

La loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (LDTR) du 26 juin 1983 : cinq ans d'application

Autor(en): **Cornut, Louis**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Habitation : revue trimestrielle de la section romande de l'Association Suisse pour l'Habitat**

Band (Jahr): **61 (1988)**

Heft 9

PDF erstellt am: **01.05.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-128910>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

LA LOI SUR LES DÉMOLITIONS, TRANSFOR- MATIONS ET RÉNOVATIONS DE MAISONS D'HABITATION (LDTR) DU 26 JUIN 1983

Cinq ans d'application

Origines de la LDTR

Comme partout en Europe, le développement urbain, lié à l'évolution économique d'après-guerre, a été caractérisé schématiquement par la disparition progressive de l'habitat au centre-ville au profit des activités et par le déplacement en périphérie des logements sociaux destinés à accueillir la main-d'œuvre nécessaire à la croissance économique. De plus, à Genève, une grave

“ Les 8700 bâtiments, postérieurs à 1947, représentant quelque 100 000 logements, dont 42 000 construits entre 1960 et 1970, sont les candidats potentiels de la rénovation de demain. ”

pénurie de logements sévissait. C'est dans ce contexte socio-économique qu'une première « loi restreignant les démolitions et transformations de maisons d'habitation en raison de la pénurie » est instituée le 17 octobre 1962 (LD).

Cette loi, de par son caractère conjoncturel et ne faisant pas partie d'un concept plus large d'aménagement, sera appliquée pendant près de vingt ans avec peu de rigueur. Elle n'empêchera pas de nombreuses démolitions de logements et d'importants changements d'affectation. Elle ne fera que limiter certains excès!

Au début des années 70, cette politique de « laisser faire » est de plus en plus vivement et largement contestée. Les habitants et les locataires s'organisent en différentes associations. Ils dénoncent déjà les nombreux logements vides (en attente de démolition) et revendiquent la réhabilitation des quartiers anciens. Prenant le relais des habitants, plusieurs députés de différents partis interviennent au Grand Conseil et multiplient « motions et projets de loi ».

C'est dans ce climat politique que le Parti socialiste dépose une initiative non formulée intitulée « Initiative populaire pour la protection de l'habitat et contre les démolitions abusives », en mai 1977. Après de nombreux renvois en commission, un avis de droit, un recours au Tribunal fédéral... et six ans de discussions, le Grand Conseil proposera au peuple deux projets de loi:

- loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation;

- loi instituant diverses mesures et règles de procédures avec la LDTR;

(ce dernier projet prévoyait notamment la qualité pour recourir aux associations d'habitants ou de propriétaires ainsi que la possibilité pour le Département des travaux publics de mettre en demeure un propriétaire de faire procéder à l'entretien de son immeuble).

Le premier projet sera accepté à une majorité de 2 contre 1, alors que le second projet sera refusé pour moins de 500 voix. A noter que la Ville de Genève et les communes urbaines acceptent également le second projet!

La LDTR entre en vigueur le 1^{er} juillet 1983.

C'est le service de l'habitat (SHAB), rattaché à la direction de l'aménagement du Département des travaux publics qui est chargé de l'application de la LDTR et qui, pour ce faire, émet un préavis sur chaque dossier de transformation ou de démolition.

Contenu de la loi et articles principaux

Contrairement à la loi de 1962, la nouvelle loi a un caractère permanent. Elle a pour but de... « préserver l'habitat et les conditions de vie dans les quatre premières zones de construction »... (seules les maisons individuelles et la zone villa ne lui sont pas soumises).

Elle est élaborée sous le double principe « restriction/dérogation ». Cela signifie en clair que les démolitions, transformations et changements d'affectation ne sont possibles que sous forme dérogatoire. Ces dérogations sont au nombre de trois:

- *la vétusté*: si, pour des motifs de sécurité ou de salubrité, il n'est pas possible de maintenir le bâtiment. Dans ce cas, la nouvelle construction doit comporter une capacité de logements au moins équivalente;

- *l'intérêt public*: le bâtiment empêche la réalisation d'équipements ou d'édifices publics (sans compensation);

- *l'intérêt général*: c'est évidemment la dérogation principale. Il faut dans ce cas que, lors d'une transformation ou d'une construction, le bâtiment comporte une capacité d'habitation *sensiblement plus forte*. De plus, les logements doivent répondre quant à leur genre, leur loyer ou leur prix, à un *besoin prépondérant de la population*.

Le maintien ou le développement du commerce et de l'artisanat peut également être considéré (s'il est souhaitable) d'intérêt général.

La loi encourage également la rénovation, afin de permettre à la population résidente de conserver son logement à un niveau de loyer raisonnable, en permettant à l'Etat d'octroyer des subventions dans le cadre de la loi générale sur le logement qui régit notamment les HLM.

Un article précise également que le département peut requérir l'établissement d'un rapport technique sur l'état de l'immeuble.

Enfin, dernier point important, le propriétaire a l'obligation d'informer au préalable et par écrit les locataires sur la nature des travaux et de la modification éventuelle de loyer qui en résulte. De plus, une fois l'autorisation accordée, le propriétaire

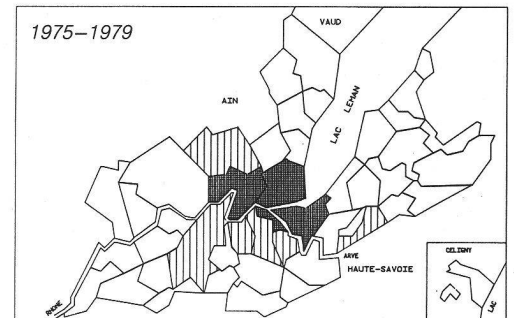
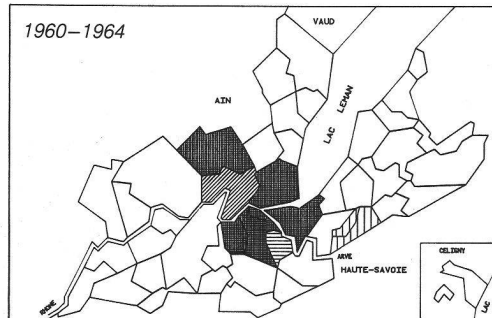
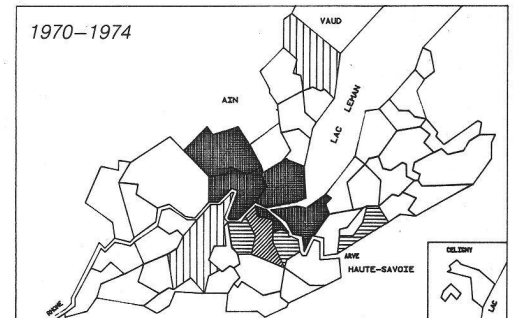
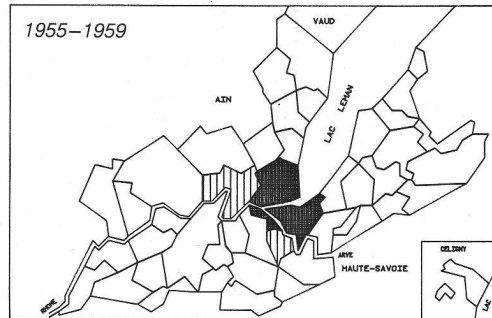
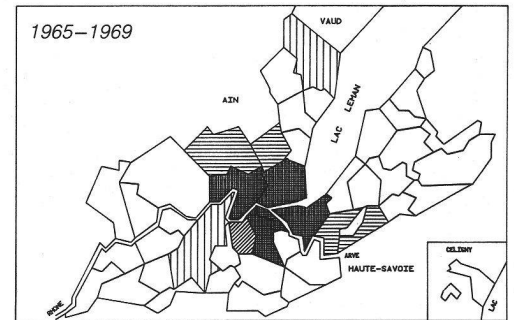
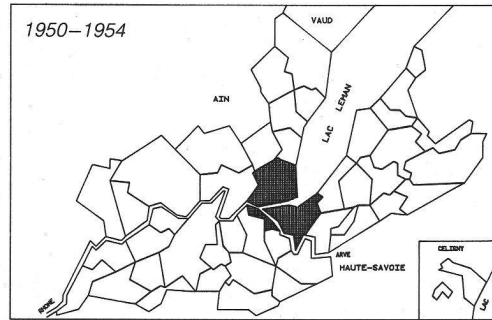
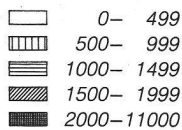
contre cette décision auprès du Tribunal administratif qui annule l'autorisation en indiquant qu'une transformation modifiant notablement le genre des logements (dimensions, loyers) devait être assimilée à un changement de destination de ces logements. Cette première jurisprudence servira de référence avant l'entrée en vigueur de la LDTR.

Rue de Zurich 32

(ATA du 26.10.83 et ATF du 4.7.84)

En décembre 1982, le Département des travaux publics refuse l'autorisation de transformer lour-

Evolution et situation de la construction des logements à Genève, entre 1950 et 1984. Cartes établies par le Service cantonal de statistique dans le cadre de l'étude MER '60 - CETAH et Service de l'habitat du DTP.



doit procéder à une deuxième information précisant la liste des travaux autorisés et le planning de ceux-ci.

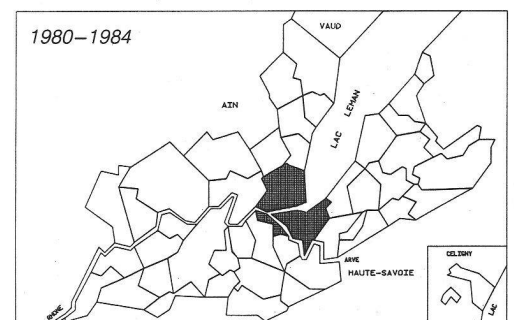
Jurisprudence

Dès l'arrivée du conseiller d'Etat Christian Grobet à la présidence du Département des travaux publics, l'application de la loi de 1962 se fit avec beaucoup plus de rigueur. Cette politique fut confirmée par divers arrêts des tribunaux, dont les plus significatifs sont:

Rue de Monthoux 34

(ATA du 18.11.81)

En janvier 1981 (avant l'arrivée de M. Grobet), le Département des travaux publics accorde une autorisation pour une transformation lourde. Des locataires représentés par l'ASLOCA font recours

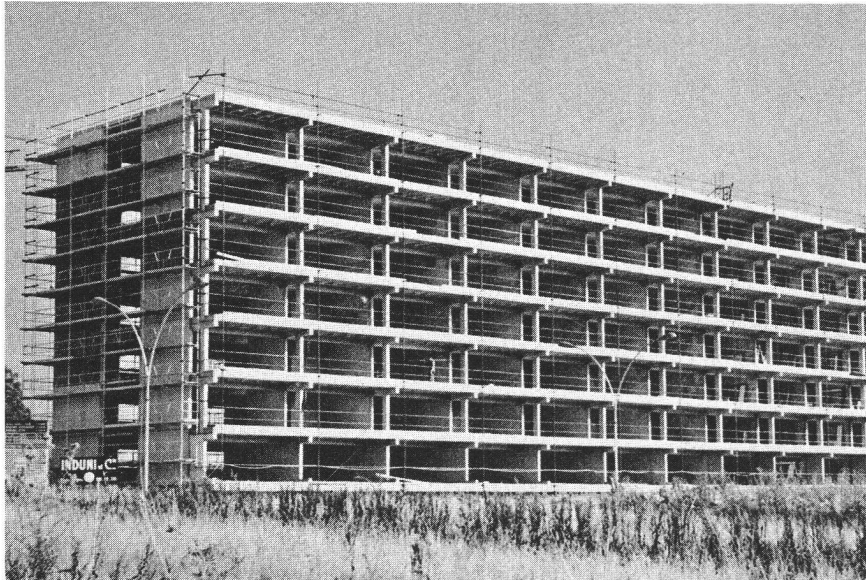


dement un immeuble dont le propriétaire destine, par la suite, les appartements à la vente. Suite à un recours, le Tribunal administratif confirme sa jurisprudence relative à l'immeuble de la rue de Monthoux 34.

Saisi d'un recours, le Tribunal fédéral confirme l'arrêt du Tribunal administratif en précisant: «... on n'aurait plus affaire seulement à une pénurie quantitative (causée par des changements d'affectation ou des démolitions proprement dits), mais aussi à une pénurie qualitative (renchérissement des loyers dû aux transformations architecturales des logements, transformations d'appartements bon marché en appartements de luxe.»

Rue des Pitons 15, rue John-Grasset 7 et 9
(ATA du 5.12.84)

En janvier 1983, le Département des travaux publics refusait une requête préalable pour la dé-



Cité satellite de Meyrin, Genève, en construction, 1965.

molition-reconstruction de trois immeubles sous prétexte que le loyer (3500 fr./pièce/an) ne correspondait pas au besoin prépondérant de la population. La LDTR, étant entrée en vigueur, s'applique à toutes les demandes pendantes.

Le Tribunal administratif, considérant que le revenu moyen net imposable des contribuables genevois est d'environ 40 400 fr. (73% des contribuables ont un revenu inférieur à 50 000 fr.), que le taux d'effort admissible est de 18%, que le nombre de pièces moyen est de 3,75 pièces, estime que «... dès lors, pour correspondre au besoin prépondérant de la population, le loyer des logements dans une opération de démolition-reconstruction devrait se situer entre 1800 et 2400 fr./pièce/an, et la grandeur des logements sera entre 2 et 5 pièces avec une majorité de 3 et 4 pièces...»

Avenue Théodore-Flournoy 5

(ATA du 19.12.84 et ATF du 10.12.85)

En novembre 1983, le Département des travaux publics refuse une autorisation de transformer des chambres de bonne désaffectées en deux appartements de 4½ pièces au prix moyen de 5950 fr./pièce/an, sous prétexte que ces appartements ne répondent pas, quant à leur loyer, au besoin prépondérant de la population. Le Tribunal fédéral confirme la décision du Département des travaux publics en indiquant: «... la décision attaquée ne saurait donc être arbitraire, ce d'autant plus que les combles litigieux étaient effectivement intégrés, à l'origine, en qualité de logement du personnel

de maison, aux autres parties habitables du bâtiment...»

D'autres décisions sont encore intervenues par la suite, présentant parfois un caractère contradictoire et ne faisant que rendre plus délicate l'application de la LDTR.

Quelques éléments de bilan

Dresser un bilan, qui se veut «objectif», de l'application de la LDTR n'est pas chose simple. Plusieurs approches doivent être envisagées, chacune répondant à des interrogations particulières. C'est la somme des réponses à ces interrogations qui devrait former ce que l'on peut appeler un bilan.

Sur le plan strictement quantitatif

Depuis 1983, le nombre de dossiers préavisés par le SHAB n'a fait que croître. De 113 préavis (représentant 159 immeubles) en 1983, nous sommes passés à 299 préavis (représentant 424 immeubles) en 1987. L'introduction de la LDTR n'a pas été le «frein» à la rénovation que certains annonçaient. Par ailleurs, le taux de refus n'était en 1987 que de 4,7%, ce qui signifie, en d'autres termes, que 95 dossiers sur 100 ont trouvé une solution acceptable en regard de l'application de la LDTR.

Sur le plan qualitatif

Il faut distinguer entre les effets concrets de la loi telle que l'a voulue le législateur et que l'on essaie de mesurer, et les interrogations et inquiétudes que ne manquent pas de se poser ceux qui l'appliquent.

Bien que saisi de quelques cas flagrants de violation des conditions d'autorisation, le Département des travaux publics estime que, dans la majeure partie des cas, les propriétaires respectent celles-ci. Toutefois, afin de se forger une idée plus précise sur cet impact, nous menons actuellement une étude statistique sur un échantillon d'immeubles transformés entre 1982 et 1986, afin de déterminer avec précision les éléments suivants:

- corrélation entre le type de travaux et l'influence sur les loyers;
- évolution réelle des loyers en regard des conditions de l'autorisation;
- évolution du taux d'effort avant et après rénovation;
- taux de rotation, c'est-à-dire la fréquence des départs comparée entre immeubles rénovés et non rénovés;
- évolution socio-démographique, classes d'âge, catégories socio-professionnelles, etc.

Ces résultats seront disponibles dans le courant de l'automne 1988.

Quant aux interrogations et inquiétudes, elles sont de plusieurs ordres:

Durée et contrôle

Contrairement au décret vaudois, la LDTR ne prévoit pas une durée de validité des conditions de l'autorisation dans le temps. Il est admis, en pratique, que celles-ci sont valables pour la durée d'un bail-type (trois ans) et qu'après ce sont les dispositions de l'AMSL qui s'appliquent. Est-ce suffisant?

Travaux partiels

Les demandes de travaux partiels, notamment ceux qui concernent l'enveloppe des bâtiments, ont tendance à augmenter. Cette nouvelle forme de « saucissonnage » ou de rénovation diffuse laisse craindre que certains propriétaires fassent les travaux généraux sous forme d'autorisation et remettent en état les appartements, au coup par coup, à chaque changement de locataires et, évidemment, sans autorisation!

Etats locatifs hétérogènes

En relation avec le point précédent, on constate que nombreux sont les cas où, dans un immeuble, un ou deux logements ont un loyer à la pièce deux à trois fois supérieur au loyer moyen des autres appartements. Ces loyers dépassent largement la notion de besoin prépondérant de la population avant même l'exécution des travaux pour lesquels l'autorisation a été sollicitée. La réponse que nous fournissent habituellement les régisseurs est de nous dire que ces appartements ont été « refaits à neuf » au départ des locataires.

Logements vides

Le phénomène des logements vides (en attente de démolition ou de transformation), après avoir connu une légère diminution au début des années 80, semble reprendre de l'importance, puisque depuis deux ans on en dénombre à nouveau plus de mille. Par ailleurs, le prix de certaines transactions immobilières n'a plus aucune relation avec les critères économiques habituels (valeur intrinsèque – valeur de rendement). Seule la plus-value escomptée en cas de revente semble être la motivation de certains promoteurs.



Cité satellite d'Onex-Lancy
à Genève – état en 1965.

Enfin, on remarque dans quelques cas, peu nombreux, des logements vides après rénovation. Ce sont des immeubles où les propriétaires, bien qu'ayant accepté les conditions des autorisations, ne veulent pas les appliquer.

Combles

Une grande partie des dossiers de transformation prévoient souvent l'aménagement de logements dans les combles. A ce titre, on peut également réfléchir sur cette intervention qui, si elle permet de mettre sur le marché quelques centaines de logements chaque année, présente également des effets moins favorables tels que:

- intervention très chère (600 à 700 fr./m³), d'où loyers très élevés;
- habitabilité souvent discutable;
- privation pour les locataires en place d'espaces de rangement;
- nécessité d'introduire l'ascenseur et d'autres équipements.

Ces logements, qui devaient « soulager » le plan financier, ont bien souvent de la peine à s'autofinancer et induisent directement et indirectement des hausses de loyers pour les appartements existants.

Conclusions et perspectives

En partant du constat qu'à Genève, selon les données du RFP 80 recensement fédéral de la population, le parc des bâtiments susceptibles d'être soumis à la LDTR (c'est-à-dire le parc des bâtiments moins les villas) est d'environ 14 000, dont 5300 sont antérieurs à 1947 et 8700 postérieurs, cela signifie:

- le service de l'habitat ayant, depuis 1983, examiné environ 1 300 immeubles (de loin ou de près) et ceux-ci se rapportant pour la plupart à la période d'avant 1947, *qu'un immeuble sur quatre environ*, datant de cette période, a reçu une intervention nécessitant une autorisation de construire;
- que les 8700 bâtiments, postérieurs à 1947, représentant quelque 100 000 logements, dont 42 000 construits entre 1960 et 1970, sont les candidats potentiels de la rénovation de demain.

En constatant encore que la part des logements subventionnés par rapport à l'ensemble du parc diminue sensiblement et régulièrement, on peut affirmer, sans nulle crainte de se tromper, que le problème de la rénovation, tant au niveau quantitatif que qualitatif, est encore devant nous.

Il s'agit donc d'un problème majeur dont les différents acteurs (propriétaires, locataires, politiciens, architectes...) devront encore se préoccuper afin de pouvoir apporter des solutions qui permettront de maintenir ce parc de logements en bon état et à un niveau de loyer abordable pour la majorité de la population.

Mais la pénurie actuelle de logements sociaux rend de plus en plus difficile l'application de la LDTR. Elle ne fait qu'accroître la pression sur le parc existant qui constitue le réservoir principal des logements à loyer « abordable ». Il y a de ce fait une très forte contradiction entre une loi qui tend à contrôler et limiter des loyers des appartements après travaux et la pénurie qui contribue à faire augmenter le prix des terrains. C'est pourquoi la rénovation de l'habitat ancien n'est pas une « chose en soi », mais, au contraire, doit faire partie intégrante d'un concept général d'aménagement et de développement de la ville. Il ne s'agit donc pas d'opposer rénovation et construction de logements, mais au contraire d'associer ces interventions de façon complémentaire afin de tendre quelque peu un marché complètement crispé.

Louis Cornut,

chef du service de l'habitat
au Département des travaux publics
du canton de Genève