



**Cour des comptes**  
République et canton de Genève

# Attribution des logements selon le régime du bail associatif

Rapport n°84

25 avril 2024

SYNTHÈSE

**EXAMEN CIBLÉ**

Au service d'une action publique performante



# Cour des comptes

République et canton de Genève

La Cour des comptes est chargée du contrôle indépendant et autonome des services et départements de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire, des institutions cantonales de droit public, des organismes subventionnés ainsi que des institutions communales. Elle a également pour tâche l'évaluation des politiques publiques et assure la révision des comptes de l'État.

La Cour des comptes vérifie d'office et selon son libre choix la légalité des activités et la régularité des recettes et des dépenses décrites dans les comptes, et s'assure du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les entités visées par ses missions. La Cour des comptes peut également évaluer la pertinence, l'efficacité et l'efficience de l'action de l'État. Elle organise librement son travail et dispose de larges moyens d'investigation. Elle peut notamment requérir la production de documents, procéder à des auditions, à des expertises, se rendre dans les locaux des entités concernées.

**Le champ d'application** des missions de la Cour des comptes s'étend aux entités suivantes :

- l'administration cantonale comprenant les départements, la chancellerie d'État et leurs services ainsi que les organismes qui leur sont rattachés ou placés sous leur surveillance ;
- les institutions cantonales de droit public ;
- les entités subventionnées ;
- les entités de droit public ou privé dans lesquelles l'État possède une participation majoritaire, à l'exception des entités cotées en bourse ;
- le secrétariat général du Grand Conseil ;
- l'administration du pouvoir judiciaire ;
- les autorités communales, les services et les institutions qui en dépendent, ainsi que les entités intercommunales.

Les rapports de la Cour des comptes sont rendus publics : ils consignent ses observations, les conclusions de ses investigations, les enseignements qu'il faut en tirer et les recommandations conséquentes. La Cour des comptes prévoit en outre de signaler dans ses rapports les cas de réticence et les refus de collaborer survenus au cours de ses missions.

La Cour des comptes publie également un rapport annuel comportant la liste des objets traités, celle de ceux qu'elle a écartés, celle des rapports rendus avec leurs conclusions et recommandations et les suites qui y ont été données. Les rapports restés sans effet ni suite sont également signalés.

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes. Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

Prenez contact avec la Cour par téléphone, courrier postal ou électronique.

## Cour des comptes

Route de Chêne 54, 1208 Genève | 022 388 77 90 | [info@cdc-ge.ch](mailto:info@cdc-ge.ch) | [www.cdc-ge.ch](http://www.cdc-ge.ch)



## Contexte général

Les habitations bon marché (HBM) sont l'une des trois catégories<sup>1</sup> de logements subventionnés par l'État de Genève. Ces derniers sont détenus principalement par les Fondations Immobilières de Droit Public (FIDP)<sup>2</sup> et sont destinés aux personnes ayant des revenus très modestes.

La loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL) ainsi que par son règlement d'exécution (RGL) contiennent les critères que les demandeurs de logements doivent remplir afin de se voir attribuer une habitation subventionnée. Le secrétariat des fondations immobilières de droit public (SFIDP) a la charge d'attribuer les logements et l'office cantonal du logement et de la planification foncière (OCLPF) celle de contrôler le respect des conditions légales.

Dans le parc immobilier des HBM, trois immeubles, propriétés de la Fondation Camille Martin, sont gérés par des associations. Cette gestion comporte l'attribution des 53 logements, des petits travaux de maintenance et la conciergerie. Ce système émane des mouvements squats des années 1990 et perdure depuis, sans qu'aucun document ne l'officialise.

Durant ces dernières décennies, de nombreuses discussions ont eu lieu entre les associations et la Fondation Camille Martin afin de formaliser la gestion des trois immeubles. Divers projets de baux ont été élaborés, mais, faute d'accord, ils n'ont jamais été signés. Dès lors un contrat de bail tacite lie la Fondation et les associations, du fait du paiement du loyer.

## Problématique et objectifs de l'audit

La Cour a reçu une communication faisant état d'un potentiel dysfonctionnement dans le processus d'attribution des logements précités impliquant un risque élevé de cooptation.

L'objectif de l'intervention de la Cour était donc de s'assurer du respect des dispositions légales en matière d'attribution des logements dans les immeubles gérés par les associations.

## Appréciation générale

La Cour constate que les processus d'attribution de logements par les associations s'éloignent de ceux du SFIDP. Ce dernier dispose d'une base de données unique regroupant les demandeurs de logements subventionnés et dans laquelle une première sélection automatisée est réalisée lorsqu'un appartement se libère. Le but de cette étape est d'établir une liste de candidats sur des critères objectifs tels que le revenu, la situation familiale ou encore la situation locative actuelle.

De leur côté, les associations n'ont pas accès à cette application et ne peuvent exiger des candidats des éléments permettant de déterminer leur revenu. Elles ne peuvent dès lors garantir que le processus d'attribution est issu d'une sélection objective des dossiers.

---

<sup>1</sup> Les deux autres catégories sont les habitations à loyer modéré (HLM) et les habitations mixtes (HM).

<sup>2</sup> Il existe cinq FIDP : Fondation Camille Martin (FCM), Fondation Emma Kammacher (FEK), Fondation Jean Dutoit (FJD), Fondation Emilie Dupont (FED) et Fondation René et Kate Block (FRKB).

## Principaux constats

### 1. Des contrôles du respect des conditions HBM très lacunaires

L'OCLPF n'a pas été en mesure d'effectuer les contrôles requis par la loi durant de nombreuses années pour les immeubles régis par le bail associatif. En effet, jusqu'en octobre 2023, la plupart des habitants de logement gérés par les associations n'avaient pas rempli le formulaire de demande de logement. Or, ce document permet à l'OCLPF d'intégrer tous les demandeurs dans une base de données unique et de contrôler que les habitants respectent les conditions HBM (notamment celles en lien avec leur revenu). De ce fait, l'incapacité de l'OCLPF à effectuer des contrôles réguliers a conduit à une inégalité de traitement entre bénéficiaires de logements subventionnés.

Bien qu'à ce jour l'OCLPF dispose de la totalité des informations des sous-locataires, il n'existe pas de garantie à ce sujet. En effet, le processus de mise à jour des données demeure fragile, ce dernier dépendant de la volonté des habitants.

### 2. Une relation contractuelle non aboutie et problématique

Bien que la gestion des immeubles par les associations ait débuté il y a presque 30 ans, aucun bail n'a été signé entre la propriétaire des immeubles, la Fondation Camille Martin, et les associations<sup>3</sup>. Cela induit un cadre légal compliqué et prive la Fondation de la possibilité d'agir auprès des habitants en cas de non-respect des conditions d'attribution de logement HBM.

### 3. Des situations irrégulières identifiées parmi les habitants des immeubles

En l'absence de contrôle, l'OCLPF n'a pas pu s'assurer que les conditions légales aient été respectées. Après la mise à jour des dossiers, l'Office a relevé des irrégularités dans près d'un quart des situations des habitants. En effet, 7 sous-locataires sont en situation de sous-occupation et 5 autres ne sont soumis à aucune surtaxe malgré leurs revenus. La Cour a réalisé une analyse de la situation de tous les habitants des immeubles. Ce contrôle a permis de déceler les mêmes irrégularités que celles déjà identifiées par l'OCLPF. Ces situations devront être traitées par l'office.

### 4. Le processus d'attribution des logements des associations n'est pas conforme au RGL et manque de transparence

Les FIDP ont mis en place un processus d'attribution permettant d'assurer le respect du RGL et d'éviter tout risque de cooptation. Les associations ne respectent pas ce processus et de ce fait augmentent significativement le risque d'attribution des logements par favoritisme.

---

<sup>3</sup> Le paiement du loyer par les associations à la Fondation constitue un bail tacite. La Fondation facture un loyer global mensuel aux associations. Ces dernières s'occupent de récolter les loyers de chaque habitant afin d'effectuer un versement global.



## Axes d'amélioration proposés

La Cour a adressé deux recommandations au Département du territoire (DT) visant à rendre le processus d'attribution des trois immeubles conforme aux dispositions légales.

Premièrement, la Cour a recommandé au DT de mettre fin au régime d'exception dont bénéficient les trois associations locataires de la FCM, et de veiller à ce que les décisions d'attribution des logements dans les immeubles sous régime du bail associatif soient prises par les FIDP et l'OCLPF.

Cette recommandation n'est que partiellement acceptée par le Département, lequel souhaite laisser aux associations les décisions d'attribution des logements. Le DT s'engage cependant à ce que l'attribution des logements soit désormais contrôlée.

Deuxièmement, la Cour a recommandé au DT de renoncer à conclure des baux associatifs avec les associations et d'exiger la signature des contrats de bail entre la FCM et les habitants des immeubles concernés. Cette recommandation a été refusée par le Département.

## Tableau récapitulatif des recommandations

Recommandations :	2	Niveau de priorité <sup>4</sup> :	
- Acceptée :	1	Très élevée	-
		Élevée	2
- Refusée :	1	Moyenne	-
		Faible	-

Sur les deux recommandations adressées aux audités, une a été acceptée et une refusée.

No	Recommandation / Action	Priorité	Responsable	Délai
1	Rendre le traitement des attributions des logements HBM conforme au règlement sur le logement (RGL)	Élevée	Département du territoire	31.12.2024
2	Conclure des baux entre la Fondation et les habitants des immeubles concernés	Élevée	Département du territoire	REFUSÉE

Dans le cadre de ses missions légales, la Cour des comptes doit effectuer un suivi des recommandations émises aux entités auditées, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effet. À cette fin, elle a invité le département du territoire à remplir le tableau ci-dessus qui synthétise les améliorations à apporter, en indiquant le responsable de leur mise en place et leur délai de réalisation. Le niveau de priorité a été défini par la Cour.

---

<sup>4</sup> Le niveau de priorité est déterminé par la Cour des comptes en lien direct avec l'appréciation des risques et en fonction de l'impact de la recommandation sur l'amélioration de la performance des processus, de l'amélioration de la gouvernance et sur la réduction des risques identifiés. Le niveau de priorité de chacune des recommandations est explicité dans le chapitre 6 du rapport.



**Cour des comptes**

République et canton de Genève

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes.



Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

La Cour des comptes garantit l'anonymat des personnes qui lui transmettent des informations.

Vous pouvez prendre contact avec la Cour des comptes par téléphone, courrier postal ou électronique.

**Cour des comptes**

Route de Chêne 54, 1208 Genève | 022 388 77 90

[info@cdc-ge.ch](mailto:info@cdc-ge.ch) | [www.cdc-ge.ch](http://www.cdc-ge.ch)