

## ARTICLE

## LE LOYER RÉPONDANT AUX BESOINS PRÉPONDÉRANTS DE LA POPULATION SELON LA LOI GENEVOISE SUR LES DÉMOLITIONS, TRANSFORMATIONS ET RÉNOVATIONS DE MAISONS D'HABITATION

*Par Jean-Marc Siegrist et Mark Muller, avocats.*

### 1 INTRODUCTION

Depuis sa version du 26 juin 1983, la loi genevoise sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (ci-après, LDTR) prévoit que lorsque le propriétaire d'un immeuble locatif effectue des travaux qui lui sont assujettis, les logements reconstruits, transformés<sup>1</sup> ou créés ainsi que leurs loyers ou leurs prix doivent répondre au besoin prépondérant de la population.

Si, pour le législateur de 1983, il n'existait qu'un seul besoin prépondérant de la population, celui de 1989 a admis qu'il en existait plusieurs. Ce principe n'a pas été remis en cause à l'occasion de l'adoption de la nouvelle LDTR, intervenue le 25 janvier 1996<sup>2</sup>.

Appelé en 1984 déjà à définir cette notion, le Tribunal administratif avait retenu, pour ce faire, les critères suivants:

- le revenu moyen net imposable des personnes physiques contribuables à Genève (à l'époque, de Fr. 40 000.— par an selon les statistiques officielles);
- le taux d'effort généralement admis à Genève (soit la proportion du revenu que les locataires genevois affectent au paiement du loyer) arrêté en l'occurrence à 18%;
- la grandeur moyenne des logements recherchés par la population, soit des appartements de 3,75 pièces (cuisine comprise), toujours selon les statistiques officielles.

De l'analyse de ces critères, le Tribunal administratif retira que le loyer moyen souhaitable était de Fr. 7 272.— par an et par logement, ce qui portait le loyer moyen souhaitable, par pièce et par an, à Fr. 2 000.— environ.

Le Tribunal administratif concluait cependant en affirmant que, pour correspondre au besoin prépondérant de la population, le loyer annuel devait se situer entre Fr. 1 800.— et Fr. 2 400.— la pièce<sup>3</sup>.

1. Dans le cadre de cet article, les notions de « transformation » et de « rénovation » sont utilisées comme synonymes. La LDTR ne distingue elle-même pas ces deux notions.

2. 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.

3. ATA du 5 décembre 1984 en la cause Lüthy.

Ultérieurement, le Tribunal administratif confirma à diverses reprises les critères et la méthode retenus pour définir le besoin prépondérant de la population<sup>4</sup>.

En pratique, le Département des travaux publics et de l'énergie (ci-après, DTPE), autorité compétente pour appliquer la LDTR, a cependant été amené à tenir compte des particularités de certains immeubles, pour permettre à leurs propriétaires, après l'exécution de travaux importants, de porter les loyers à un niveau supérieur à celui admis par le Tribunal administratif. Ces cas sont restés rares. Ils étaient justifiés par les caractéristiques des bâtiments concernés (bâtiments luxueux situés dans la rade de Genève ou dans la Vieille-Ville, disposant de pièces de dimensions importantes, etc.). Toutefois, la transformation de la quasi-totalité des bâtiments situés dans les zones à bâtir du canton de Genève, à l'exception de la zone villa, est demeurée soumise à la norme établie par le Tribunal administratif.

## 2 LA JURISPRUDENCE ACTUELLE

A la fin de l'année 1993, le Tribunal administratif a de nouveau été saisi de la question. Le DTPE contestait une décision de la Commission cantonale de recours en matière de constructions qui avait admis des loyers, après transformations, de l'ordre de Fr. 5000.— la pièce par an.

A cette occasion, le Tribunal administratif a confirmé ses critères et sa méthode, tout en procédant à une mise à jour:

- le revenu moyen imposable étant de Fr. 56000.—, le loyer annuel souhaitable s'élevait à Fr. 10080.— par an, compte tenu d'un taux d'effort inchangé de 18%,
- le type de logement recherché par la population restant de 3,75 pièces par an, le loyer moyen admissible par pièce et par année s'établissait à Fr. 2688.—.

Ces éléments ont permis au Tribunal administratif de conclure que:

*«En transposant la fourchette admise par le tribunal de céans en 1984, soit de 10% en dessous à 20% en dessus du loyer moyen souhaitable, aux données actualisées, on parvient à une nouvelle fourchette de loyers admissibles entre environ Fr. 2400.— et environ Fr. 3225.—».*<sup>5</sup>

Dans ce même arrêt, le Tribunal administratif a précisé que:

*«Dans l'application concrète des principes ci-dessus exposés, qui fixent un cadre relativement souple, il est possible de tenir compte de circonstances particulières comme l'importance des travaux exécutés ou la taille des appartements en cause. A cet égard, la S.I. relève à juste titre qu'il doit être tenu compte de l'importance relative des surfaces non comptées comme pièces pour des appartements de 2 ou 3 pièces comme les siens. Cet élément ne justifie toutefois pas que l'on aille au-delà du maximum de Fr. 3500.— la*

4. ATA du 19 décembre 1984 en la cause DTPE et Hyde c/ S.A. Des Deux Parcs n° 28 confirmé par ATF du 10 décembre 1985; ATA du 7 octobre 1987 en la cause Brun.

5. ATA S.I. Moïse-Duboule 19-21 c/ DTPE du 7 décembre 1993 = SJ 1994 p. 225.

*pièce par an, admis parfois par le Département, ce montant étant déjà supérieur de 30% au loyer moyen souhaitable.»*

## 3 LA LDTR DU 25 JANVIER 1996

En introduisant de nouveaux critères sur la base desquels les loyers répondant aux besoins prépondérants de la population doivent être fixés, les art. 6 al. 2 et 9 al. 2 LDTR autorisent l'administration et les tribunaux à mieux tenir compte des particularités des cas d'espèce et à traiter différemment des situations différentes, ainsi que le principe de l'égalité de traitement l'exige.

Ces nouveaux paramètres sont plus particulièrement, aussi bien en cas de démolition et reconstruction de l'immeuble qu'en cas de travaux de rénovation, le genre de l'immeuble, le nombre de pièces et la surface des appartements existants ou nouvellement créés. Par ailleurs, en cas de travaux de transformation, il doit être tenu compte de la typologie et de la qualité des logements existants. La nouvelle loi codifie enfin le principe reconnu selon lequel les exigences liées à la préservation du patrimoine doivent également être prise en compte lors de la fixation des loyers consécutifs à des travaux de rénovation d'immeubles protégés.

Les tenants d'une application restrictive de cette législation ont d'ores et déjà affirmé que ces nouveaux critères ne permettent pas une définition autre des loyers répondant aux besoins prépondérants de la population que celle qu'en a faite jusqu'alors le DTPE et les autorités de recours. La nouvelle de 1996 ne serait qu'une codification de la jurisprudence du Tribunal administratif.

Ils oublient cependant que la volonté du législateur de 1996 est précisément d'assouplir les conditions d'application de la LDTR, notamment dans le but de promouvoir une politique de rénovation du parc immobilier genevois<sup>6</sup>.

La LDTR de 1996 réserve en particulier au DTPE la faculté de fixer le loyer répondant aux besoins prépondérants de la population en tenant compte «des exigences liées à l'objectif de préservation du patrimoine». Manifestement, le souhait du législateur est qu'il puisse être tenu compte «du prix de l'attachement aux vieilles pierres» qui se traduit, en règle générale, par une augmentation importante du coût des travaux de rénovation. Dans un tel cas, le DTPE n'est pas lié par la limite de Fr. 3500.— par pièce par an.

L'article 10 al. 2 LDTR dispose que le DTPE renonce à fixer les loyers notamment «lorsque les logements à transformer sont des logements de luxe ou que leurs loyers dépassent d'ores et déjà d'au moins 2 fois et demie les besoins prépondérants de la population». Cette disposition<sup>7</sup> n'interdit pas que la loi soit appliquée de manière à tenir compte de l'existence d'un loyer élevé avant les travaux, même si le niveau au-delà duquel le DTPE ne peut pas fixer les loyers n'est pas atteint.

6. Mémorial du Grand Conseil 1995, p. 4541; 1996 p. 60.

7. Cette disposition est conforme à la jurisprudence du Tribunal fédéral (ATF 116 la 401 = SJ 1992 p. 481).

En effet, l'application des critères du genre et de la qualité des logements existants (art. 6 al. 2 litt. a et 9 al. 2 litt. a LDTR) et du genre de l'immeuble (art. 6 al. 2 litt. c et 9 al. 2 litt. c LDTR) devra amener le DTPE, lorsque l'immeuble soumis à la loi est un immeuble de bon standing dont les loyers avant les travaux sont déjà supérieurs aux besoins prépondérants de la population, à accepter la répercussion sur ces loyers d'une partie au moins de l'investissement à plus-value effectué par le propriétaire.

#### 4 REMARQUES CRITIQUES

L'application de la notion de loyers répondant aux besoins prépondérants de la population prête le flan à la critique: l'existence de plusieurs besoins prépondérants de la population est méconnue (a); la détermination du niveau admissible de ces loyers par le Tribunal administratif est fondée sur des données chiffrées incompatibles (b).

##### 4.1 La multiplicité des besoins prépondérants de la population

Au cours des douze dernières années, le Tribunal administratif n'a admis l'existence que d'un seul besoin prépondérant de la population, soit le besoin de celui qui, disposant d'un revenu moyen, cherche un logement moyen à un loyer moyen.

Certes, comme on l'a vu, il a admis que celui qui offre un logement d'un nombre de pièces inférieur à la moyenne (3,75 pièces) puisse prétendre à un loyer maximum de Fr. 3500.— la pièce par an, en lieu et place de Fr. 3225.—.

Cependant, l'on ne saurait voir dans cette nuance la concrétisation de la volonté du législateur.

Les loyers autorisés par la jurisprudence sont des loyers bas. En tenant compte du maximum admis (Fr. 3500.— la pièce par an), ils correspondent à un loyer de Fr. 583.— par mois pour un deux pièces<sup>8</sup>, de Fr. 875.— pour un trois pièces ou de Fr. 1166.— pour un quatre pièces. Le marché genevois n'offre pas de logements à ces loyers-là. Les loyers pratiqués dans le secteur du logement subventionné (catégorie HLM) sont même supérieurs, quand bien même ils doivent, conformément à la loi, être compatibles avec la destination de logements d'utilité publique<sup>9</sup> et sont réservés aux ménages socialement et économiquement faibles. On parle de «*logement social*».

Or, il n'existe aucune raison de confondre le besoin de logements sociaux avec les besoins prépondérants de la population. En effet, le premier nécessite la mise sur le marché de logements susceptibles de répondre à certaines situations socialement difficiles, alors que les seconds impliquent la création de logements acces-

8. A Genève, la cuisine est comptée comme une pièce.

9. Art. 1 et 25 litt. a de la loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 4 décembre 1977.

sibles à une part importante de la population, dont les désirs sont aussi variés que multiples.

Force est de relever que la jurisprudence du Tribunal administratif ne tient pas compte de ces éléments.

##### 4.2 La méthode de détermination des besoins prépondérants de la population

Pour déterminer les besoins prépondérants de la population, le Tribunal administratif a retenu des données chiffrées incompatibles. Il est erroné de retenir le revenu moyen par habitant pour déterminer le loyer souhaitable pour un logement de taille moyenne (3,75 pièces). L'expérience montre que les logements de quatre pièces et plus sont occupés par des familles dont, souvent, plusieurs membres ont un revenu. D'après l'Annuaire statistique du canton de Genève 1995, le revenu annuel moyen par ménage s'élevait en 1990 à Fr. 114787.—<sup>10</sup>.

Si l'on admet qu'un ménage cherche un logement de 4, 5 ou 6 pièces et qu'il est d'accord d'y consacrer jusqu'à 20% de son revenu brut, l'on peut concevoir que le prix à la pièce et par an varie entre Fr. 3250.— et Fr. 5000.—.

Les personnes seules, soit celles qui réalisent le revenu annuel brut moyen retenu dans la statistique prise en compte par le Tribunal administratif, cherchent en général des logements de 2 à 3 pièces. Elles s'avèrent donc prêtes à payer un loyer oscillant entre Fr. 3800.— et Fr. 5200.— la pièce par an.

Au demeurant, il sied de constater que ces loyers sont ceux qui sont pratiqués sur le marché lorsque la LDTR n'est pas applicable.

Cette approche, purement statistique, montre qu'un loyer oscillant entre Fr. 3500.— et Fr. 5200.— la pièce par an répondrait aux besoins prépondérants de la population si celui-ci était correctement défini par le Tribunal administratif, soit en tenant compte des divers besoins prépondérants de la population existants.

Une telle approche de la notion des loyers répondant aux besoins prépondérants de la population doit en outre, ainsi que le veut la loi, être combinée avec une analyse fondée sur les caractéristiques de l'immeuble telles qu'énoncées aux art. 6 al. 2 et 9 al. 2 LDTR<sup>11</sup>.

Certains rétorqueront qu'avec de tels loyers, les cas des familles ne disposant que d'un seul revenu ou les cas des personnes âgées ne sont pas résolus. C'est cependant méconnaître les nombreuses aides étatiques à disposition des locataires genevois, qui doivent précisément être réservées à ces cas.

A noter qu'une approche des besoins prépondérants fondée sur les caractéristiques du ménage occupant un logement donné (revenu, nombre d'occupants)

10. Soit: revenu cantonal: 19 714 millions des francs (Annuaire statistique du canton de Genève 1995, p. 249) divisé par le nombre de ménages: 171 744 (Annuaire statistique du canton de Genève 1995, p. 40) = Fr. 114 787.—.

11. Voir 3 ci-dessus.

n'a pas sa place dans le régime institué par la LDTR. En effet, cette loi a pour but de préserver l'habitat et les conditions de vie existants (art. 1 LDTR), c'est-à-dire de maintenir un parc de logements à des loyers correspondant aux besoins de la population, et non de mettre sur le marché un logement rénové ou reconstruit à un loyer répondant au besoin du locataire en place ou d'un locataire socialement défavorisé, même si celui-ci bénéficie directement du contrôle du loyer institué par la LDTR. Cette loi protège ainsi de la même manière les locataires qui en ont besoin et les locataires aisés (effet « arrosoir »), contrairement à la législation applicable au secteur subventionné, dont l'effet est plus ciblé. Paradoxalement, elle protège même mieux les locataires payant des loyers élevés, généralement aisés, puisque, nous l'avons vu, il est difficile de répercuter le coût de travaux sur les loyers qui, avant l'exécution des travaux, sont proches des loyers répondant aux besoins prépondérants de la population ou plus élevés.

## 5 CONCLUSION

Les principes admis par le Tribunal administratif pour définir et quantifier les besoins prépondérants de la population au sens de la LDTR sont manifestement trop généraux, simplistes et réducteurs. Ils ne traduisent pas la volonté clairement exprimée par le législateur qu'il soit tenu compte de plusieurs besoins prépondérants de la population.

La novelle de 1996 devrait être l'occasion pour le DTPE d'assouplir encore davantage sa politique en la matière et, pour les autorités de contrôle, le Tribunal administratif notamment, de mieux considérer les particularités de chacune des situations qui leur sont soumises.