

*Date de dépôt: 4 octobre 2004*

*Messagerie*

## **Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le rapport de la Commission externe d'évaluation des politiques publiques ayant pour objet l'impact de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation, du 25 janvier 1996 (LDTR)**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

Le Conseil d'Etat a pris connaissance du rapport de la Commission externe d'évaluation des politiques publiques (ci-après : la Commission ) daté du 9 décembre 2003 et portant sur l'impact de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation, du 25 janvier 1996 (LDTR).

Au vu des recommandations formulées sous chiffres 1 à 8, pages 62-63 dudit rapport, notre Conseil estime utile de se déterminer spontanément comme suit :

1. Les « loyers correspondant aux besoins prépondérants de la population » sont définis dans la loi comme ceux qui entrent dans une fourchette de loyer comprise entre 2400 F et 3225 F la pièce par an. La jurisprudence a toutefois admis que la limite maximale de 3225 F peut être portée à 3500 F au vu de certaines circonstances particulières (SJ 1994, p. 228). Par ailleurs, la loi prévoit expressément que cette notion peut être adaptée en fonction de paramètres ayant trait à des considérations de protection du patrimoine, d'économie d'énergie, mais aussi au vu de la surface brute locative des pièces. Ainsi, bien que la LDTR fixe un plafond maximal de loyer correspondant aux besoins prépondérants de la population, le Conseil d'Etat observe que cette loi et la jurisprudence s'y rapportant offrent déjà la possibilité de moduler cette notion, tel que le préconise la

Commission, lorsque des circonstances spécifiques le justifient, ce qui se produit dans 10% à 15% des cas.

2. Le Conseil d'Etat ne saurait entrer en matière sur la recommandation de la Commission visant à inscrire les loyers plafonds correspondant aux besoins prépondérants de la population dans un règlement. En effet, la notion de « besoins prépondérants de la population » apparaît être un axe de la loi, raison pour laquelle elle trouve sa place dans une loi formelle. Insérer cette notion dans un règlement permettrait certes davantage de souplesse mais contredirait les objectifs mêmes de la LDTR et les votes répétés du Grand Conseil à ce sujet.

3. Le projet de loi 8694, voté par le Grand Conseil lors de la session de février, porte précisément sur une modification de la LDTR, plus particulièrement de son article 6, alinéa 3, dans le sens d'un loyer admissible par référence au m<sup>2</sup> plutôt qu'à la pièce. La recommandation de la Commission est donc maintenant suivie et concrétisée. En outre, il convient de rappeler qu'un groupe de travail composé de représentants des milieux immobiliers, des milieux de défense des locataires, des professionnels de la construction et de représentants du département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (DAEL) avait été constitué pour entamer une réflexion dans le sens d'une modification du critère de référence pour le loyer correspondant aux besoins prépondérants de la population. La mise en place de ce groupe de travail faisait suite au dépôt de la motion 1210 « pour la fixation des loyers et des prix de locaux de maisons d'habitations en fonction de leur surface » acceptée le 17 novembre 2000. Ce groupe de travail a ainsi pu offrir des bases de réflexion et d'analyse, notamment statistique, dont il a été tenu compte dans le cadre de la procédure législative. Cette modification législative, attaquée par un referendum, sera soumise au peuple le 26 septembre 2004.

4. Le Conseil d'Etat salue l'esprit d'initiative de la Commission, mais il se doit de relever que cette proposition, manifestement contraire au droit fédéral, dépasse largement les compétences des autorités cantonales en la matière.

5. La problématique de l'application simultanée des lois cantonales que sont la LDTR et la loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 4 décembre 1977 (LGL) est bien connue du Conseil d'Etat et plus particulièrement du DAEL. S'il est vrai que les deux lois revêtent toutes deux

une vocation sociale en matière de politique du logement, elles poursuivent toutefois des objectifs distincts : la première s'attache à la préservation d'un parc locatif existant accessible à la majorité de la population et la seconde vise à promouvoir la construction d'immeubles sociaux destinés à une certaine catégorie de la population. Pour cette raison, l'application simultanée de ces deux lois fait bien souvent apparaître des contradictions qui n'ont pas échappé à la Commission. Toutefois, soucieux d'harmoniser l'application des lois précitées, le DAEL veille attentivement à assurer une coordination entre la police des constructions chargée de l'application de la LDTR et la direction du logement en charge des constructions neuves et des projets de rénovation bénéficiant de subvention.

6. S'agissant des notions « d'entretien » et de « rénovation », elles se sont précisées grâce à une importante jurisprudence. En effet, le Tribunal administratif a eu à maintes reprises l'occasion de se prononcer sur des litiges ayant trait à la qualification juridique des travaux entrepris ou à entreprendre, de sorte que la distinction entre travaux d'entretien et travaux de rénovation est désormais claire. La police des constructions a d'ailleurs établi sur cette base une circulaire mise à disposition du public, qui rappelle les définitions jurisprudentielles en la matière et fournit des exemples concrets ayant trait à la qualification des travaux. Le Conseil d'Etat considère donc qu'une définition légale n'a pas de raison d'être et qu'elle ne contribuerait que peu à favoriser le respect de la LDTR.

7. Sur le plan des infractions commises en matière LDTR, la police des constructions intervient dans la majorité des cas sur plainte des locataires. Il s'agit dans la plus grande partie des cas de travaux effectués dans des appartements au changement de locataire, qui ont occasionné une importante hausse de loyer, sans pour autant qu'une autorisation de construire n'ait été délivrée. Cela étant, bien qu'elle ne soit interpellée, en général, que sur une situation concernant un appartement déterminé, la police des constructions étend dans ces cas l'instruction du dossier à tout l'immeuble, tant il est vrai qu'une situation d'infraction concerne souvent plusieurs appartements dans un même immeuble. En outre, la police des constructions sanctionne de tels comportements par le prononcé d'amendes qui tendent à exercer un effet dissuasif. Par ailleurs, en matière de respect des conditions d'une autorisation de construire, celles qui sont délivrées en application de la LDTR sont assorties depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2001 d'une condition supplémentaire afférente au contrôle du montant des loyers autorisés. Cette condition prévoit qu'*« aux fins de contrôle, le propriétaire devra faire parvenir au département l'état locatif nominatif complet de l'immeuble en vigueur 2 ans après la fin des*

*travaux, dont la date devra être annoncée au département* ». Afin d'assurer le respect de cette condition, la police des constructions tient un échéancier. Enfin, la procédure de contrôle relative à la conformité des travaux réalisés par rapport aux termes de l'autorisation de construire est actuellement assurée par l'instruction de la requête de permis d'habiter, étant précisé que la police des constructions procède à un contrôle par sondage.

8. Le Conseil d'Etat constate que les procédures administratives apparaissent toujours aux yeux de l'opinion publique comme empreintes d'une lenteur qu'elle assimile à un dysfonctionnement. Or, il convient de ne pas perdre de vue qu'en matière d'autorisation de construire portant sur des immeubles d'habitations, la diversité des intérêts publics et privés en jeu implique inévitablement une instruction d'une certaine durée. La problématique LDTR n'est en effet pas seule en jeu, puisqu'il faut également prendre en compte notamment, les questions ayant trait à la protection du patrimoine, aux économies d'énergies ou encore à l'habitabilité. Quant à l'amélioration du système informatique préconisée par la Commission, elle est dépendante de contraintes budgétaires sur lesquelles il n'est pas nécessaire de s'étendre. Enfin, en ce qui concerne le suivi des dossiers d'autorisation de construire, la réorganisation de la police des constructions a précisément été motivée par un souci de célérité, de rationalité et d'efficacité du traitement des dossiers d'autorisation de construire. En particulier, le canton a été divisé en secteurs géographiques suivis chacun par un inspecteur responsable, de sorte que tout requérant sait, quel que soit le stade d'avancement de son dossier, le nom du fonctionnaire répondant. De plus, le site internet <http://etat.geneve.ch/sadconsult/internet/accueil/index.htm>, consacré au suivi administratif des dossiers, permet à chacun de connaître l'état d'avancement des dossiers en autorisations de construire ou des plans d'affectation et cela en temps réel.

La LDTR prévoit une adaptation du montant des loyers répondant aux besoins prépondérants de la population « *en fonction de l'évolution du revenu brut fiscal médian des contribuables personnes physiques* ». Les modifications importantes des lois fiscales de ces dernières années n'ont pas permis au Conseil d'Etat de procéder à cette réévaluation à l'heure actuelle, mais dès que les chiffres pertinents seront connus, la fourchette des loyers sera réévaluée.

En conclusion, le Conseil d'Etat observe que la LDTR est parvenue à atteindre ses objectifs, soit en particulier le maintien de logements abordables en ville, ce dont le Conseil d'Etat se déclare particulièrement satisfait, étant rappelé que, partout ailleurs, les villes se dépeuplent. De plus, nonobstant le paradoxe relevé par la Commission entre les dépenses engagées pour la rénovation d'immeubles à Genève et l'ampleur de ces dernières par rapport à celles observées dans d'autres cantons, le Conseil d'Etat se félicite de ce que la LDTR ne saurait être considérée en soi comme un frein à la rénovation.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à prendre acte du présent rapport.

#### AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

Le chancelier :  
Robert Hensler

Le président :  
Robert Cramer