

11 juin 2014

Rapport de la commission des travaux et constructions chargée d'examiner le projet de délibération du 9 octobre 2012 de M^{mes} Maria Pérez, Brigitte Studer, Vera Figurek, MM. Olivier Baud, Pierre Gauthier, Pierre Rumo, Tobias Schnebli et Christian Zaugg: «Protection des locataires: la Ville de Genève doit montrer l'exemple!»

Rapport de M^{me} Annina Pfund.

Cet objet a été renvoyé à la commission des travaux et des constructions par le Conseil municipal lors de la séance plénière du 9 octobre 2012. La commission a siégé les 6 et 13 mars et 17 avril 2013 sous la présidence de M. Alain de Kalbermatten.

Rappel du projet de délibération

Considérant:

- que la pénurie de logement à Genève sévit depuis de nombreuses années;
- que les locataires ne sont pas responsables si la Ville de Genève a «oublié» d'augmenter le loyer de certains de ses logements depuis de nombreuses années;
- que la Ville de Genève n'est pas un bailleur comme un autre et doit se montrer exemplaire dans ses rapports avec ses locataires;
- qu'il est arrivé que la Ville de Genève ait des pratiques discutables vis-à-vis de certains locataires dont des familles et des personnes âgées;
- que l'unique voie de recommandation que peut utiliser le Conseil municipal lors de ses délibérations n'a aucune valeur contraignante pour le Conseil administratif;
- que le cas «Villa Ambrosetti» constitue un fâcheux précédent lors duquel la volonté du Conseil municipal n'a pas été respectée par le Conseil administratif;
- qu'il est important de doter le Conseil municipal d'un instrument pérenne dans le cadre de ses différents travaux au cours desquels il auditionne des locataires, afin que ses délibérations puissent être suivies d'effet;
- que, en vertu de l'article 30, alinéa 1, lettre l) de la loi sur l'administration des communes (LAC), le Conseil municipal peut se prononcer dans les cas

de changement d'affectation de baux communaux sur proposition du Conseil administratif,

LE CONSEIL MUNICIPAL,

sur proposition de plusieurs de ses membres,

décide:

Article unique. – Résiliation des baux d'habitation et évacuation

¹ L'accord préalable du Conseil municipal est nécessaire pour la validation de toute résiliation de bail d'habitation par la Gérance immobilière municipale (GIM), hormis dans les cas où cette résiliation intervient en application de l'article 15, alinéa 1 du Règlement fixant les conditions de location des logements à caractère social de la Ville de Genève, ou en application des articles 257 d) et 257 f) du Code des obligations (défaut de paiement ou violation du devoir de diligence envers les voisins).

² Il en va de même pour le dépôt de toute requête en évacuation formulée par la GIM n'intervenant pas en application des dispositions précitées.

Séance du 6 mars 2013

Audition de M^{me} Pérez, motionnaire

Introduisant le projet de délibération PRD-52, M^{me} Pérez rappelle que la commission des travaux et des constructions avait rendu son rapport sur l'étude de la proposition PR-927 après avoir amendé le montant du crédit et après avoir approuvé une recommandation visant à protéger les locataires actuels. La commission avait ainsi signifié son opposition aux résiliations de bail lancées par la Gérance immobilière municipale (GIM) et son refus de financer l'aménagement des logements ainsi vidés en appartements-relais destinés à des femmes ayant souffert de situations de violences. La commission des travaux et des constructions donnait son accord seulement au projet de crèche qui devrait prendre la place des bureaux de la société Ambrosetti. Le Conseil municipal ayant adopté la proposition amendée, le Conseil administratif a cependant décidé de passer outre. C'est pour permettre au Conseil municipal de disposer de plus de marge dans ce genre de situation que M^{me} Pérez et les cosignataires du projet de délibération PRD-52 auraient volontiers proposé que le Conseil municipal soit souverain en cas de changement d'affectation.

Le problème est que la loi sur l'administration des communes (LAC) reconnaît la compétence des organes délibératifs seulement dans les baux supérieurs à

neuf ans. Sur conseil d'un juriste spécialiste du droit du bail, M^{me} Pérez propose donc de rendre obligatoire l'accord du Conseil municipal dans les cas de résiliation de bail et d'évacuation qui ne sont pas compris dans l'article 15 du règlement fixant les conditions de location des logements sociaux de la Ville. A ce propos, M^{me} Pérez rappelle que l'article 15 ainsi que les articles 257 d) et 257 f) du Code des obligations règlent les situations courantes de résiliation. De cette manière, le Conseil municipal serait donc compétent seulement sur les changements d'affectation tout en laissant la GIM agir dans tous les autres domaines inscrits dans le règlement de la GIM.

En conclusion, M^{me} Pérez propose à la commission des travaux et des constructions de se saisir du thème des changements d'affectation et du droit de regard dont dispose, en la matière, le Conseil municipal. Pour commencer l'étude, elle propose l'audition de M^{me} Sandrine Salerno, conseillère administrative chargée du département des finances et du logement, et d'un avocat spécialisé dans le droit du bail. Les noms de M^{es} Christian Dandrès et David Lachat sont avancés.

M^{me} Pérez fait noter que sa motivation est aussi d'ordre éthique. Comme nombre d'élus du Conseil municipal, elle est très mal à l'aise avec la décision du Conseil administratif, dont elle souligne qu'il est de gauche, de continuer sur la lancée des résiliations de bail à la Villa Ambrosetti. Elle est particulièrement touchée par le cas d'une personne très âgée, qui vit dans cette maison depuis plus de cinquante ans.

Questions

Un commissaire souhaite savoir quel serait l'effet escompté de cette proposition et si elle est conforme au droit fédéral.

M^{me} Pérez répond que, par ce moyen, le Conseil administratif, privé du crédit nécessaire à l'aménagement des appartements-relais, ne serait plus autorisé à résilier les baux. Elle confirme que, selon le juriste qu'elle a consulté, cette proposition est conforme au droit supérieur.

M^{me} Pérez informe, en outre, que la section genevoise de Patrimoine suisse aurait adressé une lettre au Conseil administratif pour s'inquiéter des travaux projetés à la Villa Ambrosetti. Patrimoine suisse souhaiterait demander le classement de cette maison.

La commission vote l'audition de la conseillère administrative Sandrine Salerno et de l'avocat David Lachat.

Séance du 13 mars 2013

Audition de M^{me} Sandrine Salerno, conseillère administrative chargée du département des finances et du logement, accompagnée de M^{me} Valérie Garbani, responsable du secteur juridique de la Gérance immobilière municipale, et de M^{me} Sylvie Bietenhader Deferne, cheffe de la Gérance immobilière municipale

Une commissaire demande si le Conseil administratif a stoppé les résiliations des baux des locataires des logements de la Villa Ambrosetti.

M^{me} Garbani répond par la négative.

Une commissaire demande où en est le projet de changer l'affectation des logements pour aménager dans la Villa Ambrosetti des appartements-relais.

M^{me} Garbani répond que les appartements relais à Ambrosetti seraient réservés à des femmes en situation de violence.

Une commissaire souhaite savoir si la Ville a demandé au Département cantonal de l'urbanisme (DU) un changement d'affectation pour la Villa Ambrosetti. Elle souhaite savoir sur quelle base juridique repose la décision du Conseil administratif de changer l'affectation des logements actuels.

M^{me} Garbani répond qu'aucune demande n'a été déposée au DU car, d'après la Ville, il n'y a aucun changement d'affectation. Les logements actuels resteront des logements à l'avenir.

Une commissaire demande si le Conseil administratif persiste à faire la sourde oreille à l'égard de la demande de la grande majorité du Conseil municipal, qui a exprimé des réticences à faire cohabiter une crèche avec des appartements-relais.

M^{me} Salerno répond que, pour l'instant, le Conseil administratif n'a pas revu sa position sur ce sujet et qu'il reste cohérent avec l'un des points figurant sur sa feuille de route.

S'agissant du projet de délibération à l'étude, un commissaire souhaite connaître l'avis des auditionnées au sujet d'un éventuel transfert de compétence du Conseil administratif au Conseil municipal dans les cas de changements d'affectation.

M^{me} Garbani répond que, selon l'article 48 de la loi sur l'administration des communes (LAC), la gestion du patrimoine financier incombe exclusivement au Conseil administratif. Le Conseil municipal n'est pas compétent pour se prononcer sur des situations individuelles et concrètes de résiliation de baux. Du point de vue juridique et réglementaire, le projet de délibération PRD-52 ne pourrait donc pas être applicable.

Un commissaire souhaiterait savoir s'il conviendrait de changer la LAC pour permettre au Conseil municipal de se prononcer dans certaines situations.

M^{me} Salerno répond que l'organisation actuelle est adéquate. Dans chaque cas individuel d'évacuation, la GIM et le Service social de la Ville mettent en œuvre un dispositif à la fois juridique et humain qui été bien noté par la Cour des comptes lors de son audit de la GIM. M^{me} Salerno ne voit pas l'intérêt pour le Conseil municipal de statuer sur des cas individuels d'évacuation. Les débats seraient ingérables et le suivi serait très difficile.

M^{me} Garbani tient à la disposition des membres de la commission les statistiques sur les requêtes en évacuation et les évacuations effectives de logements de la Ville de Genève. Elles montreraient que ces cas sont très peu nombreux.

Une commissaire croit savoir que les requêtes en résiliation de bail relèvent de décisions administratives soumises à des règles de confidentialité. S'agissant des appartements-relais à la Villa Ambrosetti, elle souhaiterait connaître le nombre de femmes en situation de violence qui sont effectivement à la recherche de tels logements.

Sur la première question, M^{me} Garbani fait observer que les résiliations de bail relèvent du droit privé, réglé par le Code des obligations. Ce genre d'affaire peut effectivement impliquer des problèmes de protection des données. Elle fait observer que dans ce genre d'affaire la présence des personnes impliquées est requise. Si le Conseil municipal n'auditionnait pas les personnes, il s'apparenterait à un tribunal extraordinaire.

M^{me} Salerno explique que la Ville ne peut pas vider un logement sans fournir une solution convenable au locataire. C'est une contrainte de droit, et c'est aussi la pratique de la Ville. Elle ajoute que, dans la plupart des cas, la Ville résilie les baux dans les cas de défaut de paiement.

M^{me} Bietenhader Deferne fait observer que la Ville ne cesse de faire des propositions de logements aux locataires de la Villa Ambrosetti qui les refusent systématiquement.

Séance du 17 avril 2013

Audition de M^e Lachat

Premièrement, M^e Lachat pense qu'il faut distinguer les compétences respectives de l'exécutif et du délibératif. Il est en effet peu usuel de confier au Conseil municipal des tâches relevant de la gestion administrative courante. Il doute de la pertinence d'une obligation pour le Conseil municipal de se prononcer sur les procédures d'évacuation et de résiliations anticipées de bail.

Deuxièmement, si le Conseil municipal est chargé de se prononcer sur les résiliations de bail anticipées, cela signifie qu'il devra justifier et motiver sa déci-

sion. Or il craint que cela n'entraîne de facto un déballage de la situation personnelle des locataires concernés, et que ces derniers ne soient pas prêts à admettre une telle pratique.

Troisièmement, il affirme qu'il connaît relativement bien les problèmes auxquels est confrontée la GIM et quels sont les règlements qu'elle doit appliquer. Les rapports de bail étant assez ardu à gérer, ajouter une obligation pour le Conseil administratif et l'administration de passer devant l'organe délibératif qu'est le Conseil municipal, c'est compliquer encore plus la tâche de la GIM, conférant au tout une dimension kafkaïenne.

D'une manière générale, la Ville de Genève est un bailleur particulièrement social, ouvert au dialogue, compréhensif et qui essaye de trouver des solutions d'arrangements dans la plupart des cas. Contre sa décision sont possibles les recours à la Chambre d'appel des baux, au Tribunal cantonal, au Tribunal administratif fédéral et, enfin, au Tribunal fédéral. En outre, l'ASLOCA dispose d'avocats de très bonne qualité qui savent défendre les locataires; ces derniers ne sont donc pas abandonnés. Il suggère donc de maintenir les moyens d'action qui sont déjà à la disposition des locataires, sans ajouter une procédure de consultation du Conseil municipal et pénaliser ainsi la GIM, qui est avant tout un bailleur social. L'obliger à passer par une gymnastique juridique démesurée serait de mauvais aloi et de nature à décourager un bailleur social de faire son travail de manière régulière.

Enfin, il attire également l'attention des commissaires sur les lacunes dans la technique de rédaction du projet de délibération. Le système proposé toucherait en effet certaines résiliations anticipées et pas d'autres. Les cas de faillite du locataire, par exemple, ne sont pas mentionnés. S'il fallait recourir au Conseil municipal dans ces cas-là également, la procédure serait alourdie et les deniers publics en pâtiraient. En outre, il ajoute qu'il n'est pas précisé si la proposition concerne les locaux d'habitation ou commerciaux, des logements libres ou soumis au règlement.

En conclusion, il déclare que pour toutes les raisons exposées, la proposition lui paraît inadéquate.

Une commissaire souhaite expliquer le contexte dans lequel le projet de délibération a été rédigé suite à un refus de la commission des travaux et des constructions et du Conseil municipal de changer d'affectation une parcelle, alors même que le Conseil municipal avait pris la décision et voté le crédit, qui a finalement été tronqué de moitié. Dans ce cas-là, le Conseil administratif a refusé de suivre le Conseil municipal, malgré le vote à la majorité qui avait eu lieu. Elle souhaiterait que les délibérations de la commission soient suivies d'effets et demande à M^e Lachat quels seraient les moyens d'y parvenir.

M^e Lachat indique qu'il comprend mieux la problématique. Le projet a donc pour but d'utiliser le droit de veto du Conseil municipal pour combattre des changements d'affectations décidés par le Conseil administratif. Il rappelle que les changements d'affectations sont une prérogative cantonale, régie par la loi sur les constructions. En outre, les propriétaires ne peuvent pas changer l'usage de locaux sans obtenir une autorisation fondée sur la loi sur les démolitions, transformations et rénovations des maisons d'habitations (LDTR). En outre, lorsque le locataire reçoit un congé suivant un changement d'affectation non justifié, c'est-à-dire qui ne repose pas sur des raisons valables et évaluables, la résiliation de bail est annulée. Or le congé peut être valablement motivé par des buts d'utilité publique. Les tribunaux procèdent alors à une pesée des intérêts entre ceux des individus en place et les intérêts de la collectivité publique à réaliser ses objectifs, comme la création de nouveaux logements-relais (ou autres).

Discussion et vote

Le groupe des Verts est prêt à voter maintenant. Il indique trouver désagréable ce qu'il s'est produit dans l'affaire de la Villa Ambrosetti. Si le Conseil administratif veut aller de l'avant, il lui donne rendez-vous lors du vote du crédit de réalisation.

L'Union démocratique du centre indique qu'en suivant la logique raisonnée de M^e Lachat, il faudrait voter non. Cependant, il annonce qu'il n'en fera rien, car même si ce projet de délibération est un coup d'épée dans l'eau, cela constitue un signe au Conseil administratif qu'il y a un semblant de révolte. Sa conviction lui dicte d'accepter le projet de délibération.

Le groupe d'Ensemble à gauche annonce qu'il rejoint son préopinant. Il prend note de l'intervention de M^e Lachat concernant le conseil de modifier la LAC. Cependant, il n'est pas d'accord avec M^e Lachat lorsqu'il affirme que cela va bloquer le travail de l'administration. Même si c'est un coup d'épée dans l'eau, le groupe Ensemble à gauche votera le projet de délibération parce qu'il trouve indécent qu'une administration qui se dit de gauche mette dehors des gens en fin de vie pour mettre des logements-relais pour femmes battues au-dessus d'une crèche.

Le Parti socialiste va refuser le projet de délibération, car il partage les propos de M^e Lachat. Il rappelle en outre son vote concernant la Villa Ambrosetti. En l'occurrence, quoi qu'on puisse penser du cas particulier de la Villa, il pense que l'on ne règle pas un cas particulier avec une modification législative générale. Cela ne clarifiera pas le partage des compétences et la Ville sera certainement accusée de ne pas respecter l'unité de matière. Il lui semble que le cas particulier exige une prise de position politique, voire un débat, mais pas une modification législative générale. La LDTR paraît claire et la seule question qui reste sera celle de savoir si le type de logements proposés restera du logement ou si ce sera une

structure médicale ou sociale, assortie ou non de logements. Le groupe se range donc à l'argumentaire de M^e Lachat.

Le Mouvement citoyens genevois reste dubitatif quant à la mise en application du projet de délibération, mais considère que le comportement du Conseil administratif est intolérable. En conséquence, le groupe votera en faveur du projet de délibération.

Le Parti libéral-radical indique que le texte est incompatible avec la situation. Il rappelle que le texte du projet de délibération a été rédigé parce que la commission a pris une décision, dans le cadre de la rénovation de la Villa Ambrosetti, qu'elle a assortie d'une recommandation; dans celle-ci elle affirmait son accord quant à la transformation des locaux du rez-de-chaussée en crèche et son désaccord quant à la réaffectation proposée pour les logements-relais qui supposait l'expulsion des locataires du 1^{er} étage. La commission avait alors reçu une lettre cosignée par M^{mes} Alder et Salerno, qu'il trouve inacceptable, dans laquelle elles affirmaient que, malgré la décision du Conseil municipal, elles continueraient les procédures d'expulsion. Il indique qu'il souhaiterait qu'une prise de position claire quant à cette question émane du Conseil administratif. Il faudrait ainsi que le Conseil administratif confirme au Conseil municipal qu'il a cessé les procédures d'expulsion, comme demandé dans la recommandation, sans quoi le Conseil municipal se verra contraint de revoir sa position et de perdre du temps à faire des choses absurdes. Pour lui, ce texte ne vaut rien et il ne change rien à la situation. Cependant, il pense qu'il faut une prise de position claire du Conseil administratif indiquant qu'il a pris note de la décision du Conseil municipal, afin que la Ville fonctionne correctement, à savoir que lorsque le législatif légifère, l'exécutif exécute.

L'Union démocratique du centre est choquée par le comportement du Conseil administratif. Cependant, le texte est creux et il pense que le Conseil municipal s'engage dans un bras de fer politique. La question est maintenant de savoir si l'on souhaite aller jusqu'au bout. Il estime qu'il serait de bon ton d'attendre l'avis de son groupe sur cette question, c'est pourquoi il s'abstiendra de voter ce soir, annonçant qu'il prendra position durant la séance plénière.

Le président soumet le projet de délibération PRD-52 aux voix, qui est refusé par 8 non (2 Ve, 3 S, 3 LR) contre 5 oui (2 EàG, 1 UDC, 2 MCG) et 2 abstentions (DC, UDC).