièle Magnin, Henry Rappaz, André Python, Christian Flury, Jean-François Girardet, Françoise Sapin modifiant la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (mesures de soutien en faveur des locataires et de l'emploi) (LDTR) (L 5 20) (Pour une meilleure protection des droits des locataires)**

### **Rapport de M. David Martin**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La commission du logement a traité ce projet de loi lors des séances des 30 octobre et 10 novembre 2017 et des 1<sup>er</sup> et 29 octobre, 5 novembre et 2 décembre 2018, sous la présidence de MM. Pierre Vanek et André Python.

Ont assisté aux travaux de la commission : M<sup>me</sup> Marie-Christine Dulon, directrice générale, OCLPF ; M<sup>me</sup> Marie-Hélène Koch-Binder, directrice, OCLPF ; M. Francesco Perrella, directeur, OCLPF ; M. Jérôme Savary, secrétaire général adjoint, DU ; M. Vinh Dao, directeur, OCLPF.

Les procès-verbaux ont été tenus successivement par M. Sacha Gonczy, M<sup>me</sup> Christelle Verhoeven et M<sup>me</sup> Eva Aligizakis que je remercie pour leur travail.

### **Présentation du projet par son auteur**

M. Ronald Zacharias rappelle que l'art. 60 LPA détermine le régime ordinaire de la qualité pour recourir. Pour les décisions liées à l'art. 39 LDTR, on est surpris de voir que les associations de locataires et plus particulièrement l'ASLOCA puissent recourir (art. 45 al. 5 LDTR). A son

sens, cela est fâcheux : cela peut faire traîner de longues procédures pendant des années. Il faut donc supprimer ce droit exorbitant dont bénéficie le principal intéressé, l'ASLOCA.

### **Séance du 20 novembre 2017**

Le président remarque que M. Zacharias souhaitait entendre le CE sur cette question. Il rappelle que M<sup>me</sup> Dulon avait précisé que le CE ne souhaitait pas s'exprimer sur des PL concernant la LDTR tant qu'ils n'étaient pas issus d'un consensus de commission.

M. Zacharias demande la suspension du PL 12174. Le président, en l'absence d'opposition, approuve cette manière de faire.

### **Séance du 1<sup>er</sup> octobre 2018**

Le président ouvre le débat et demande s'il y a des propositions d'auditions.

Un député (S) souhaite savoir si le projet est maintenu et estime le cas échéant qu'une nouvelle présentation du projet serait nécessaire.

Le président propose l'audition de M. Patrick Dimier, signataire, qui est acceptée, et suggère que l'on avise par la suite pour d'autres auditions.

### **Séance du 29 octobre 2018 – présentation du projet de loi par M. Patrick Dimier, signataire**

M. Dimier rappelle que le projet de loi a été rédigé par M. Zacharias et qu'il concerne la situation actuelle qui permet à l'ASLOCA de faire recours lorsqu'un locataire souhaite devenir propriétaire. Cet état de fait donne le droit à une association privée de décider qui peut devenir propriétaire ou non. Il mentionne ensuite l'art. 180 Cst-GE qui dit que l'Etat encourage l'accès à la propriété. Par conséquent, il est surréaliste de donner un tel droit à une association privée. Il ajoute qu'il y a peut-être des visées politiques derrière cette situation, mais que chacun doit pouvoir trouver le mode d'habitation qui lui convient.

Un député (MCG) aimerait connaître le nombre de recours effectués par l'ASLOCA. M. Dimier répond qu'il n'a pas de chiffres précis mais que, des discussions auxquelles il a participé, il en est ressorti que les recours sont relativement systématiques.

Un député (PLR) demande si le droit actuel s'apparente à une forme de class action. Une députée (PDC) demande ce qu'est la class action.

M. Dimier explique que le principe de la class action est que plusieurs demandeurs s'unissent pour ne former qu'un seul demandeur. Il explique que la situation est effectivement une forme déguisée de class action.

Un député (PLR) demande si l'objectif de ce projet de loi est que le droit de recours n'appartienne qu'à ceux directement touchés. M. Dimier confirme.

Une députée (PLR) explique que le recours est en effet systématique. A chaque fois qu'un appartement est vendu – si celui-ci est ou a été loué et même s'il est actuellement habité par son propriétaire –, il y a un recours qui émane généralement de l'ASLOCA.

Une députée (S) revient sur le contexte du projet de loi et rappelle que dans l'ancien PL 12035 les chiffres concernant le nombre de recours de l'ASLOCA étaient mentionnés. Ils ne sont plus d'actualité mais illustrent tout de même la situation. Elle ajoute que ces chiffres mériteraient d'être réactualisés et qu'il faudrait auditionner à nouveau l'ASLOCA.

A la suite de l'audition, le président retient la proposition d'une députée (S) d'auditionner l'ASLOCA et propose également d'auditionner le président de la CGI. Cette manière de faire est acceptée.

Un député (MCG) propose que les chiffres soient actualisés par le département, concernant le nombre d'appartements vendus et le nombre de recours de l'ASLOCA.

M<sup>me</sup> Koch-Binder revient sur un PV de l'année 2017, dans lequel les chiffres concernaient uniquement l'al. 3 de l'art. 39 LDTR, c'est-à-dire l'acquisition, par le locataire, de son logement. Elle aimerait savoir si les chiffres doivent rester ciblés sur seulement l'alinéa.

Une députée (PLR) comprend que cela concerne tout l'art. 39 LDTR, c'est-à-dire tous les appartements qui se sont vendus et ont fait l'objet d'une contestation.

M<sup>me</sup> Koch-Binder dit que le département peut fournir ces chiffres.

Un député (Ve) pense cependant qu'il serait important de mettre en évidence l'acquisition du logement par le locataire par rapport aux autres situations de contestation, car c'est le sujet central de ce projet de loi.

### **Séance du 5 novembre 2018 : audition de MM. Pascal Pétroz, président, et Christophe Aumeunier, secrétaire général de la Chambre genevoise immobilière (CGI)**

M. Pétroz remercie la commission et explique qu'il va commencer par une partie introductive au sujet. En effet, la CGI poursuit deux buts : promouvoir l'accession à la propriété et protéger les droits de ses membres,

notamment les propriétaires d'appartements. Lorsqu'un propriétaire essaie de vendre à un locataire et que le processus est entravé, cela pose doublement problème à la CGI, au vu de ses deux buts. Par conséquent, la CGI accueille favorablement le PL 12174.

M. Aumeunier poursuit en suggérant de supprimer la disposition spéciale de la loi, car l'art. 45 al. 5 LDTR – contrairement à la procédure ordinaire de droit administratif – donne la qualité aux « associations régulièrement constituées d'habitants, de locataires et de propriétaires » de recourir et cela pose problème. Il lui semble difficile pour les associations de déterminer les dossiers contestables des autres et cela porte préjudice aux acquéreurs potentiels, car les liens avec le propriétaire et le prêteur hypothécaire se distendent au fur et à mesure jusqu'à parfois décourager l'acheteur. Ces recours sont réguliers. Il n'est pas illogique qu'il y ait un droit de recours, mais c'est son utilisation qui est problématique. Il ajoute qu'il reçoit beaucoup de plaintes de membres qui ne comprennent pas pourquoi, alors que le propriétaire et le locataire sont d'accord et que le département a contrôlé le dossier, une partie tierce vient contester cette décision. Les dossiers LDTR impliquent des notaires et, dans ce contexte, ceux-ci engagent leur responsabilité, ce qui signifie que dans la majorité des cas il y a des garanties suffisantes pour que les ventes se fassent. Mais lorsqu'il y a un recours, cela peut parfois mener à des incompréhensions entre des locataires et des propriétaires qui étaient d'accord sur la transaction. Il y a également des cas de succession qui sont allés jusqu'à la Cour de justice – à travers une procédure longue – pour constater finalement une évidence dans la répartition d'une succession. Par conséquent, ce n'est pas l'ASLOCA en tant que telle qui est attaquée ici, mais l'usage qui est actuellement fait de ce droit de recours, qui entraîne une situation de blocage des transactions.

Un député (Ve) demande si la CGI a une idée de la fréquence de ces recours et si cela concerne principalement des changements de propriétaire ou des rachats par le locataire.

M. Aumeunier répond que suite à des demandes LIPAD adressées au Pouvoir judiciaire, il a la statistique des recours de l'ASLOCA fondés sur l'art. 39 LDTR : 8 recours en 2009, 13 recours en 2010, 24 recours en 2011, 98 recours en 2012, 11 recours en 2013, 9 recours en 2014, 21 recours en 2015 et 8 recours en 2016. L'aspect corollaire est le rapport du pourcentage d'appartements vendus, mais il ne possède pas cette statistique.

M. Pétriz ajoute qu'il pourrait être intéressant, si l'on veut avoir un débat objectif, de connaître la proportion de recours admis et rejetés. M. Aumeunier poursuit en expliquant qu'il y a toutes sortes de cas, mais qu'il pense que cela concerne majoritairement des rachats par le locataire, notamment parce qu'à

l'heure actuelle, il est devenu plus intéressant pour les Genevois d'être propriétaires que locataires et qu'il est d'intérêt public de pouvoir se loger à meilleur marché.

Un député (MCG) est étonné que la CGI n'ait pas ces statistiques et explique qu'elles viennent d'être données à la commission et que, sur environ 450 demandes en 2017 et début 2018, il n'y a qu'une proportion très faible de recours. Par conséquent, il ne comprend pas quel est le problème. Il est inévitable qu'il y ait des recours, mais cela ne représente qu'une proportion infime.

M. Pétriz explique que les députés ont davantage la possibilité d'avoir accès à ces statistiques et que la présentation de la CGI se base sur les statistiques qui lui sont accessibles et sur les retours des membres, qui démontrent notamment un certain nombre de membres insatisfaits. Il contextualise la situation et précise que les personnes qui souhaitent acheter doivent souvent contracter un crédit et que les banques ne sont généralement pas enthousiastes à l'annonce d'un recours. De plus, on peut comprendre que ces personnes ne veulent pas rester trop longtemps dans l'incertitude quant à leur potentiel achat. La situation est complexe.

Un député (EAG) remarque que, au vu de ces statistiques, les associations de locataires n'abusent pas de ce droit et que ce n'est pas une situation de blocage, il ne comprend donc pas pourquoi la CGI la décrit comme telle. Il aimerait savoir ce que cela changerait pour la CGI si la possibilité de dépôt de recours était retirée à l'ASLOCA, car il y aurait toujours des possibilités de recourir mais ce ne serait simplement plus l'ASLOCA qui ferait la démarche.

M. Pétriz répond qu'il faut partir de la base. En effet, l'art. 39 LDTR protège le locataire lors de l'achat d'un appartement, parce que l'on veut principalement s'assurer qu'il n'y a pas de problématique de congé-vente. Dans un tel cas, les droits du locataire, qu'il agisse avec ou sans avocat, seraient préservés. La volonté de l'art. 39 LDTR est donc d'éviter les congés-ventes en maintenant la protection du locataire. Il ajoute que le notaire doit s'assurer des conditions légales et forme ensuite la demande auprès du département. Le service de l'Etat s'assure ensuite de la bonne application de la loi. Conséquemment, les contrôles sont suffisants et devraient permettre que l'objectif visé par la loi, à savoir la protection du locataire en place, soit assuré.

M. Aumeunier ajoute qu'il y a beaucoup de plaintes de membres, ni les locataires ni les propriétaires n'ont la volonté de nuire au parc locatif mais,

parfois, l'intérêt privé peut être supérieur à l'intérêt public. C'est un ressenti basé sur les plaintes des membres auprès de la CGI.

M. Pétriz poursuit en évoquant les délais. Il mentionne un arrêt du Tribunal fédéral du 17 janvier 2017 qui traitait une décision contestée le 18 mars 2015 et un autre cas concernant le Tribunal administratif de première instance, qui traitait d'une autorisation du département du 17 août 2015 et rendait une décision le 8 novembre 2016. Dans ces cas, en tant que tel, la philosophie de préserver et de respecter la LDTR est compréhensible, mais l'idée est plutôt d'appliquer le droit de recours avec parcimonie. Si le nombre des recours a effectivement diminué, c'est positif. Il ne s'agit pas, de la part de la CGI, de retirer des droits à l'ASLOCA mais plutôt de modifier la pratique actuelle. Le point de vue de la CGI est de mettre en exergue la situation de deux parties (acheteur-locataire ou vendeur-proprétaire) qui se trouvent embrigadées dans un processus plus grand qu'elles.

Le député (EAG) répond qu'il ne comprend pas en quoi supprimer la qualité à recourir de l'ASLOCA change quelque chose pour la CGI. M. Pétriz répond que cela permettrait d'avoir moins de recours. Le député (EAG) demande s'il n'y aurait plus de recours si l'ASLOCA n'avait plus la qualité pour en déposer. M. Aumeunier répond que ce ne serait pas une suppression totale des recours, mais que le nombre en serait largement diminué. Subsisteront les recours de locataires qui s'estimeraient lésés.

Une députée (PLR) aimerait connaître les conséquences pour un propriétaire en cas de recours. M. Pétriz répond que l'attente prolongée peut entraîner le risque de perdre l'acheteur, car les parties ne sont engagées que pendant un certain délai. Au-delà de ce délai, libre aux parties de poursuivre ou non la transaction.

Un député (PDC) revient sur les exemples d'arrêts précités, il aimerait savoir si cela concernait des propriétaires qui voulaient vendre à leur locataire.

M. Aumeunier répond qu'il y avait premièrement une question de succession dans un immeuble locatif, ce qui est un cas pas particulier, car ce n'est pas une vente mais un transfert de propriété envers un membre de l'hoirie et que le deuxième cas concernait un immeuble partiellement locatif dans lequel le propriétaire avait un appartement qu'il n'avait jamais loué et qui avait toujours été occupé, soit par lui-même soit par un membre de sa famille.

Le député (PDC) demande quelle était la raison de recourir de l'ASLOCA. M. Aumeunier répond qu'elle contestait le fait que l'appartement n'avait jamais été loué.

Une députée (PLR) donne une anecdote de son expérience personnelle et explique que les notaires doivent remplir un questionnaire assez pointu pour attester que l'appartement a été loué ou non et qu'elle avait eu le cas d'une erreur de la part du notaire qui avait entraîné un recours de deux ans qui a mené à la cassation de la vente. Elle pose ensuite une question concernant l'évolution du nombre de recours (98 en 2012 puis une moyenne de 20 sur les années suivantes et seulement 1 recours ces deux dernières années) : elle souhaite savoir si la CGI a une explication pour cette diminution. Elle aimerait également savoir si un appartement qui aurait été loué une fois par son propriétaire ne pourra plus jamais être vendu. Si tel n'est pas le cas, elle aimerait savoir si cela rend la vente plus difficile.

M. Aumeunier confirme que cela rend la situation compliquée, car la LDTR donne cinq conditions et si elles ne sont pas remplies alors il n'est pas possible de vendre. La députée (PLR) demande si la CGI a reçu des cas de propriétaires étant dans cette situation. M. Aumeunier répond que non. Pour ce qui est de l'évolution du nombre de recours, il y a une sorte d'effet de mode, une poussée dans un sens ou dans un autre selon la politique actuelle de l'ASLOCA. Il est également possible qu'il y ait eu une réflexion de l'ASLOCA sur l'arrivée de ce projet en commission et une volonté de montrer qu'on n'abuse pas de ce droit de recours.

M. Pétriz ajoute qu'il y a une forme de débat politique qui concentre beaucoup de tension depuis plusieurs années. Les milieux de défense des locataires et des propriétaires ne trouvent pas de terrain d'entente. Il faudrait un système où ces organes puissent mieux se comprendre et se compléter. Ce projet de loi a été déposé il y a un an et demi et il faudrait peut-être remettre l'ouvrage sur le métier et retravailler le sujet. La CGI soutiendrait une telle démarche, car personne n'y gagne actuellement.

Un député (Ve) revient sur la question des statistiques et de la liste des plaintes des membres de la CGI, il aimerait savoir s'il serait possible de connaître, en substance, le contenu des plaintes et dans quelle mesure elles concernent des transferts de propriété en PPE, des transferts d'hoirie et des rachats par le locataire. Il semble qu'il y ait un écart entre la présentation de la CGI et celle du département par rapport à la situation.

M. Aumeunier répond que la situation n'est pas complètement fermée, car il y a des autorisations du département, mais il y a une diminution des rachats par les locataires en place, probablement parce que c'est une procédure longue et difficile, comme cela a été expliqué. Il ne peut pas chiffrer les plaintes, car elles arrivent parfois par téléphone et il est difficile de mesurer précisément, mais la CGI reçoit fréquemment des plaintes, notamment de la part de propriétaires qui ne comprennent pas la raison d'une contestation,

alors que le locataire souhaite acquérir. Il y a également de plus rares cas de succession.

Le député (Ve) répond que cela confirme que ce projet de loi rate sa cible, si ce sont des cas de locataires mécontents du fait que le département statue de manière négative. M. Aumeunier répond qu'il parlait uniquement des cas de recours. Les propriétaires comme les locataires ne comprennent pas qu'il y ait une opposition après que l'autorisation ait été délivrée par le département. M. Pétroz ajoute que le locataire qui ne serait pas satisfait d'une décision du département a la possibilité de recourir, mais que ce n'est pas ce qui est visé ici.

Un député (EAG) demande si, certaines années, il y a eu plusieurs recours sur un même immeuble et remarque que dans des situations comme les surélévations, lorsqu'il n'y avait pas encore de jurisprudence, il y a eu des recours. Il aimerait savoir si la CGI a pu observer une baisse du nombre de recours une fois la jurisprudence fixée. M. Aumeunier n'a pas de chiffres précis concernant le nombre de recours sur un même objet mais conclut en disant que l'année durant laquelle il y avait eu 98 recours avait été problématique.

Suite à l'audition, un député (S) fait une remarque sur la portée de la LDTR. Il rappelle que celle-ci ne vise pas à protéger un locataire mais à maintenir le parc locatif. Il y a la notion d'intérêt général en jeu et on ne peut pas compter sur des particuliers pour faire recours en la matière. Sur la question de la vente au locataire en place, il peut y avoir un intérêt individuel, mais le constat est que si l'individualisation se poursuit dans l'immeuble, alors celui-ci se démantèle et entraîne un risque de renchérissement et une perte locative. Pour les logements récents, il y a l'art. 4A LGZD et sinon il y a la LDTR qui préserve le parc immobilier locatif existant. Mais l'idée est qu'une personne qui souhaite faire l'acquisition d'un logement en PPE en achète un dont l'affectation est telle et non pas de transformer un logement locatif en PPE. Sur la question du travail des notaires, il rappelle qu'ils peuvent agir à titre privé ou en défenseur d'une partie de la puissance publique. Lorsqu'ils agissent en tant que représentants de la puissance publique, ils attestent de ce qu'ils constatent et, le cas échéant, s'ils manquent à leurs obligations, ils peuvent faire l'objet de sanctions disciplinaires. Mais, dans les cas de vente correspondant à l'art. 39 LDTR, les notaires essaient parfois de contourner les conditions et se dédouanent en indiquant que les mandataires les ont informés ainsi (par exemple : « l'appartement n'a jamais été loué ») et omettent donc certaines informations. Il ajoute que si le nombre de recours a aujourd'hui baissé, c'est notamment parce que le dialogue avec le département est relativement bon. Le département fait actuellement bien

son travail et a en quelque sorte privatisé cette mise en œuvre en demandant à l'ASLOCA de faire le travail des recours.

Une députée (PLR) rebondit sur ces propos et ajoute que pour les cas des congés-ventes globaux d'un immeuble qui a été transformé en PPE, elle est d'accord avec le député (S). Cependant, ce genre de pratique peut de moins en moins être utilisé car le département est vigilant, ce qui est valable, selon elle, pour les huit dernières années. Pour ce qui est de la situation des notaires qui tentent de se dédouaner, cela existe probablement, mais elle explique avoir une expérience personnelle avec des notaires de bonne foi qui effectuent un travail de recherche approfondie.

### **Séance du 3 décembre 2018 : audition de MM. Alberto Velasco, président, et Maurice Utz, avocat de l'ASLOCA**

M. Velasco rappelle qu'ils ont déjà été auditionnés le 13 mars 2017 sur cette même loi qui n'a pas changé depuis. La position de l'ASLOCA n'a pas évolué, elle considère toujours que l'art. 39 est attaqué alors qu'il est important. Genève est un canton de locataire à 80%, il estime alors qu'il est important de laisser une surface de logements locatifs, car il est de plus en plus difficile de trouver un logement pour les gens qui se sont fait évacuer, étant donné qu'il n'y a plus d'appartements attribués à l'urgence. Les dispositions de la LDTR soumettent la vente à deux conditions : trois ans de résidence dans l'immeuble et l'accord de 60% des autres locataires. Il précise que des recours ne sont pas présentés systématiquement à chaque dossier, en effet, seulement 3% des recours sont déposés par l'ASLOCA. L'ASLOCA maintient sa position de refus de ce PL et précise qu'il a été discuté en comité, ainsi si la loi venait à changer, un référendum serait déposé.

M. Utz dit qu'il y a une année et demie, il avait présenté le travail de l'ASLOCA sur le type de recours et expliqué pourquoi d'un point de vue juridique l'exposé des motifs de cette loi était erroné. Il avait également fourni des statistiques démontrant que dix recours par année étaient faits. Ces derniers étaient motivés par l'intérêt public de constater des lacunes dans l'instruction faite par le département. En effet, lorsque l'Asloca allait consulter des dossiers dans des situations où le département avait délivré une autorisation pour aliéner l'appartement, ce dernier était vide, il n'y avait aucune information sur le vendeur potentiel ni sur l'acquéreur ou sur le locataire. Il y a des situations où l'autorité doit faire un travail de pondération des intérêts en présence : l'intérêt privé de l'acquéreur et du vendeur et l'intérêt public au maintien de l'appartement locatif. Il dit qu'effectivement l'ASLOCA a dû faire recours pour comprendre l'état de fait qui n'existait pas

au dossier. Néanmoins, il admet une amélioration d'instruction des dossiers depuis deux ans, qui permet une diminution du nombre de recours.

Par rapport au contenu de l'exposé des motifs, il trouve qu'il est encore moins sérieux aujourd'hui qu'en mars 2017, puisqu'il a été déposé tel quel sans modification alors que des choses se sont produites depuis la première audition. Il pense que le PL ne mentionne pas les différentes hypothèses de l'art. 39 al. 4 LDTR où le département doit délivrer une autorisation pour la vente d'un appartement à Genève. Le propriétaire a donc un droit d'octroi de cette autorisation qui n'est nullement mentionné dans ce PL. Le PL parle uniquement de l'art. 39 al. 3 LDTR et de sa présomption érigée par la loi, c'est-à-dire que si 60% des locataires de l'immeuble sont d'accord avec une vente et que le locataire est en place depuis trois ans, il y a une présomption que l'intérêt privé est plus important que l'intérêt public au maintien d'un parc locatif. Cependant, cela ne veut pas dire que le département ne doit pas faire une pondération. C'est alors dans ce genre d'hypothèse que l'ASLOCA fait recours et c'est ce qui lui est reproché. M. Zakarias avait à l'époque mis en avant un arrêt du TF de 2015 érigé en arrêt de principe. A l'époque, M. Utz le contredisait déjà, mais désormais le TF le conteste également depuis mars 2017. Il mentionne deux arrêts dans lesquels un propriétaire fait recours en argumentant que l'arrêt de 2015 change la donne, mais le TF tranche en qualifiant ces situations de particulières et confirme que rien ne change, c'est-à-dire que l'art. 39 al. 3 LDTR érige une présomption réfragable qui peut être renversée après un examen attentif. M. Utz distribue le document mentionné (cf. annexes).

Il en profite pour raconter une anecdote au sujet de l'arrêt 2015 dans le cadre duquel un député (PLR) l'avait interpellé. En faisant référence à un cas particulier, il estimait que l'ASLOCA faisait trop de recours systématiques et qu'elle n'était pas ouverte aux dialogues. Après recherches, M. Utz s'est rendu compte qu'il parlait d'un dossier qu'il connaissait de par son métier d'avocat, dans lequel la Cour de justice avait reconnu qu'il ne fallait pas délivrer une autorisation après avoir effectué une pesée des intérêts, le propriétaire était allé de lui-même au TF et il avait perdu. Il a donc essayé d'utiliser un exemple concret avec des informations confidentielles.

L'année passée, l'ASLOCA a démontré l'existence de fraudes à la loi dans le contexte de l'art. 39 LDTR. En effet, elle s'est rendu compte que certains propriétaires achetaient à travers une SA un immeuble en bloc. Puis, peu de temps après cette acquisition, la société était transformée en une société immobilière d'actionnaires et de locataires (SIAL) pour ensuite individualiser un ou deux logements pour chaque associé de la société afin que la situation ne puisse pas être qualifiée d'aliénation au sens de l'art. 39

LDTR. Historiquement, il n'est pas imposé à ces institutions de demander une autorisation d'aliéner puisque les appartements sont individualisés. Le propriétaire allait voir un notaire qui considérait la société comme une SIAL en liquidation et donc insérait ce processus dans la pratique de l'office du logement. Le nouvel acquéreur était donc modifié dans le registre foncier (RF) sans passer par la loi du département et sans que rien ne soit publié dans la FAO. Seule l'ASLOCA a pu démasquer ce stratagème grâce à son expérience et a pu interpeller l'OCLRF pour qu'en 2014 il ne soit plus permis de créer une SIAL dans le seul but de la liquider et de profiter d'une pratique qui n'était pas destinée à cela. Il mentionne un arrêt du TF dans lequel il a été constaté une fraude à la loi s'agissant de la liquidation d'une SIAL fictive suite à cette découverte. M. Utz distribue le document mentionné (cf. annexes).

Il conclut en disant que le fait que l'exposé des motifs n'ait pas évolué depuis la dernière fois n'est pas sérieux puisque le cœur de ce PL était de s'appuyer sur la bonne pratique de l'arrêt de 2015 alors qu'il a été démontré l'inverse plusieurs fois depuis. Il pense que désormais il n'est plus possible de dire que cet arrêt est un arrêt de principe et que l'ASLOCA dépose des recours dilatoires ; au contraire, la position de l'ASLOCA n'a pas changé.

Un député (PLR) indique qu'il ne soutient pas ce PL. Il souhaite rappeler que la loi et les recours faits en particulier contre les ventes par l'ASLOCA ne gênent pas les propriétaires. La loi vise à restreindre la liberté des locataires en place, elle ne leur permet pas d'acheter leur appartement même si cela leur est plus favorable. Il est possible de s'opposer à une vente sous certaines conditions. Il est opposé à ce PL, car il estime que l'ASLOCA n'est pas là pour défendre les locataires, car ils ne souhaitent pas tous qu'un recours de l'ASLOCA soit déposé, en réalité elle défend un parc immobilier de locataires. D'un point de vue procédural, l'ASLOCA a un intérêt qui est qualifié par la loi d'intérêt public, elle peut donc s'opposer à une vente qui pourrait être agréée par un vendeur et un acheteur. Il pense que l'ASLOCA ne mesure pas toujours que les gens touchés par la défense du parc ne sont pas les propriétaires mais bien les locataires.

Dans un deuxième temps, il mentionne connaître les jurisprudences citées et les admettre. De plus, les démarches évoquées sont pertinentes et illustrent une partie des combats de l'ASLOCA et de certains propriétaires, mais il existe encore d'autres jurisprudences dans lesquelles il y a des démarches de l'ASLOCA qu'il qualifie de chicanières. Il donne l'exemple concret d'un recours fait par l'ASLOCA dans lequel elle a refusé une vente au motif qu'il ne s'agissait pas de PPE depuis le début. Ceci s'explique par le fait qu'il y

avait un décalage entre la vente elle-même et l'inscription au RF dû à des pratiques administratives.

Il ne soutient pas cette loi parce qu'elle défend l'intérêt collectif du parc immobilier de locataires uniquement. L'ASLOCA a, dans ce sens, la vocation de recourir, il faut donc lui reconnaître ce droit qui est à l'essence même de la LDTR. Selon lui, l'ASLOCA ne combat pas les propriétaires mais les locataires qui souhaitent le devenir. Il termine en disant qu'il reconnaît les victoires énoncées précédemment mais qu'elles ne constituent qu'une partie des démarches effectuées par l'ASLOCA.

M. Utz répond sur le fait que les démarches de l'ASLOCA dérangent plus les locataires en place que les propriétaires. Il dit qu'il faut se rendre compte que la question financière est essentielle dans ce domaine. On parle de millions de francs empochés par un propriétaire qui vend « à la découpe » un immeuble qu'il a acheté en bloc, une plus-value immense se dégage alors. L'ASLOCA a donc la volonté de défendre le parc locatif dans des situations où l'immeuble n'est pas en PPE et sans autorisation d'aliéner contre ce gain de plus-value qui n'a rien à voir avec un propriétaire qui augmente les loyers.

Il tient à le rassurer quant à la présomption en prenant un cas concret de locataires à deux ans de la retraite, dans l'immeuble depuis 30 ans et qui souhaitent acheter leur bien avec l'accord des autres locataires. Si leur idée est de finir leurs jours dans cet appartement, l'ASLOCA ne va pas recourir contre eux, mais avant d'arriver à cette conclusion, il faut donner les moyens à l'ASLOCA de faire son travail et de vérifier que la pesée des intérêts est respectée. Il admet qu'un progrès a été fait et assure que dans un cas comme celui de l'exemple, l'intérêt privé de la personne sera largement pris en compte dans la pesée des intérêts.

M. Velasco ajoute qu'il connaît un cas dans lequel quatre appartements du même immeuble ont été vendus sans passer par l'art. 39 al. 3 LDTR qui demande l'autorisation du département et que 60% des locataires se déterminent en la faveur de cette vente. Tous les propriétaires ne se comportent pas en vertu de la loi, et il précise que lorsque les choses sont faites correctement, l'ASLOCA ne recourt pas. Concernant les parcs immobiliers locatifs, il précise que la situation du logement locatif est déficitaire à Genève. Il y a un manque de logements accessibles correspondant au besoin prépondérant de la population, c'est donc ce qui explique la défense des parcs locatifs.

Le même député (PLR) pense que la LDTR n'est pas là pour éviter un bénéfice ou une plus-value au propriétaire, elle est là pour protéger le locataire et le parc locatif. Dans la pesée des intérêts faite par l'ASLOCA, il

comprend que l'intérêt du locataire en place souhaitant acquérir son appartement à des conditions acceptables devient insupportable au motif que le vendeur fait un bénéfice. Il comprend que l'ASLOCA trouve cela immoral, mais la vérité est qu'elle préfère que le locataire ne fasse pas une bonne affaire afin d'éviter au propriétaire d'en faire une également.

M. Utz précise que l'ASLOCA n'a rien contre les bonnes affaires mais plutôt contre la spéculation immobilière. Si un appartement est vendu à la découpe, le loyer va exploser, car les acquéreurs ne vont pas forcément y vivre et pourront alors fixer un certain loyer à leur locataire. Les loyers vont globalement augmenter.

Une députée (PLR) précise qu'un appartement qui peut être vendu ne se trouve pas forcément dans les critères subventionnés, il ne peut donc pas être vendu à des prix démesurés, car selon l'offre et la demande un appartement qui est proposé sur le marché à des prix trop élevés ne se loue pas. Elle revient sur l'ASLOCA qui dit recourir seulement dans les cas où un immeuble entier se transforme en PPE. Elle a connaissance de cas où l'ASLOCA a recouru dans un immeuble déjà en PPE. Selon la pratique immobilière, chaque fois qu'un appartement, qui a été locatif, est vendu, il y aura un recours systématique de l'ASLOCA.

M. Utz répond qu'il faut voir les hypothèses, la question ne se pose pas si l'immeuble est une PPE ou une forme analogue dès sa construction puisque le département autorise l'aliénation. Il reprend son exemple précédent avec des personnes de 62 ans qui arriveront probablement à obtenir que leur intérêt personnel soit plus grand que l'intérêt public, dans ce cas-ci, il s'agit d'un seul appartement sur un immeuble entier.

Un député (Ve) aimerait savoir s'il y aurait un intérêt à avoir le plus de cas de figure possible pour que des locataires puissent devenir propriétaires moyennant des surveillances pour éviter la spéculation.

M. Utz répond qui serait intéressant d'avoir une carte de Genève claire avec les immeubles encore voués à la location. Il y a plein de situations avec des locataires qui achètent dans une PPE dans lesquelles le propriétaire a déjà eu l'autorisation sans le passé. M. Velasco répond que cela n'a pas été étudié.

Un député (S) précise que la LDTR prévoit le maintien de l'habitat et des conditions de vie. Il pense que ce qui est sous-jacent à cet objectif est la lutte contre la spéculation et le surenchérissement du logement. En effet, le montant des fonds propres investis pour l'acquisition est un aspect déterminant. Le risque qui existe avec les mécanismes de vente et de revente est de doubler le prix d'acquisition d'un immeuble même en vendant chaque appartement à un prix très bas.

Un député (MCG) a le sentiment qu'avec cette loi, on veut avoir une arme fatale. Il rappelle que 460 autorisations ont été délivrées en 2017-2018 pour deux recours. Pour lui, il y a des situations inadéquates des deux côtés, mais il note tout de même que des progrès ont été faits dans la gestion des dossiers. Il ne votera pas ce PL.

### Vote

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 12174.

Oui : –

Non : 14 (4 PLR, 1 UDC, 1 EAG, 1 MCG, 2 PDC, 3 S, 2 Ve)

Abstention : 1 (1 MCG)

**L'entrée en matière du PL 12174 est refusée.**

## **Projet de loi (12174-A)**

**modifiant la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (mesures de soutien en faveur des locataires et de l'emploi) (LDTR) (L 5 20) (Pour une meilleure protection des droits des locataires)**

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

### **Art. 1      Modification**

La loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (mesures de soutien en faveur des locataires et de l'emploi), du 25 janvier 1996, est modifiée comme suit :

### **Art. 45, al. 6      (nouveau)**

<sup>6</sup> Pour les décisions prises en vertu de l'article 39 de la présente loi, seules ont la qualité pour recourir auprès du Tribunal administratif de première instance et de la chambre administrative de la Cour de justice les personnes visées à l'article 60 de la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985.

### **Art. 2      Entrée en vigueur**

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



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE  
 Département du territoire  
 Office cantonal du logement et de la planification foncière

## NOTE DE SERVICE

De : Marie-Hélène KOCH-BINDER, directrice  
 A : Commission du logement  
 Date : 5 novembre 2018  
 Objet : PL 12174

## Statistique concernant l'article 39 LDTR

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Commissaires,

Lors de la séance de la Commission du 29 octobre dernier, relative à l'objet cité en titre, vous avez demandé au DT de produire les éléments suivants :

| Article 39 LDTR                    | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018<br>(1er semestre) |
|------------------------------------|------|------|------|------|------------------------|
| Requêtes en autorisation d'alléner | 250  | 382  | 326  | 302  | 145                    |
| Arrêtés autorisant l'aliénation    | 249  | 311  | 323  | 299  | 143                    |
| Recours formés par l'ASLOCA        | 6    | 23   | 11   | 1    | 1 (CJ)                 |

Restant à votre disposition pour tout complément d'information, je vous prie de croire, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Commissaires, à l'assurance de ma parfaite considération.

Marie-Hélène Koch-Binder  
 Directrice

## ANNEXE 2

BGer 1C\_361/2017

Bundesgericht

Urteil

23.11.2017

BGer 1C\_361/2017 vom 23.11.2017

**Composition**

MM. les Juges fédéraux Merkli, Président,  
Fonjallaz et Chaix.  
Greffier: M. Kurz.

Participants à la procédure

A. \_\_\_\_\_ SA, représentée par  
Me Christophe A. Gal, avocat,  
recourante,

*contre*

Association genevoise des locataires (ASLOCA), représentée par Mes Romolo Molo  
et Roman Seitenfus avocats,  
intimée,

Département de l'aménagement, du logement et de l'énergie de la République et  
canton de Genève, rue du Stand 26, 1211 Genève 3.

Objet

LDTR, transformation d'une société immobilière d'actionnaires-locataires en propriété  
par étages,

la norme éludée doit établir l'existence d'une fraude à la loi, ou du moins démontrer l'existence de soupçons sérieux dans ce sens. Il n'est pas aisé de tracer la frontière entre le choix d'une construction juridique offerte par la loi et l'abus de cette liberté, constitutif d'une fraude à la loi. Répondre à cette question implique une appréciation au cas par cas, en fonction des circonstances d'espèce (arrêt 1C\_874/2013 du 4 avril 2014 consid. 4.3 et la jurisprudence citée). A l'instar de tous les griefs d'ordre constitutionnel, celui-ci est soumis aux conditions de motivation accrues en vertu de l'art. 106 al. 2 LTF: le recourant doit donc exposer, de manière claire et détaillée, en quoi consiste la violation du droit constitutionnel invoqué. A défaut d'une telle motivation, le Tribunal fédéral ne peut sanctionner d'office une inconstitutionnalité pourtant avérée (ATF 139 I 229 consid. 2.2 p. 232 et les références citées).

**4.2.** L'arrêt attaqué rappelle que les SIAL, à l'instar des coopératives de locataires, avaient été instituées à l'époque où la PPE n'existait pas encore en droit suisse. Cette forme de société s'était développée, spécialement en Suisse romande, après la seconde guerre mondiale et jusqu'en 1965, date d'introduction dans le CC du régime de la PPE. Après cette date, nombre d'immeubles avaient encore été construits et exploités sous cette forme. Selon l'ancienne pratique, le département tolérait les liquidations de SIAL avec création d'un régime de PPE, considérant que les détenteurs de certificats d'actions devenaient simplement "propriétaires en nom".

Contrairement à ce que soutient la recourante, le contrôle par voie d'autorisation institué par la LDTR ne constitue pas un but en soi; c'est le maintien de l'affectation locative des logements qui représente l'objectif poursuivi par la loi, comme cela ressort clairement des art. 1 al. 1 et 2 let. c et 25 al. 1 de cette loi, les dispositions relatives à l'aliénation des appartements destinés à la location (art. 39ss LDTR) étant comprises dans le chapitre VII prévoyant des mesures visant à lutter contre la pénurie d'appartements locatifs. Dans ce contexte, il est manifeste que le résultat prohibé par la loi est bien la diminution du parc locatif par l'aliénation de logements qui étaient précédemment offerts à la location.

**4.3.** S'agissant des soupçons de fraude, il y a lieu de relever que pour les SIAL créées avant 1965, la transformation en PPE apparaissait comme la conséquence naturelle du changement de régime légal. La tolérance dont a fait preuve le département par la suite peut également se justifier puisque les propriétaires sont en principe libres de soumettre leur immeuble au régime juridique qu'ils désirent en vertu notamment de la garantie de la propriété. Toutefois, lorsqu'une SIAL est créée et qu'elle est ensuite rapidement transformée en PPE sans qu'aucune raison plausible ne justifie le choix de la première forme juridique, l'autorité peut légitimement soupçonner que cette succession soit uniquement destinée à profiter de la tolérance dont le département a fait preuve jusqu'ici.

**4.4.** En l'occurrence, G. \_\_\_\_\_ SA, par son administrateur, a procédé à la vente de ses actions au mois de mai 2012, alors qu'elle n'était pas encore propriétaire de l'immeuble; la transformation en SIAL a eu lieu 15 jours plus tard et l'immeuble a été soumis au régime de la PPE le 29 juin suivant, l'ensemble de l'opération s'étant ainsi déroulé sur un mois. En février et mars 2014, G. \_\_\_\_\_ SA a transféré la propriété des lots correspondant aux certificats. Cette succession rapide fait apparaître qu'il s'agit d'un montage mis sur pied dès l'origine; la recourante ne tente pas d'expliquer (alors que cette démonstration lui incombait en vertu de l'art. 106 al. 2 LTF) pour quelle raison la forme de la SIAL a été adoptée durant une si brève période plutôt

de soumettre directement l'immeuble au régime de la PPE. Dans ces circonstances, c'est à juste titre que les autorités cantonales ont vu une fraude à la loi.

#### Erwägung 5

5. Dans la mesure où une fraude à la loi pouvait être retenue dans le cas particulier, il n'y a évidemment pas lieu de s'interroger sur les arguments que la recourante entend tirer du principe de la bonne foi, en particulier à propos de l'admissibilité du changement de pratique opéré par le département. En effet, une telle fraude pouvait aussi bien être sanctionnée sous le régime précédent, sans que l'autorité n'ait à mettre en place un régime transitoire. En outre, la décision attaquée ne porte manifestement pas atteinte au principe de non-rétroactivité proprement dite, puisque ce principe fait obstacle à l'application d'une norme à des faits entièrement révolus avant son entrée en vigueur (ATF 138 I 189 consid. 3.4 p. 193; 119 Ia 254 consid. 3b p. 258 et la jurisprudence citée). En l'occurrence, le département est intervenu avant que les transferts n'aient été inscrits au Registre foncier, de sorte que l'opération n'était pas entièrement achevée à ce moment. Enfin, l'admission d'une fraude à la loi a comme conséquence l'application de la norme éludée, ce qui empêche également la recourante de se prévaloir du principe de proportionnalité, en relation avec le dommage qu'elle allègue subir en raison du refus d'autorisation. Ce dommage fait partie des risques encourus par celui qui tente d'éviter l'application d'une norme, et il lui appartient d'en subir les conséquences. Pour le surplus, les conditions du refus de l'autorisation d'aliéner sont conformes à l'art. 39 al. 2 LDTR, et d'ailleurs non contestées par la recourante.

#### Erwägung 6

6. La recourante demande à être exonérée des émoluments perçus en application de la LDTR. Cette conclusion n'est toutefois assortie d'aucune motivation; on ne discerne pas si elle est le corollaire de l'admission du recours sur le fond et du non-assujettissement à la LDTR, ou si elle constitue une reprise du grief soumis à la cour cantonale. Faute de toute motivation, elle est irrecevable. La conclusion subsidiaire de l'intimée (établissement d'une liste des opérations effectuées après le 30 mars 1985) doit elle aussi être écartée, dans la mesure où elle va au-delà du rejet du recours.

#### Erwägung 7

7. Sur le vu de ce qui précède, le recours est rejeté, dans la mesure où il est recevable. Conformément à l'art. 66 al. 1 LTF, les frais judiciaires sont mis à la charge de la recourante qui succombe, de même que l'indemnité de dépens allouée à l'Asloca, qui obtient gain de cause (art. 68 al. 2 LTF).

#### Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1. Le recours est rejeté, dans la mesure où il est recevable.

BGer 1C\_417/2016

Bundesgericht

Urteil

27.03.2017

BGer 1C\_417/2016 vom 27.03.2017

Ire Cour de droit public

Composition

MM. les Juges fédéraux Merkli, Président,

Fonjallaz et Eusebio.

Greffier : M. Kurz.

Participants à la procédure

A.\_\_\_\_\_, représenté par

Me Dominique Burger, avocate,

recourant,

*contre*

ASLOCA, Association genevoise des locataires,

intimée,

Département de l'aménagement, du logement et de l'énergie de la République et  
canton de Genève.

Objet

aliénation d'appartements loués,

quoi une autorisation de vente ne serait pratiquement jamais possible; elle doit faire état de circonstances concrètes faisant apparaître que la vente ne répond pas à un réel besoin de l'acquéreur ou du vendeur, par exemple en cas d'opération spéculative ou purement commerciale (cf. arrêts 1C\_68/2015 du 5 août 2015; 1C\_357/2012 du 8 janvier 2013 et 1C\_497/2012 du 9 janvier 2013).

2.5. Le recourant invoque la nécessité d'organiser sa retraite, de se désendetter et d'assurer son train de vie. Force est toutefois de constater, avec l'instance précédente, qu'un tel besoin n'est pas clairement démontré. Le recourant est en effet propriétaire d'un ensemble d'immeubles et a pu procéder à des ventes en bloc de plusieurs d'entre eux. Il a par ailleurs donné certains appartements aux membres de sa famille et continue de percevoir le revenu des appartements mis en location. Le recourant n'ayant produit aucun document sur l'état de ses finances, les instances cantonales pouvaient sans arbitraire retenir que ses besoins n'étaient pas démontrés. Les assurances données par le Département en 2005 ne se rapportaient pas à une opération particulière. Elles ne pouvaient pas concerner la promesse de vente passée plusieurs années plus tard, ce d'autant moins que, comme le recourant le relève lui-même, les autorités ont par la suite adopté une pratique plus restrictive. Sur ce point également, l'arrêt attaqué n'a rien d'arbitraire. Le recourant affirme que l'appartement serait de haut standing, sans toutefois prétendre qu'il serait soustrait du champ d'application de la loi, tel que défini à l'art. 25 LDTR.

Le recourant ne saurait par ailleurs se prévaloir de l'intérêt de l'acheteur dans la mesure où celui-ci, partie à la procédure devant les instances précédentes, a renoncé à recourir au Tribunal fédéral. Quoiqu'il en soit, il n'était pas non plus insoutenable de retenir que l'intérêt de celui-ci était également de pure convenance personnelle puisqu'il s'agit en définitive de réduire ses frais de logement. Les autorités cantonales pouvaient se montrer plus sévères à l'égard d'un locataire qui avait d'emblée convenu d'un achat et n'avait occupé l'appartement durant trois ans que dans le but de satisfaire aux conditions posées par l'art. 39 al. 3 LDTR.

La cour cantonale a enfin rappelé avec raison que l'arrêt 1C\_68/2015 dont se prévaut le recourant se rapportait à des circonstances très particulières: il s'agissait d'une vente unique au-dessous du prix du marché, alors qu'en l'occurrence, le recourant entend procéder à plusieurs opérations sans prétendre pratiquer des prix particulièrement favorables.

### Erwägung 3

3. Sur le vu de ce qui précède, le recours est rejeté. Conformément à l'art. 66 al. 1 LTF, les frais judiciaires sont mis à la charge du recourant qui succombe. L'ASLOCA, qui a procédé sans recourir à un mandataire professionnel, n'a pas droit à des dépens.

#### Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1. Le recours est rejeté.
2. Les frais judiciaires, arrêtés à 2'000 fr., sont mis à la charge du recourant.