

*Date de dépôt : 5 mars 2019*

## **Rapport**

**de la commission du logement chargée d'étudier le projet de loi de M<sup>me</sup> et MM. André Pfeffer, Stéphane Florey, Thomas Bläsi, Marc Falquet, Patrick Lussi, Christo Ivanov, Marc Fuhrmann, Yvan Zweifel, Diane Barbier-Mueller, Jacques Blondin, Olivier Cerutti modifiant la loi pour la construction de logements d'utilité publique (LUP) (I 4 06) (Reconnaissance du caractère d'utilité publique des logements détenus par les coopératives d'habitation)**

*Rapport de majorité de M<sup>me</sup> Katia Leonelli (page 1)*

*Rapport de minorité de M<sup>me</sup> Diane Barbier-Mueller (page 26)*

### **RAPPORT DE LA MAJORITÉ**

#### **Rapport de M<sup>me</sup> Katia Leonelli**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La commission du logement s'est réunie le 29 octobre, le 5 novembre, le 12 novembre et le 3 décembre 2018 pour traiter le projet de loi 12395.

Elle a siégé sous la présidence de M. André Python. Le procès-verbal a été tenu par M<sup>me</sup> Eva Aligizakis. Que ces personnes soient remerciées pour la qualité de leur travail.

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

Que ces personnes soient ici remerciées de leurs apports appréciés aux travaux de la commission.

## Résumé

Le projet de loi 12395 proposé par M. André Pfeffer a pour but de considérer les coopératives comme des LUP. Le texte de M. André Pfeffer supprime les principes de taux d'effort et de taux d'occupation comme conditions nécessaires et suffisantes pour qu'un logement soit considéré comme un logement d'utilité publique. Les nouvelles conditions statuées pour qu'un logement soit considéré d'utilité publique sont les suivantes :

- Il faut que le logement soit locatif et
- qu'il soit détenu :
  - par l'Etat,
  - par une fondation de droit public,
  - par une commune
  - ou un organisme sans but lucratif.

Cette écriture inclut de facto dans les LUP tous les logements MOUP qui concernent essentiellement les logements coopératifs mais aussi les logements communaux.

L'intention du texte est d'inclure tous les logements en coopératives dans la catégorie LUP, sans exiger de celles-ci qu'elles appliquent les taux d'effort et d'occupation, sauf pour celles où ils sont déjà mis en place.

Selon le texte, les logements d'utilité publique détenus par toute autre entité que celles susmentionnées doivent respecter les taux d'effort et d'occupation en vigueur, et ce pendant une durée d'au moins 50 ans.

## Présentation du PL par M. André Pfeffer, auteur

M. Pfeffer explique que ce projet de loi a pour objectif d'intégrer tous les logements coopératifs dans les LUP. En effet, les coopératives créent des logements bon marché à la disposition de la population et elles n'ont pas de but lucratif. Les coopérateur.trice.x.s gèrent ensemble leur immeuble de manière démocratique, ce qui constitue une forme d'habitation intermédiaire entre le locatif et la propriété privée. Chaque locataire contribue avec une part sociale à hauteur de 5 à 10% de la valeur de son appartement, cette part lui étant remboursée lorsque il.elle quitte le logement.

Les coopératives répondent à un besoin prépondérant de la population, c'est pourquoi elles devraient être considérées comme des LUP. Par ailleurs, la LGL reconnaît clairement que les logements des coopératives d'habitation sont de l'ordre de l'utilité publique en termes de logements. Il est également inscrit dans la LGL que l'Etat peut proposer des terrains en droit de superficie à prix réduit et cautionner des prêts hypothécaires ou mettre des crédits de constructions à disposition.

De plus, le Conseil d'Etat a un plan d'action coopératives qui est un plan prioritaire prévoyant que les terrains en droit de superficie à prix réduit peuvent être acquis par les coopératives avec le fond LUP et que l'Etat peut cautionner ou prêter des fonds jusqu'à hauteur de 95% de l'investissement pour les logements subventionnés et à hauteur de 90% pour les logements non subventionnés. Le locataire d'un logement subventionné peut notamment bénéficier de baisse de loyer et de subventions personnalisées.

Il y a actuellement 10 000 logements détenus par des coopératives d'habitation à Genève.

Il poursuit en mentionnant les **articles** annexés au projet de loi.

Premièrement, un article de la Tribune de Genève, qui explique que selon une étude mandatée par le magistrat Hodgers dans son département, les logements en coopératives sont en moyenne 43 à 53% moins chers que les logements sur le marché libre (un appartement de 5 pièces s'élève en moyenne à 1842 F sur le marché libre contre 1044 F en coopérative).

Il évoque ensuite le deuxième article concernant une étude faite par l'EPFL qui dit que, sur les 40 dernières années, le marché locatif a progressé de 235% alors que le secteur des coopératives n'a augmenté que de 35%.

Il ajoute qu'en ville de Zurich 14% des logements sont détenus par des coopératives contre seulement 4% en ville de Genève. Les deux derniers articles traitent du fait que l'Etat favorise la mise à disposition de terrains pour la création de LUP ou de coopératives d'habitation. Le dernier élément concerne la SCHG qui détient à elle seule 2000 logements coopératifs.

Il revient ensuite sur les **motivations** de ce projet.

Il rappelle l'objectif des 20% de LUP et ajoute qu'actuellement on est à la moitié, environ 10%, et que si l'on acceptait tous les logements des coopératives alors on s'approcherait sensiblement de l'objectif.

Il précise que le logement en coopératives répond largement aux besoins de la population et permettrait une certaine diversification dans les logements sociaux.

Pour conclure, les LUP ont des avantages mais aussi des inconvénients tant pour les locataires (rigidité du barème d'entrée et de sortie) que pour les propriétaires privés (pas de garantie de loyer, résiliation avec délai de 15 jours, ces éléments menant au fait que le rendement défini par l'office financier du logement n'est quasiment jamais atteint).

Une commissaire (S) demande si, compte tenu de la définition actuelle des LUP, le projet de loi prévoit d'appliquer les taux d'effort et d'occupation à l'ensemble des logements en coopératives ou s'ils seront intégrés bien qu'ils ne remplissent pas les critères LUP.

M. Pfeffer répond que le but est de les intégrer. Il y a actuellement 640 logements coopératifs qui sont considérés comme des LUP car ils remplissent les conditions. Le but serait de prendre en considération les autres logements coopératifs qui ne remplissent pas ces conditions et voici pourquoi :

- Il y a des appartements en coopératives qui sont en dessous de 800 F par mois et répondent aux besoins d'une population à revenu très faible.
- Il y a des personnes qui sont éligibles pour du LUP et gagnent 150 000 F par année. Cela démontre que la palette du LUP est grande.
- Si des individus avec de tels revenus correspondent aux taux, alors il faut aussi prendre en compte les logements coopératifs, car leurs loyers correspondent aux besoins sociaux de la population.

Un commissaire (PDC) aimerait savoir quel serait l'avantage des coopératives à devenir des LUP. En effet, il y a une diversité des coopérateurs au niveau des revenus et il ne voit pas bien ce que cela leur apporterait, à moins de les forcer à intégrer les LUP. Par ailleurs, si les coopérateurs souhaitent se conformer aux normes des LUP, ils peuvent déjà le faire !

M. Pfeffer répond qu'il n'est pas question que les coopératives qui ne sont pas soumises actuellement doivent appliquer les taux d'effort et d'occupation si elles devenaient des LUP. Il ajoute qu'une diversité des LUP est nécessaire. Les LUP actuels sont dans un système relativement rigide et ce projet de loi propose d'ouvrir la porte à un troisième type de logement social sur le marché ; d'autant plus que la réalisation des coopératives d'habitation peut bénéficier de subventions de l'Etat.

Un commissaire (PDC) remarque que chaque coopérative est une entité à part entière. Cela reviendrait à leur appliquer ces contraintes alors qu'elles sont actuellement libres de se gérer comme elles l'entendent. De plus, les coopératives font déjà partie de la diversité du marché du logement genevois, il ne voit donc pas l'avantage.

M. Pfeffer précise que cela impliquerait un changement de statut sans aucune modification de gestion. Il précise que l'art. 1 al. 4 donne la possibilité et non l'obligation d'appliquer les taux d'effort et d'occupation, par conséquent les coopératives n'y seraient pas soumises. Que les coopératives respectent ou non le taux d'effort, elles seront considérées comme des LUP.

Un commissaire (MCG) comprend qu'il n'y aurait pas d'obligation pour les coopératives qui ne sont pas actuellement des LUP, mais il aimerait savoir ce qu'il en serait pour les coopératives futures. Il remarque qu'on va supprimer la souplesse des coopératives alors que leurs loyers sont compétitifs. Cela complexifierait la situation et la mixité serait alors difficile à introduire. Il est rare que les coopératives fassent du HBM à cause des contraintes de barème, conséquemment cela pourrait entraîner des blocages.

M. Pfeffer explique qu'il n'est pas question de rigidifier quoi que ce soit. Il pense qu'il faut diversifier les types de logements sociaux et il craint que les LUP ne soient finalement détenus que par des entités de droit public. Il souhaite que les coopératives soient intégrées sans contraintes pour leur fonctionnement mais afin d'amener davantage de LUP et de s'approcher de l'objectif tout en diversifiant.

M. Pfeffer explique que cela permettrait de l'atteindre plus rapidement tout en apportant l'avantage de la diversité du logement social. Selon lui, cela n'entraînerait pas de ralentissement pour le développement des coopératives.

Un commissaire (MCG) remarque que si la volonté est de les comptabiliser, cela pourrait être fait sans les intégrer dans le LUP.

M. Pfeffer répond que l'inverse est vrai aussi ; dans ce cas, il n'y a pas de raison de ne pas les intégrer.

Un commissaire (Ve) revient sur l'al. 2 (nouvelle teneur), qui dit que les taux d'effort et d'occupation sont supprimés pour les entités publiques, et l'al. 4, qui explique que les taux sont indiqués et concerne les logements LUP faits par des privés. Il trouve cela étonnant. Il comprend la volonté de supprimer le barème pour des organismes sans but lucratif, mais ne comprend pas bien la suite de la logique. En l'occurrence, un logement qui ne répond pas à ces taux n'est qu'un logement normal sur le marché libre. Il ajoute qu'il y a déjà une diversité dans les logements sociaux avec les HBM, HLM et HM. Il aimerait comprendre plus en détail les liens entre l'al. 2 et l'al. 4.

Il fait remarquer que la notion de taux d'effort et de taux d'occupation qui est actuellement inscrite serait alors supprimée.

M. Pfeffer confirme et ajoute que l'al. 4 permet l'intégration de logements détenus par d'autres entités que celles mentionnées dans l'al. 2, si celles-ci

répondent aux conditions du barème d'entrée et acceptent les 50 ans de contrôle de l'Etat.

Une commissaire (PLR) demande si la partie sur l'objectif des 20% de l'art. 1 al. 1 LUP est volontairement mise à part.

M. Pfeffer explique que ce qui concerne l'objectif des 20% ne changerait pas et que l'idée serait simplement de l'atteindre plus rapidement en intégrant les coopératives dans le LUP. Il ajoute qu'il veut bien revoir l'aspect juridique s'il y a un doute. L'intention était d'inclure tous les logements en coopératives dans la catégorie LUP, sans exiger de celles-ci qu'elles appliquent les taux d'effort et d'occupation, sauf pour celles où ils sont déjà mis en place.

Une commissaire (S) précise que l'al. 2 ne soumettrait plus les entités publiques aux taux mais que l'al. 1 resterait inchangé.

### **Séance du 5 novembre 2018 : réponses de l'OCLPF aux questions posées lors de la séance précédente**

M<sup>me</sup> Dulon explique que le PL 12395 supprimerait les taux d'effort et d'occupation pour tous les logements d'utilité publique et que l'objectif était de considérer les logements en main de maîtres d'ouvrage d'utilité publique (MOUP) comme des LUP.

Elle rappelle que, fin 2017, 16 486 LUP ont été comptabilisés soit 10,23% du parc locatif du canton. Parmi ces LUP, tous ne sont pas des immeubles subventionnés LGL, il y a donc :

- une part de LUP non LGL (7209 logements),
- une part de LGL non LUP (8844 logements) et
- une part de LGL – LUP (9277 logements).

Cela signifie que, sur les 16 486 LUP, 9277 sont subventionnés et sont soit des HM LUP soit des HBM.

Il y a 18 121 logements LGL à la même date dont 8844 ne sont pas d'utilité publique, ce qui signifie qu'à la fin de la période de subventionnement, ils vont redevenir des logements ordinaires, au contraire des 9277 LGL – LUP qui vont rester dans le parc LUP de manière pérenne.

Au niveau cantonal, les MOUP concernent les coopératives mais aussi les logements communaux. Le parc des logements communaux comprenait, en 2011, 11 645 logements, dont 6398 LUP et 5266 non LUP. En comparaison, les sociétés coopératives (recensement auprès du Groupement des

coopératives) à la même date comptabilisaient 3435 logements, dont 1313 LGL et 2122 non LGL.

Elle explique ensuite que si l'on additionnait le parc LUP (16 486 logements) et le parc MOUP (environ 7500 logements), on obtiendrait un total d'environ 24 000 logements, soit 14,8% du parc locatif du canton.

M<sup>me</sup> Dulon explique que calculer l'échéancier de temps pour atteindre l'objectif des 20% de LUP si on intégrait les MOUP dans les LUP demanderait un travail relativement conséquent, sur plusieurs semaines, comprenant une analyse plus fine des grands projets à venir.

Un commissaire (PDC) revient sur le parc immobilier des communes. Il aimerait savoir si l'avis des communes serait pris en considération si ces logements devenaient des LUP, car il ne voit pas l'intérêt que les communes pourraient avoir dans ce changement de statut.

M<sup>me</sup> Dulon répond qu'actuellement, il y a deux manières de faire : soit une commune demande à faire intégrer l'un de ses immeubles au parc LUP en lui appliquant les taux d'effort et d'occupation, soit la commune détient un logement qui répond déjà aux exigences et alors il est un LUP *de facto* et est comptabilisé comme tel. Il n'y a pas de question d'intérêt ou non pour les communes. C'est ce qui s'est passé pour la Ville de Genève avec la Gérance immobilière municipale (GIM). Elle n'a pas demandé à intégrer le parc LUP, mais ses logements ont été comptabilisés comme des LUP, car ils remplissent toutes les conditions. C'est un répertoriage factuel. Les communes n'appliquent pas nécessairement un taux d'effort et un taux d'occupation, mais comme le projet de loi considère que les MOUP sont des logements d'utilité publique qu'ils appliquent ou non les taux, alors ils seraient simplement comptabilisés LUP.

M<sup>me</sup> Dulon confirme qu'actuellement, une commune possédant un immeuble appliquant les taux d'effort et d'occupation est déjà comptabilisée, mais elle explique que c'est lorsque les communes sollicitent le fond LUP ou font la demande d'intégrer le parc LUP, et elle ne voit pas d'exemple où la commune aurait vu ses immeubles être comptabilisés sans son approbation.

Un commissaire (PDC) précise qu'il comprend le projet de loi comme concernant principalement les coopératives, mais que cela reste malgré tout problématique, car chaque coopérative est une entité différente avec des coopérateurs qui seront favorables ou non à ce changement.

M. Savary explique qu'il y a deux critères :

1. la pérennité et
2. l'application des taux d'effort et taux d'occupation.

Certaines catégories de logements répondent à l'un, à l'autre ou aux deux critères. C'est notamment le cas des coopératives, qui sont très diverses, qui permettraient à des personnes avec un revenu élevé de bénéficier d'un logement défini comme d'utilité publique d'après le projet de loi. Cela en devient presque un débat philosophique pour savoir si on veut mettre sous le « label » LUP des personnes qui ont des besoins qui ne sont pas en adéquation avec la définition de base des LUP. Il précise que l'on a créé les LUP parce que les logements LGL étaient en baisse et menaçait la situation du logement social. La volonté était de pérenniser des logements pour pouvoir répondre continuellement aux besoins des personnes nécessiteuses. A l'heure actuelle, tout n'est pas comptabilisé mais une partie des MOUP répondant aux critères l'est. Il y a tout un débat de nomenclature et d'adéquation entre l'étiquette, l'objectif et la volonté du législateur.

A priori, toutes les coopératives sont des MOUP.

M<sup>me</sup> Dulon ajoute que dans le PL 12395, il y a une condition complémentaire qui fait référence à l'art. 13B LGL qui dit que les coopératives doivent répondre à certaines conditions.

Un commissaire (MCG) comprend qu'il y a une question de comptabilisation, mais que cela va au-delà car il y a également la suppression des taux d'effort et d'occupation. Cela change la donne, car l'explication vaut pour la loi actuelle alors que le projet de loi ne concerne effectivement pas que les coopératives.

M<sup>me</sup> Dulon répond que ce projet de loi changerait la définition des LUP. La véritable volonté semble être de comptabiliser les MOUP.

Un commissaire (PLR) dit qu'il est d'accord avec un commissaire (MCG), si le but est de supprimer les taux d'effort et d'occupation des LUP existants, ce serait malvenu.

En revanche, il voit deux types de problèmes :

- Premièrement pour les logements communaux, car certaines communes souhaitent pouvoir continuer à évoluer de manière indépendante et ne pas entrer dans le carcan cantonal. Cela posant la question de la possibilité pour les communes, dans leur engagement public, de se contrôler elles-mêmes et d'être comptabilisées malgré tout comme LUP. Il approuverait cette possibilité et pense que le biais du contrôle communal, et non cantonal, est suffisant et satisfaisant.



- Cependant, un deuxième problème plus complexe se pose, c'est lorsqu'il n'y a plus de contrôle du tout mais une forme d'autocontrôle lié au fait d'être MOUP, notamment dans le cas des coopératives et de leur diversité. Il y a alors un mélange qui s'opère.

Selon lui, le LUP cantonal doit rester dans les contraintes actuelles, les logements communaux doivent être comptabilisés tout en restant indépendants et les critères à imposer aux MOUP pour leur intégration doivent être évalués. Il faut travailler sur ces trois biais.

Une commissaire (PLR) revient sur l'intégration.

M<sup>me</sup> Dulon confirme que les logements de la Ville de Genève ont été inclus uniquement dans la base de calcul et sont indépendants pour leur gestion. Ils sont comptabilisés, mais il n'y a pas de contrôle direct. C'est simplement le règlement de la Ville qui fait que ces logements répondent aux critères LUP.

M<sup>me</sup> Dulon ajoute que ce n'est pas nécessairement le cas dans de nombreuses communes, car leur règlement fait peu référence aux taux d'effort et d'occupation mais plutôt référence au fait d'être habitant de la commune.

Elle confirme qu'un sondage a été fait et explique qu'il y a eu une vérification sur l'ensemble des communes, même celles sans fondations communales. Il y a eu un répertoriage dans l'intention d'intégrer autant de logements que faire se peut afin de s'approcher de l'objectif des 20% de LUP.

Un commissaire (Ve) revient sur l'intervention d'un commissaire (PLR) et ajoute qu'il entend bien que le LUP cantonal doit rester cantonal et qu'il faut conserver l'application des taux et des contrôles, mais il précise que si certaines communes pouvaient être intégrées automatiquement sans aucune supervision, alors on pourrait perdre la vocation du LUP cantonal. Il aimerait savoir si le département peut donner quelques exemples pour expliciter les sphères des LUP, LGL et MOUP et comment celles-ci s'entrecroisent.

M<sup>me</sup> Dulon explique que :

- Pour la partie LGL seule, cela concerne par exemple un nouvel immeuble HM qui se construit et pour lequel le propriétaire va être subventionné pendant 25 ans, après quoi il sera libre.
- Pour la superposition LGL-LUP, elle explique qu'il n'y a pas de différence avec la première catégorie pendant les 25 premières années mais qu'après, cela continue pour le propriétaire et que l'immeuble va

devenir un LUP (sans subvention). Les contrôles ne se font plus que pour les changements de locataires.

- En ce qui concerne les MOUP, c'est principalement des coopératives d'immeubles en ZDLOC ou en zone de développement.
- La superposition MOUP-LGL concerne les coopératives qui ont besoin d'une aide de l'Etat, celles-ci sont alors soumises pendant 25 ans aux contraintes de la LGL.
- Enfin la superposition MOUP-LGL-LUP englobe les immeubles faisant appel à une subvention de l'Etat (LGL) et au fonds LUP. Ceux-ci restent LUP après 25 ans et les conditions d'octroi et le respect des taux d'effort et d'occupation à l'entrée sont fixés. C'est un cas qui se présente de manière régulière.

### **Séance du 12 novembre 2018 : audition du Groupement des coopératives d'habitation genevoises**

M. Mauro Rivaz, président du Groupement des coopératives d'habitation genevoises, explique que les coopératives font du LUP sans la contrainte depuis des décennies, sauf lorsque le département met à disposition des terrains en DDP.

Il précise qu'il n'y a pas 10 000 logements en coopératives mais plutôt environ 5000.

Il ajoute que pour les coopératives, ce projet n'apporte rien, mais il trouve intéressant que le travail des coopératives dans le domaine du logement social soit reconnu.

M. Jean-Pierre Chappuis, membre du comité du Groupement des coopératives d'habitation genevoises, précise qu'il y a une confusion entre LUP et MOUP. Le LUP est défini, sur Genève, par l'administration fiscale et non par une loi particulière liée au logement. Ce projet de loi est une fausse bonne idée, car pour ce qui est en zone de développement il y a le contrôle de l'OCLPF et tous les critères de l'utilité publique sont respectés, mais pour ce qui est du secteur libre, les coopératives ne correspondent pas nécessairement aux conditions du LUP. Les coopératives défendent l'intérêt de leurs membres et cela ne s'inscrit pas nécessairement dans l'intérêt public. Il ajoute que les coopératives qui appliquent les taux d'effort et d'occupation le font à l'entrée, mais que par la suite il n'y a pas de moyens légaux de demander aux coopérateurs leur déclaration fiscale ou autre document confidentiel afin de vérifier si les taux sont respectés. Cela concerne les coopératives qui ne sont pas sous le contrôle de l'Etat. Pour celles qui le sont, elles respectent soit la

LGL pour les plus anciennes, soit la LUP pour les plus récentes. Dans le cadre du secteur libre, il voit mal comment l'utilité publique pourrait être respectée par les coopératives.

Un commissaire (MCG) explique que la commission s'est aperçue que le projet de loi supprimait les taux d'effort et d'occupation pour tout le monde, il aimerait connaître l'avis du GCHG sur cet aspect.

M. Rivaz répond qu'en effet, ils font un contrôle à l'entrée, mais par la suite il n'y a pas la possibilité de contraindre le locataire à respecter les taux d'effort et d'occupation ni d'accéder à ses informations personnelles, sauf pour l'OCLPF. Il ne comprend pas bien cette disposition et pense que ce serait une défaillance de l'Etat qui devrait suppléer aux logements qui sont destinés aux classes moins favorisées.

M. Chappuis ajoute que l'Etat ne fait pas que contrôler, il offre également des prestations. Dès lors, il est logique qu'un contrôle s'applique. Mais dans le secteur privé, il serait difficile de justifier la demande aux coopérateurs de pièces confidentielles.

M. Chappuis précise qu'il faut bien distinguer les coopératives, qui sont des MOUP, des logements LUP.

Il ajoute que le LUP est possible pour les privés, la loi le prévoit déjà. Pour les coopératives, il faudrait faire une AG pour demander aux coopérateurs leur avis sur la question, mais il pense que cela ne fonctionnerait pas. En effet, si une coopérative du secteur libre ne fait pas spontanément du LUP, alors si on « lupisait » tout le parc des coopératives, il y aurait une partie des logements qui ne correspondent pas aux critères du LUP. Il doute que les coopératives existantes prennent l'initiative de se conformer. Le principe qui est bloquant, c'est le contrôle à l'entrée, même s'il est supprimé pour la suite.

M. Rivaz estime qu'il n'y a aucun intérêt pour les coopératives et il pense que le but de ce projet de loi est d'augmenter artificiellement le stock des LUP. Les anciennes coopératives ne pourraient peut-être pas répondre aux critères. De plus, une discussion avec l'OCLPF avait déjà été menée lors de l'entrée en vigueur des LUP, le GCHG avait fait recours contre la décision d'intégrer le parc immobilier des coopératives dans le LUP et la conclusion avait été que les coopératives qui sollicitent des subventions de l'Etat en font partie, mais pas les autres.

M. Chappuis ajoute qu'il y a des coopératives qui font de la PPE et des immeubles locatifs, donc si tout était LUP, on pourrait se demander s'il n'y aurait pas des incidences négatives pour la location. C'est un problème à étudier.

Une commissaire (PLR) souhaite savoir si toutes les coopératives nouvellement formées entrent dans le GCHG.

M. Rivaz répond que non, il y a des critères d'admission et rien n'empêche une coopérative de ne pas être membre du GCHG. Une coopérative est une société, elle peut émettre les règles qu'elle veut.

Une commissaire (EAG) explique que les auteurs du projet de loi semblent souhaiter que **tous les MOUP deviennent des LUP**.

M. Chappuis répond que cela n'est **pas possible**.

Une commissaire (EAG) souhaite savoir si toutes les coopératives sont des MOUP et, le cas échéant, si tous les membres du GCHG le sont.

M. Rivaz répond que la question principale est qu'il n'y a pas de recherche de but lucratif. En ce qui concerne la terminologie « utilité publique », il y a une impossibilité juridique, à Genève, pour les coopératives, de passer à l'utilité publique en raison du bilan comptable de l'Etat, mais cela se fait dans d'autres cantons.

Un commissaire (Ve) souhaiterait que les auditionnés rappellent le **fonctionnement de base d'une coopérative**. Il aimerait également savoir si le GCHG a une idée de la proportion de LUP dans le parc des coopératives.

M. Rivaz répond qu'au sein du GCHG, la proportion de LUP, c'est tout ce qui s'est fait depuis 2000-2005.

M. Chappuis précise que cela correspond à environ un tiers de leur parc. Il explique ensuite que les coopératives fonctionnent avec des parts sociales, qu'elles ne sont pas les mêmes pour tout le monde mais que chacun à une voix. La coopérative comprend notamment la notion d'engagement, à différents degrés, dans la vie de l'immeuble. Le fait de pouvoir, via des commissions internes, associer des coopérateurs qui ne sont pas nécessairement des professionnels de l'immobilier à des démarches lors, par exemple, de travaux pour qu'ensuite, lorsqu'il faut approuver les investissements, ils aient toutes les informations nécessaires et qu'ils ne se les fassent pas imposer par une régie. Les taux d'inflation sont bas actuellement, ce qui est bénéfique pour les coopératives, mais il faut gérer ces questions sur le long terme.

M. Rivaz ajoute que les différences principales sont la participation à la prise de décision, le vivre ensemble et le fait qu'une PPE peut être valorisée contrairement aux coopératives qui ne sont pas sujettes à plus-value.

Un commissaire (PLR) aimerait clarifier le fait qu'une coopérative est une société qui est propriétaire et loue les logements qu'elle possède à des locataires qui sont coopérateurs. Il explique que dans certaines coopératives,

notamment en Suisse allemande, les parts sociales sont sujettes à plus-value, il aimerait savoir s'il est exact que cela est théoriquement possible à Genève et, si tel est le cas, si c'est impossible au sein du GCHG.

M. Rivaz répond que la distinction est exacte. Il ajoute qu'il peut y avoir des coopératives qui donnent des intérêts sur les parts sociales, la conséquence c'est un impôt complémentaire sur le bien immobilier qui fait que l'intérêt distribué a un impact fiscal qui est largement pénalisant pour les coopératives. Mais c'est possible.

M. Chappuis explique que le GCHG ne fait pas cela, car il est sans but lucratif. Cependant le versement d'intérêt sur les parts sociales n'est pas exclu, mais il semble peu logique d'augmenter le loyer pour verser ensuite des parts sociales au locataire auquel on a augmenté le loyer. Il ajoute que le seul revenu des coopératives d'habitation, c'est le loyer.

Un commissaire (PLR) ajoute que, pour ce qui est des PPE-coopératives, les deux notions lui semblent antinomiques.

Il aimerait savoir s'il est bien correct que des coopératives peuvent, dans le cadre de promotions, conserver un certain nombre d'appartements et vendre des lots PPE intégralement. Il explique ensuite qu'il a vu des cas de coopératives qui construisent un immeuble et remettent les lots en PPE sur droit de superficie. Mais à ce moment-là, cela n'est plus de la PPE au sens premier mais de la PPE en DDP, ce qui signifie qu'elle a une durée limitée, pouvant aller jusqu'à 99 ans et, à l'issue, retourne à la coopérative. Il aimerait confirmer que la première possibilité avec une coopérative-opérateur n'existe pas en réalité et que la PPE au sens entendu est en fait de la PPE en DDP.

M. Rivaz répond que la PPE en DDP existe essentiellement lorsqu'il y a des problèmes fonciers qui contraignent à créer des lots PPE de manière à réaliser une opération conjointe avec d'autres opérateurs. Il ajoute qu'il n'a jamais entendu le cas d'une promotion, mais cela serait possible pour une coopérative qui n'est pas membre du GCHG.

M. Chappuis ajoute qu'une coopérative qui fait de la PPE, si les statuts le permettent, ne garde généralement pas de lots, sauf en période où il y aurait peu d'acquéreurs potentiels. Tout est possible mais il n'a pas connaissance de l'existence de tels cas.

M. Rivaz précise que tout cela concerne des problèmes théoriques qui ne concernent pas le GCHG.

M. Chappuis donne des informations au sujet des parts sociales suite à une question d'un commissaire (UDC) et il explique qu'un coopérateur est admis, puis souscrit à la part sociale et est remboursé à son départ. La part sociale est nominative et le coopérateur reçoit un certificat avec le montant de

sa part. Il n'y a pas de question d'achat et de vente et il n'y a pas de perte d'argent. Il ajoute que des entreprises peuvent souscrire des parts sociales, ce qui en fait des sociétaires mais pas des locataires. Elles peuvent notamment souscrire à des parts sociales non remboursables, ce qui revient à une forme de don. Il conclut en disant que le coopérateur détient une part sociale qui varie en fonction du nombre de pièces et qui représente la qualité de sociétaire.

M. Rivaz précise que la part sociale varie entre 1500 F et 500 F par pièce.

M. Chappuis ajoute qu'il y a une forme de solidarité, car avec les prix actuels, il est plus cher pour de nouveaux coopérateurs d'entrer que pour des anciens. Par conséquent la fortune de la coopérative, grâce à d'anciens coopérateurs qui acceptent de laisser leur part sociale pour un temps ou définitivement, compense. Il explique qu'il est parfois plus facile pour un locataire sortant, qui a peut-être une vie plus stable, de laisser sa part sociale dans la coopérative que pour un jeune qui cherche un logement de déposer la part sociale. Il arrive que certains anciens coopérateurs laissent leur part sociale.

M. Rivaz estime que c'est rare mais possible. Cela démontre encore la variété et la mixité des coopératives. Il n'y a pas de caractéristique type entre les coopératives, si ce n'est le fait d'être sans but lucratif.

Un commissaire (Ve) remarque que l'on a beaucoup parlé de problèmes théoriques, mais il aimerait savoir ce que font les coopératives généralement et en particulier les membres du GCHG.

M. Rivaz explique que la vocation du GCHG est de faire du logement social au sens large.

M. Chappuis rappelle également que le GCHG est un partenaire historique qui dispose d'une charte éthique et est un interlocuteur privilégié de l'Etat. Depuis ce moment-là, les coopératives membres n'ont fait que des immeubles locatifs.

M. Rivaz ajoute que les coopératives membres se situent entre le HBM et le ZDLOC.

M. Chappuis précise que les coopératives font essentiellement du HM.

Un commissaire (Ve) demande si les coopératives font majoritairement du HM en zone de développement.

M. Rivaz confirme et ajoute que c'est notamment parce que l'Etat met à disposition des terrains dans ces zones.

M. Chappuis ajoute qu'ils sont forcément des LUP et avant la LUP ils étaient LGL avant 2008.

Un commissaire (Ve) remarque que les cas problématiques mentionnés sont des cas théoriques quasiment inexistants.

### **Séance du 3 décembre 2018 : audition de M. Antonio Hodgers, conseiller d'Etat**

M. Hodgers trouve que le PL 12395 ouvre un chantier plus intéressant, car il propose de faire évoluer la législation pour mieux considérer les appartements détenus par les maîtres d'ouvrage d'utilité publique (MOUP) en plus de la question de la loi pour la construction de logements d'utilité publique (LUP). Il comprend la démarche mais estime que ce PL en l'état a des effets pervers. Il avait déjà évoqué la possibilité de considérer des MOUP comme des logements d'utilité publique (LUP) dans un cadre plus large qui reviendrait à une refonte de la LUP et de la loi générale sur le logement (LGL). Le problème est qu'aujourd'hui, il existe deux lois sur le logement social qui définissent le LUP de manière différente. Il faut que la question de l'art. 4A LGZB soit politiquement purgé, afin de laisser la possibilité de fusionner ces deux lois et de les mettre en cohérence. Dans ce travail-là, les appartements détenus par des MOUP mais qui n'en sont pas pourraient être thématiques selon l'intention des auteurs de ce PL.

Ce PL tend à mettre la notion de MOUP dans la loi, ce qui pourrait être intéressant et serait une première. En effet, cette notion est un dispositif national qui n'a pas encore été introduit dans la législation cantonale. Il précise que tous les MOUP ne sont pas reconnus comme tels au niveau fédéral, en d'autres termes, toutes les coopératives d'habitation même à but non lucratif ne peuvent pas forcément bénéficier du dispositif MOUP, le mécanisme est plus compliqué que cela.

Ce PL tel que rédigé pose problème, car il supprime la notion de taux d'occupation et de taux d'effort. En l'état, il permet des situations dans lesquelles une personne seule peut avoir un 6-pièces à un prix très bas, les objectifs politiques autour des LUP ne seront donc pas réalisés. Il ne sait pas si la suppression de toute référence au taux d'occupation et d'effort fait partie de la volonté des auteurs, mais cela revient à dénaturer la LUP et l'aide de l'Etat ne se justifierait donc plus.

Il pense donc qu'il est important de maintenir des critères qui sont ceux de la définition d'un LUP, même s'ils peuvent être plus souples. Pour conclure, il n'est pas fermé à ce PL mais pense qu'il faut le mettre en lien dans la réforme globale de la fusion LUP/LGL qui interviendrait dans les débats politiques une fois que la question de l'art. 4A LGZD aura été réglée.

Un commissaire (PDC) pense que les auteurs veulent comptabiliser toutes les coopératives dans les LUP.

Il se demande si les parcs immobiliers des communes et des fondations immobilières communales sont compris dans les LUP. Le régime de la Ville de Genève est inclus dans les LUP car il respecte le taux d'effort et d'occupation. Concernant les autres communes, il ne voit pas d'inconvénient à ce que leur parc immobilier soit considéré comme LUP si les critères de taux d'effort et d'occupation sont respectés sur la durée. Il voudrait pouvoir clarifier si les immeubles communaux sont considérés ou non comme des LUP ; pour lui, ce n'est pas le cas actuellement, car il peut y avoir tout type de logements communaux dans un parc immobilier.

M. Hodggers rappelle qu'en l'état, l'al. 2 supprime les taux d'occupation et d'effort ; même si cela ne découle pas de la volonté directe des auteurs, c'est l'effet que provoque cette loi.

Selon lui, les logements des fondations communales peuvent être des LUP, si elles répondent aux conditions. La loi cantonale ne peut pas exiger des communes que chacun de leur immeuble ait un caractère social au sens de la LUP. La Ville de Genève a fait l'effort d'aligner sa politique d'attribution des logements selon des critères conformes à la loi cantonale en matière de LUP ; de ce fait, il est possible d'y comptabiliser tous les LUP. Par contre, d'autres communes ne l'ont pas fait, une fondation communale ne va pas forcément faire des logements conformes à la loi cantonale de son plein gré, elle peut en décider autrement.

Dans le PL, une nouvelle définition des LUP est donnée ; en supprimant les critères de taux d'effort et d'occupation, on sort de la justification historique de l'action de l'Etat qui fait qu'un parc de logement correspond à la classe moyenne basse. Il prend l'exemple de la fondation communale de la FIVO à Onex qui a un réel souci de mixité sociale. Cette fondation s'adresse à des gens de classe moyenne inférieure avec des revenus modestes qui sont donc fragilisés sur le marché du logement.

En l'état, il a toujours été considéré que pour entrer dans un appartement, il fallait faire partie de cette classe moyenne inférieure et remplir les critères de taux d'effort. La FIVO d'Onex n'est pas considérée comme LUP, car la commune veut que si une personne sort des critères en termes de revenus, elle puisse être maintenue dans son appartement. Ce fonctionnement ne le dérange pas, mais dans les faits, des logements sont comptabilisés comme LUP alors que leurs occupants ne remplissent plus les conditions d'attribution. Ces logements ne peuvent donc plus être considérés comme un logement social pérenne ; or, la définition de la loi votée en 2007 suite aux



accords du logement était de créer un parc de logement pérenne. C'est donc cette notion de pérennité qui est liée à la LUP ; ici, il y a une rupture complète avec les accords du logement de 2006.

Il rappelle encore une fois qu'il n'est pas complètement contre cette proposition, mais qu'il faudrait l'élaborer dans le cadre de la fusion de la LUP et de la LGL qui est subséquente à l'élaboration de l'art. 4A LGZD. On aurait alors une seule et même loi ce qui serait alors une simplification législative bienvenue car les lois sur la construction à Genève sont nombreuses (LGZD, LDTR, LUP, LGL). Dans ce cadre-là, il sera alors possible de valoriser une partie des MOUP dans le LUP.

Il n'est pas choqué de mettre une fondation immobilière comme la FIVO d'Onex dans le parc LUP, le fait que les gens puissent rester même s'ils gagnent plus permet la mixité sociale. Par contre, il n'est pas possible qu'une commune n'ait pas de critère d'entrée et des logements ne remplissant pas les conditions de logement social, ce qui serait possible avec ce PL.

Une commissaire (PLR) explique que l'intention des auteurs n'est pas d'imposer des taux d'occupation et d'effort aux communes qui n'en font actuellement pas. Les communes n'ont aucun intérêt à avoir des logements sous-occupés.

M. Hodgers dit que les communes ne sont pas malveillantes, mais elles n'auront pas la rigueur de contrôle qu'offrent le canton et la loi cantonale. Aujourd'hui, soit les communes font des LUP selon les règles cantonales et elles sont comptabilisées, soit elles font les logements qu'elles veulent. Ils ne seront alors dans ce cas-ci pas comptabilisés comme logement au sens de la LUP. A travers le PL, chaque logement locatif fait par une commune devient un LUP, ce qui pervertit cette notion, car il n'y aura pas la garantie que la commune fasse les contrôles adéquats. Une brèche est alors ouverte.

Il explique que si les communes veulent faire du LUP, elles peuvent le faire en respectant les conditions.

Une commissaire (PLR) pense qu'il ne faudrait pas imposer un contrôle étatique aux communes.

M<sup>me</sup> Dulon précise que cela est déjà possible, le contrôle étatique peut être délégué aux communes.

Une commissaire (PLR) demande alors pourquoi les communes ne le font pas toutes.

M. Hodgers répond que des communes trouvent le système trop strict, bien qu'elles soient d'accord sur le taux d'occupation et d'effort à l'entrée dans l'appartement. Par exemple, la FIVO demande à ce qu'une personne ou

une famille puisse rester dans son appartement même si leur situation financière s'améliore, ce qui est une bonne chose en soit. Il entend cette demande et pense que cet ajustement est possible.

Une commissaire (PLR) demande dans quel tiers (LUP/locatifs libres/PPE) iraient les coopératives.

M. Hodgers répond que suite à l'arrêt du TF, les juges précisent que ce qui est admis de manière facile est la catégorie de logement et non pas la typologie du maître d'ouvrage. Un logement social a ses propres caractéristiques qui ne sont pas les caractéristiques du maître d'ouvrage.

La typologie du logement comprend les trois tiers. Un propriétaire privé peut faire l'ensemble du programme s'il le souhaite. Mais comme le but est de favoriser le MOUP, on leur donne 1/6, de cette manière on incite les fondations immobilières communales, cantonales, privées ou les coopératives.

L'objectif du Conseil d'Etat est de permettre à la classe moyenne d'avoir un parc de logement locatif non subventionné mais à prix stabilisé sur la durée. Le constat des dernières années est qu'il y a le régime subventionné du LUP avec une énorme stabilité des prix, mais qu'il y a également une partie de la classe moyenne qui est au-dessus de ce régime et pour qui il n'est pas possible à Genève de maintenir un parc locatif non subventionné avec des prix pérennes. Il mentionne Zurich qui est un exemple en la matière, il y a un grand parc de coopératives qui ne sont pas que des coopératives LUP, car cela restreint la population qui en a l'accès. C'est une manière de proposer à la classe moyenne un loyer non subventionné mais correct et stable. Les coopératives trouvent alors leur place dans le 2<sup>e</sup> tiers.

M. Hodgers dit que la part de coopératives à Genève se situe entre 4 et 5% alors qu'elle représente 20% à Zurich. Dans les zones agricoles, les LUP représentent 25% contre 15% dans la zone villas après 2007.

Il précise qu'une grande partie des coopératives construites en LUP est contenue dans les 25%. Il explique alors qu'il faut imaginer un gâteau à deux étages. Le premier correspond à la distribution des typologies des logements (LUP, HM, HBM, PPE, etc.) pour lesquelles, il existe deux lois qui ne définissent pas la même chose. Le deuxième étage, qui est de même taille que le premier, sert à déterminer qui sont les maîtres d'ouvrage. C'est alors sur ce deuxième étage que le TF a eu beaucoup à redire sur l'initiative 161. En effet, il n'est pas possible de déterminer de manière abusive les normes de construction afin de ne pas violer la garantie de propriété. Le gâteau est coupé en 3, avec donc 1/3 de LUP et 2/3 de logements non subventionnés.

Il est estimé dans l'initiative 161 que la moitié du 2<sup>e</sup> tiers doit être du MOUP, ce qui a été considéré par la Cour genevoise comme abusif selon la garantie de la propriété. Il faut bien comprendre ces deux étages du gâteau, les privés sont libres de faire le type de logement qu'ils veulent, mais ce n'est pas le cas des caisses de pension qui ne peuvent statutairement pas faire de PPE.

Il faut faire attention aux règles concernant « l'étage des maîtres d'ouvrage » et leurs caractéristiques. Le Conseil d'Etat pense qu'une légère impulsion pour 1/6 du programme est admissible et émerge de l'arrêt sur l'initiative 161 de la Cour genevoise. Il précise qu'il n'est alors pas possible d'additionner « l'étage du haut et celui du bas ».

M<sup>me</sup> Dulon indique qu'il y a plusieurs autres communes qui ont des LUP. Plusieurs d'entre elles, hormis la Ville de Genève, ont pu être comptabilisées, mais elle n'a plus les chiffres en tête. Elle indique que la démarche est différente en fonction des critères d'attribution avant et après l'entrée dans le logement. De mémoire, elle pense qu'il y a deux communes comptabilisées, mais elle peut le reconfrmer.

M. Hodgers rappelle qu'il a proposé de suspendre ce PL et que le Conseil d'Etat le refuserait en l'état. Il estime que l'insertion de la notion de logement réalisé par les MOUP pourrait être une évolution possible de la définition du LUP. Il s'agirait d'un élargissement du parc LUP à certains logements faits par des MOUP qui sont aujourd'hui en dehors du parc LUP officiel et qui pourraient y être intégrés. Cela va dans le sens des initiants. Il n'est pas fermé à faire ce travail, mais il implique une analyse plus fine et une rédaction qui mette des conditions et un cadre qui n'existent pas encore.

Un commissaire (Ve) parle alors plutôt d'une perspective de réforme de fond et de redéfinition de ces étiquettes.

M. Hodgers précise que ce PL tend à valoriser les MOUP. Avec ce PL, une autre portée est donnée, il y a un écho à la proposition de l'art. 4A LGZD du Conseil d'Etat mais ceci implique des discussions de fond. Il faut se mettre d'accord sur l'objectif poursuivi. L'objectif poursuivi par les auteurs est de reconnaître des logements qui existent déjà, cela permettra de faire augmenter le chiffre officiel de LUP sur le canton de 10 à 15%, mais ce qui l'intéresse est d'avoir une politique concertée et évolutive.

Il garde l'idée de considérer les logements faits par les communes comme des LUP, ce qui n'est pas le cas actuellement alors qu'ils pourraient l'être, on pourrait faire évoluer la loi pour cet élargissement, ce volet l'intéresse.

## Discussion et vote

Une commissaire (PLR) revient sur une précédente demande d'une commissaire (PLR) qui était d'auditionner l'Association des communes genevoises (ACG) afin de connaître le point de vue des communes.

Un commissaire (PDC) estime que le président de l'ACG parlera au nom de toutes les communes alors que chaque commune a son parc immobilier propre. Il ne s'opposera pas à cette audition, mais il ne soutiendra pas le PL en l'état. Il propose de geler ce PL en attente du rapport du département sur les 10 ans du LUP.

Un commissaire (MCG) pense qu'il y a confusion dans ce PL, il vote le titre mais pas le contenu, car il ne correspond pas à l'intention du titre. Il est pour la comptabilisation pour remonter le taux de logement social, mais la rédaction du PL ne tient pas la toute. La suppression du taux d'effort est un dommage collatéral, il ne voit pas l'intérêt de poursuivre les travaux sur ce PL en l'état. Il pense que la proposition d'un commissaire (PDC) d'attendre le rapport de fonds LUP n'a rien à voir et touche quelque chose de différent.

Un commissaire (EAG) n'est pas favorable de continuer à travailler sur ce PL qui détruit le LUP.

Une commissaire (PLR) trouve dommage de retirer ce PL sans proposer aux auteurs de le modifier. De plus, elle souhaite l'audition de l'ACG afin de voir si ce PL serait quelque chose d'envisageable pour les communes.

Le président précise également qu'il peut être gelé et remis à l'ordre du jour après la stabilisation de l'art. 4A LGZD. Le problème est qu'il y a 45 communes et qu'elles ne seront pas toutes d'accord.

Un commissaire (Ve) rejoint le Conseil d'Etat dans la mesure où il y a une intention de clarifier la portée du maître d'ouvrage et sa place dans l'imbrication des différentes catégories de logement. Le problème est que l'essentiel de la matière de ce PL ne peut pas être gardé en l'état. Il ne veut donc pas garder ce PL uniquement pour se souvenir de l'intention en découlant.

Un commissaire (EAG) dit que ce PL n'est pas abouti et qu'il faudra dans tous les cas repenser les définitions dans la fusion LGL/LUP.

Le président met aux voix le gel du PL 12395.

Oui : 6 (1 UDC, 3 PLR, 1 MCG, 1 PDC)

Non : 8 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 1 PDC, 1 MCG)

Abstention : –

**Le gel du PL 12395 est refusé.**

Le président met aux voix l'audition de l'Association des communes genevoises.

Oui : 4 (3 PLR, 1 UDC)

Non : 9 (1 EAG, 1 MCG, 2 PDC, 3 S, 2 Ve)

Abstention : 1 (1 MCG)

**L'audition de l'Association des communes genevoises est refusée.**

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 12395.

Oui : 5 (4 PLR, 1 UDC)

Non : 8 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 2 PDC)

Abstentions : 2 (2 MCG)

**L'entrée en matière du PL 12395 est refusée.**

## **Projet de loi (12395-A)**

**modifiant la loi pour la construction de logements d'utilité publique (LUP) (I 4 06)** (*Reconnaissance du caractère d'utilité publique des logements détenus par les coopératives d'habitation*)

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

### **Art. 1      Modification**

La loi pour la construction de logements d'utilité publique, du 24 mai 2007, est modifiée comme suit :

#### **Art. 1, al. 2 et 3 (nouvelle teneur) et al. 4 (nouveau)**

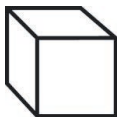
<sup>2</sup> Un logement est d'utilité publique au sens de la présente loi s'il est locatif et s'il est détenu par l'Etat, une fondation de droit public, une commune ou un organisme sans but lucratif.

<sup>3</sup> Les logements détenus par des coopératives d'habitation remplissant les conditions de l'article 13B de la loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 4 décembre 1977, sont réputés d'utilité publique.

<sup>4</sup> Des logements d'utilité publique peuvent également être détenus par toute autre entité si un taux d'effort et un taux d'occupation sont appliqués et qu'elle s'engage contractuellement à cette fin, pour 50 ans au moins, avec l'Etat de Genève.

### **Art. 2      Entrée en vigueur**

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



ANNEXE



Séance de la commission du logement du 5 novembre 2018

**PL 12395**

Marie-Christine Dulon, directrice générale OCLPF



Département du territoire (DT)  
Office cantonal du logement et de la planification foncière

03.09.2018 1

## Parc LUP

- Le parc de logements d'utilité publique est constitué au 31.12.2017 de :

**16'486 logements**

- Il atteint le seuil de :

**10,23% du parc locatif**

(parc locatif 2017 = 161'192 logts)

*(taux à fin 2016 =10,07%)*



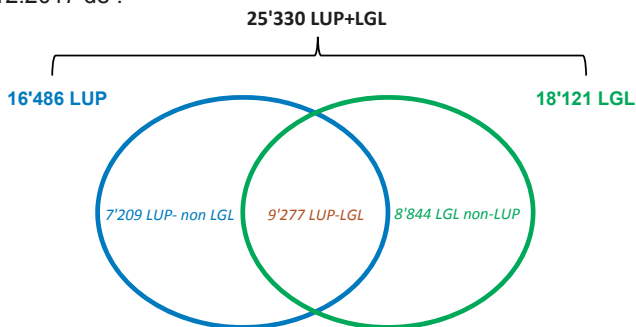
Département du territoire (DT)  
Office cantonal du logement et de la planification foncière

03.09.2018 2



## Parc LUP + LGL

Le parc de logements d'utilité publique **LUP** + **LGL** est constitué au 31.12.2017 de :



## Définition du MOUP

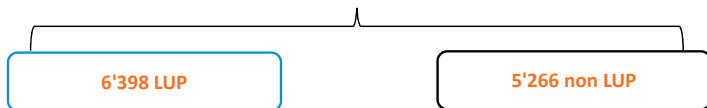
- Selon Ordonnance sur le logement, OLOG, Art.37
- "Est réputée d'utilité publique toute organisation qui, de par ses statuts,
  - a. poursuit le but de couvrir durablement les besoins en logements à des conditions financières supportables;
  - b. limite les dividendes conformément à l'art. 6, al. 1, let. a, de la loi fédérale du 27 juin 1973 sur les droits de timbre<sup>1</sup>;
  - c. interdit le versement de tantièmes;
  - d. en cas de liquidation de la société, de la coopérative ou de la fondation, affecte au but mentionné à la let. a la partie restante du patrimoine. Le capital de la société, de la coopérative ou de la fondation ne doit être remboursé que jusqu'à hauteur de sa valeur nominale.<sup>2</sup>
- Les statuts et les changements de statuts doivent être soumis au service compétent pour y être contrôlés."



## Parc potentiel LUP-MOUP (encadré noir = non comptabilisé à ce jour)

Parc "logements communaux" (recensement 2011)

11'645 logements

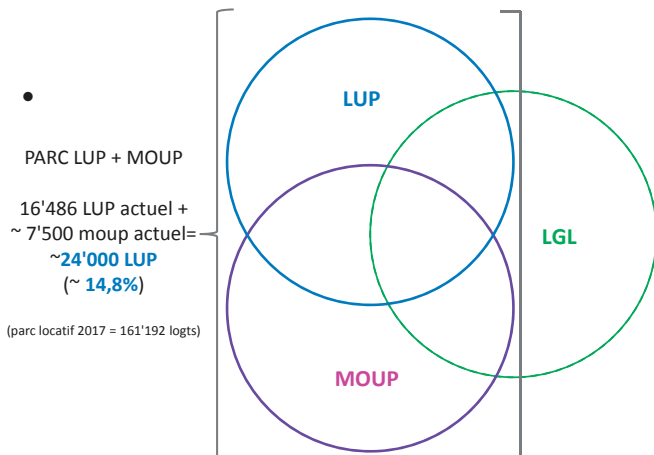


Parc "sociétés coopératives d'habitation" (recensement 2011 auprès des membres du Groupement)

3'435 logements



## Nouveau parc potentiel LUP (non comptabilisé à ce jour)



*Date de dépôt : 12 février 2019*

## RAPPORT DE MINORITÉ

### **Rapport de M<sup>me</sup> Diane Barbier-Mueller**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

Le Conseil d'Etat s'est fixé pour objectif de réaliser 20% de logements d'utilité publique (LUP) et d'augmenter considérablement les coopératives d'habitation, en particulier d'encourager leur réalisation par les maîtres d'ouvrage d'utilité publique (MOUP). La minorité, souhaitant encourager ces objectifs, a proposé par ce projet de loi d'inclure dans l'appellation LUP des logements qui remplissent les critères formels de ces logements. Ces nouveaux logements répondraient d'une manière alternative à l'utilité publique. Ainsi, l'objectif de ce projet était de consolider le parc immobilier de LUP en y incluant les logements détenus par des entités publiques, comme les fondations communales, et les coopératives sans but lucratif.

Les LUP-LGL sont deux catégories de logements majoritairement subventionnés. Les loyers sont à des prix contrôlés pour répondre aux besoins d'utilité publique et permettre de loger la tranche de population aux revenus insuffisants pour se loger dans un marché libre. Il y a trois catégories de logements subventionnés à Genève : les HM, les HLM et les HBM, qui offrent des prix et des prestations différentes. La LGL étend ses effets sur la zone de développement et prévoit aussi un contrôle pour 10 ans, des loyers pour des logements non subventionnés (dits LGZDloc), respectivement des loyers et prix de vente pour des appartements vendus en PPE. Ce qui différencie les LUP des LGL est la durée du contrôle de l'Etat : les LGL sont en principe contrôlés pendant une durée allant selon les catégories de logements, de 10 à 25 ans, alors que les LUP ont une durée de minimum 50 ans pour les privés, et une durée illimitée pour les propriétaires publics. Les LUP et les LGL imposent un contrôle de l'Etat quant aux locataires pouvant accéder à ces logements, en particulier le respect d'un certain taux d'effort en lien avec le taux d'occupation.

Lors des discussions de commission, certains députés ont interprété ce PL comme souhaitant supprimer les taux d'effort et d'occupation des LUP ou

alors comme voulant en imposer un aux communes. La volonté des signataires de ce projet a été mal comprise. En effet, la volonté était de consolider le parc immobilier de LUP sans pour autant imposer à ces entités des exigences de la loi pour l'attribution de logements d'utilité publique que sont le respect des taux d'effort et d'occupation ainsi que le contrôle de l'Etat.

En premier lieu, il convient de constater que les logements détenus par des entités publiques, comme les fondations communales, et les coopératives réalisées par des MOUP, sont souvent sans but lucratif. Aussi, une coopérative ou une fondation communale, par exemple, qui se voit remettre des terrains en droit de superficie par l'Etat, la Fondation pour le logement coopératif (FPLC) ou encore une commune, sera tenue de réaliser des logements subventionnés remplissant les critères de la loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL), c'est-à-dire des logements de types HM, HBM ou HLM. En principe, ces logements sont affiliés à la loi LUP et sont donc considérés comme tels.

Par ailleurs, il convient de constater que certaines coopératives font appel au cautionnement de l'Etat qui peut être considéré comme une forme de subvention indirecte. En effet, celui-ci impacte le bilan de l'Etat et avantage d'une manière non négligeable ces coopératives, à loyers extrêmement modérés, pour autant qu'elles remplissent les critères légaux suivants :

- 1) poursuivre des activités sans but lucratif ;
- 2) réserver la location des appartements à leurs membres coopérateurs ;
- 3) procéder au rachat obligatoire à la valeur nominale des parts sociales de leurs membres lorsqu'ils quittent leur appartement (pour éviter les plus-values) ;
- 4) attribuer la location de leurs appartements au travers d'une commission dans laquelle ne peut siéger ni le locataire sortant ni le locataire entrant, ceci basé sur une liste d'attente.

*In fine*, l'objectif de ces coopératives est le même que les LUP : maintenir des loyers bas et accessibles. Il convient donc de constater qu'un locataire d'un logement appartenant à une coopérative d'habitation peut bénéficier d'un loyer abaissé ou d'une subvention, au même titre que les locataires d'autres logements subventionnés. Ces coopératives d'habitation, grâce à ces avantages de financement, sont ainsi, en moyenne, moitié moins chères que les logements à loyers libres.

Ces logements appartenant aux coopératives d'habitation ou aux communes n'ont, en outre, pas pour vocation d'être revendus plus tard à un privé. L'intérêt des communes et des coopératives est effectivement de rester

en possession de ces immeubles afin d'y conserver des loyers aussi bas que possible pour répondre aux intérêts de leurs habitants.

Ainsi, les coopératives d'habitation et les logements appartenant aux communes remplissent très souvent les conditions des logements d'utilité publique, au sens des lois sur les LUP et de la LGL. Ces entités bénéficient de prestations non négligeables de l'Etat, mais n'entrent cependant pas dans les statistiques de LUP de l'Etat.

Pourtant, lors des auditions en commission, le département du territoire a présenté des statistiques en lien avec la construction de logements subventionnés à Genève. Il ressort de ces chiffres qu'à Genève, au 31 décembre 2017, on compte 25 330 logements subventionnés en tenant compte des LUP, mais aussi des logements LGL (souvent exclus des statistiques en raison de leur durée de contrôle plus court), sur un parc locatif de 161 192 logements (ce qui équivaut à 15,7% du parc locatif genevois). Si l'on ajoute les 7500 logements construits par des maîtres d'ouvrages d'utilité publique (MOUP) dont font partie les coopératives, on atteint ainsi un pourcentage de 20,37% du parc locatif total du canton de Genève, qui répond donc aux besoins d'utilité publique définis par le Conseil d'Etat. Précisons encore que ces chiffres ne prennent pas en compte les logements communaux. L'objectif de 20% est donc d'ores et déjà atteint, et n'attend plus que d'être pérennisé.

En résumé, alors que le Conseil d'Etat souhaite mettre en avant la réalisation de logements d'utilité publique pour résorber la pénurie de logements qui sévit dans notre canton, celui-ci met l'accent sur les logements LUP avec ce fameux objectif de 20%, ainsi que sur l'encouragement à plus de coopératives, qui sont régulièrement mis en avant dans les débats. Pourtant, une majorité de cette commission n'a pas souhaité considérer que des logements de type « LUP », qui, rappelons-le, signifie « logements d'utilité publique », soient intégrés dans cette catégorie, par peur d'un critère (celui du contrôle de l'Etat), qui n'était pas prévu dans le projet de loi en question. La minorité le regrette, car cette intégration aurait permis d'apporter plus de clarté dans les débats, et peut-être de se rendre compte que l'objectif n'était pas aussi éloigné de ce que l'on nous annonce.