

Date de dépôt: 23 novembre 2000

Messagerie

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la validité et la prise en considération de l'initiative populaire 116 « Pour un toit à soi »

- | | |
|--|--------------------------|
| 1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la <i>Feuille d'avis officielle</i> le | 22 septembre 2000 |
| 2. Débat de préconsultation sur la base du rapport du Conseil d'Etat au sujet de la validité et de la prise en considération de l'initiative, au plus tard le | 22 décembre 2000 |
| 3. Décision du Grand Conseil au sujet de la validité de l'initiative sur la base du rapport de la Commission législative, au plus tard le | 22 juin 2001 |
| 4. Sur la base du rapport de la commission désignée à cette fin, décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contre-projet, au plus tard le | 22 mars 2002 |
| 5. En cas d'opposition d'un contre-projet, adoption par le Grand Conseil du contre-projet, au plus tard le | 22 mars 2003 |

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le Conseil d'Etat a constaté l'aboutissement de cette initiative par un arrêté du 20 septembre 2000, publié dans la Feuille d'avis officielle du 22 septembre 2000. De cette date courent une série de délais successifs qui définissent les étapes de la procédure en vue d'assurer le bon exercice des droits populaires.

Le premier de ces délais a trait au débat de préconsultation, qui doit intervenir dans un délai de trois mois suivant la constatation de l'aboutissement de l'initiative, conformément à l'article 119A de la loi portant règlement du Grand Conseil (B 1 01). En l'espèce, ce délai arrive à échéance le 22 décembre 2000 ; le Grand Conseil devra donc traiter cet objet lors de sa session des 14 et 15 décembre 2000. C'est en vue de ce débat que le Conseil d'Etat soumet le présent rapport.

1. Validité de l'initiative

Le Conseil d'Etat est d'avis que l'initiative « Pour un toit à soi » (IN 116) ne pose pas de problème de recevabilité, ainsi que cela résulte de l'analyse qui suit.

1.1 Recevabilité formelle

1.1.1 Unité de la matière

Le respect de ce principe, dont le contenu relève du droit fédéral, postule que l'on présente au suffrage du corps électoral une question unique à laquelle il peut être répondu par « oui » ou par « non ».

En principe, l'exigence de l'unité de la matière est plus souple s'agissant d'un projet rédigé en termes généraux dans la mesure où il doit être ensuite concrétisé par le législateur. Ce dernier pourra en effet corriger les imperfections de l'initiative dans la procédure d'adoption de la loi.

Intitulée « Pour un toit à soi », l'initiative 116 repose sur la volonté de « faciliter l'acquisition de son propre logement par ceux qui le souhaitent », et ce par le moyen de modifications de la législation cantonale.

Ainsi, la lecture de l'initiative 116 révèle que celle-ci poursuit un unique objectif, au demeurant encouragé par la Confédération helvétique (article 108, alinéas 1 et 2, de la Constitution fédérale), soit la facilitation de l'accès à la propriété.

Il peut en conséquence être retenu que l'initiative 116 satisfait au principe de l'unité de la matière.

1.1.2 Unité de la forme

Le principe de l'unité de la forme (article 66, alinéa 1, de la Constitution genevoise) exige que les initiants choisissent soit l'initiative non formulée, soit l'initiative formulée, mais pas un mélange des deux formes, faute de quoi le traitement de l'initiative serait difficile, voire impossible, compte tenu des dispositions légales applicables.

S'agissant en l'espèce d'une initiative non formulée et rédigée comme telle, au sens de l'article 65 de la Constitution genevoise, l'unité de la forme est respectée.

1.1.3 Unité du genre

L'unité du genre, ou unité normative (article 66, alinéa 1, de la Constitution genevoise), exige que l'initiative soit du niveau d'une norme législative ou de celui d'une norme constitutionnelle, sans mélange des deux.

Dans le présent cas, l'unité du genre est respectée, puisque l'initiative dont il est question est conçue en termes généraux et qu'il appartiendra au Grand Conseil d'en concrétiser, le cas échéant, la teneur par une ou des lois ou par une norme constitutionnelle.

1.2 Recevabilité matérielle

1.2.1 Conformité au droit

Selon ce principe, une initiative cantonale doit avoir un contenu conforme au droit supérieur, c'est-à-dire compatible avec l'ordre juridique fédéral (force dérogatoire du droit fédéral), voire intercantonal ou international. Une initiative ne peut cependant être invalidée sous ce rapport que si elle ne se prête à aucune interprétation compatible avec le droit supérieur.

En principe, il ne suffit pas que l'objectif poursuivi par l'initiative soit conforme au droit supérieur, il faut encore que les moyens proposés pour atteindre cet objectif ne soient pas contraires à ce droit. S'agissant d'une initiative rédigée en termes généraux, il faut prendre en considération la latitude d'appréciation dont dispose le législateur lors de la concrétisation ultérieure du texte. Il appartient alors au législateur de choisir parmi les

solutions possibles pour atteindre les objectifs fixés par les initiants celles qui sont conformes au droit fédéral.

En outre, l'initiative doit être interprétée de manière conforme à la Constitution fédérale. L'initiative ne peut être déclarée contraire au droit supérieur que si elle ne se prête pas à une telle interprétation.

Dans le présent cas, aucun des moyens proposés – de manière non exhaustive au demeurant – par l'initiative 116 ne heurte le droit fédéral, ce d'autant moins que, s'agissant d'une initiative non formulée, le législateur amené à concrétiser celle-ci dispose d'une large marge de manœuvre pour les définir dans les détails, aux fins, notamment, d'assurer leur conformité avec le droit supérieur. Par ailleurs, et plus spécifiquement s'agissant du premier moyen suggéré, soit l'épargne-logement, les initiants ont pris expressément le soin de préciser que le système à élaborer devait être conforme à l'état du droit fédéral « en vigueur au moment de la concrétisation de l'initiative » : le souci de respecter la législation s'imposant au canton est ainsi manifeste.

Dès lors, l'initiative 116 n'est pas contraire au droit supérieur.

1.2.2 Exécutabilité

Du point de vue matériel, l'initiative 116 ne pose pas de problème quant à son exécutabilité.

Tout au plus peut-on relever que dans le domaine de l'épargne-logement, le volet fiscal proposé par les initiants se trouvera en opposition avec la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes, du 14 décembre 1990 (LHID).

Cela ne suffit pas cependant pour rendre l'épargne-logement inexécutable, dans la mesure où l'initiative ne fait pas de la déduction fiscale le seul moyen d'atteindre le but proposé, d'une part, et où elle fait expressément référence au droit fédéral en vigueur au moment de la concrétisation de l'initiative, d'autre part.

2. Prise en considération de l'initiative

L'initiative populaire cantonale intitulée « Pour un toit à soi » a pour objectif, selon les initiants, de faciliter l'acquisition de leur propre logement par ceux qui le souhaitent.

Cette initiative non formulée demande au Grand Conseil de légiférer dans trois domaines :

- l'épargne-logement ;
- l'aménagement du territoire ;
- l'élargissement du marché des logements.

Contrairement aux initiants, le Conseil d'Etat estime que les dispositions légales en vigueur sont suffisantes pour permettre le développement de l'accession à la propriété pour les raisons suivantes :

A) L'épargne-logement

L'initiative demande à l'Etat d'élaborer un système d'épargne-logement performant qui accorde à celui qui souhaite devenir propriétaire des avantages, notamment fiscaux, afin qu'il puisse constituer des fonds propres suffisants à des conditions attrayantes. Concrètement, il s'agit entre autres de permettre à l'épargnant de déduire de son revenu imposable les montants versés sur son compte d'épargne-logement.

Il faut tout d'abord rappeler qu'il existe déjà, dans la législation cantonale, la loi encourageant l'accession à la propriété du logement par l'épargne-logement, du 26 septembre 1969 (I 4 55). Cette loi prévoit l'octroi d'une prime de l'Etat, correspondant aux intérêts des livrets d'épargne-logement, le cautionnement de l'Etat pour les prêts hypothécaires en 2^e rang et l'exonération fiscale pendant 10 ans au moins des impôts sur le revenu et la fortune afférents au logement acheté. Malgré l'importance des aides prévues par cette loi, notamment en ce qui concerne l'exonération fiscale, on doit constater qu'elle n'a été que peu utilisée puisque seuls 66 logements et villas ont été mis au bénéfice de ces dispositions jusqu'à ce jour. Cet échec relatif résulte probablement du système même de l'épargne-logement qui exige de la part des futurs acquéreurs qu'ils fassent preuve d'une grande persévérance. En effet, l'accumulation des fonds propres nécessaires à l'achat d'un logement par la seule épargne individuelle est un processus long, s'étendant sur plusieurs années, pendant lesquelles le candidat-acheteur se trouve dans l'impossibilité de saisir les opportunités d'achat favorables qui se présentent. A cet égard, il faut bien admettre que l'utilisation, désormais possible, d'une partie du 2^e pilier et du 3^e pilier lié pour financer l'achat d'un logement est d'une bien plus grande efficacité que le système de l'épargne-logement.

Il faut également préciser que les mesures fiscales proposées par les initiants seront proscrites, dès le 1^{er} janvier 2001, par la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes, du 14 décembre 1990 (LHID). Le canton ne sera par conséquent pas en mesure,

même si l'initiative « Pour un toit à soi » est acceptée par le peuple, de légiférer pour la matérialiser, puisqu'il violerait, de ce fait, le droit fédéral prépondérant. Il faut enfin se souvenir qu'une initiative populaire fédérale intitulée « Propriété du logement pour tous », qui aurait permis l'introduction des dites mesures fiscales pour encourager l'accession à la propriété, a été rejetée tant par le peuple que par les cantons en date du 7 février 1999.

B) L'aménagement du territoire

A l'effet de lutter contre la rareté des terrains et de prévenir la pénurie de logements, l'initiative « Pour un toit à soi » comporte un volet « aménagement du territoire », lui-même subdivisé en deux parties :

a) « Toute réduction de droits à bâtir doit être entièrement compensée ».

Cette proposition part d'une prémisse de base erronée, selon laquelle les droits à bâtir afférents aux parcelles sises en zone à bâtir seraient menacés de réduction, raison pour laquelle il y aurait lieu de prévoir leur compensation.

La réalité démontre tout le contraire : les droits à bâtir ne cessent d'être augmentés, que ce soit par des déclassements en zone à bâtir plus dense de terrains jusqu'alors sis dans une zone à bâtir moins dense, voire en zone agricole, ou encore par l'octroi d'autorisations de construire délivrées par voie dérogatoire, permettant de bénéficier d'un indice d'utilisation du sol plus important, en particulier pour les terrains compris dans la zone villa.

A titre d'exemple, l'augmentation des droits à bâtir des terrains compris dans le périmètre de la totalité des plans d'affectation du sol adoptés en 1997 a donné lieu à des plus-values financières estimées à près de 17 millions de francs. Quant à l'augmentation des droits à bâtir résultant de l'octroi de dérogations au cours de la même année, les plus-values en résultant ont été estimées à plus de 11 millions pour un échantillon représentant 3 % seulement de l'ensemble des autorisations de construire délivrées par voie dérogatoire et susceptibles de générer des plus-values. Pendant la même période, l'Etat de Genève n'a été condamné à payer aucune indemnité pour expropriation matérielle résultant d'une mesure d'aménagement du territoire au sens large, qui se serait caractérisée par une réduction significative des droits à bâtir.

Ce mouvement continu d'augmentation des droits à bâtir est appelé à perdurer parce qu'il s'inscrit dans le concept du futur plan directeur cantonal, adopté le 8 juin 2000 par le Grand Conseil, document de référence fixant les grandes lignes applicables en matière d'aménagement du territoire, et axé sur le développement durable.

Le nouveau concept se fonde sur une densification concernant avant tout la couronne suburbaine, qui vise à une utilisation différenciée des potentiels à bâtir dans les zones de développement, selon les indices usuels. Il encourage le recours à l'indice d'utilisation de 0,4 dans les zones villas et envisage même des déclassements ponctuels de terrains sis en zone agricole.

Il fait appel en priorité aux possibilités de densification offertes par les zones de développement, lesquelles permettent le plus souvent de multiplier de plusieurs facteurs l'indice d'utilisation du sol d'un terrain. Ainsi, en zone de développement 3, l'indice d'utilisation du sol (ci-après : IUS) usuel de 1,2 est en principe applicable, « *voire plus dans les sites qui s'y prêtent* ». Dans les zones 4A de développement, respect dans la mesure du possible de l'indice usuel de 0,8. C'est dire que, dans les cas les plus fréquents (zone villa de développement 3 ou 4), l'indice d'utilisation du sol sera multiplié par 4 ou 6 en cas d'usage de la zone de développement, ou encore par 2 en zone villa en cas d'usage des possibilités dérogatoires (0,4 au lieu 0,2).

C'est en se fondant notamment sur ces principes que les besoins prévisibles en matière de logement d'ici 2015, estimés à 32'000 logements en 1995, pourront être satisfaits. Tel est en tout cas l'objectif fixé par le nouveau concept de l'aménagement du territoire, lequel peut parfaitement être atteint par les mesures qu'il préconise et qui se traduira, globalement, par une augmentation des droits à bâtir actuellement existants plutôt que leur diminution.

Dans un tel contexte, ce sont, au contraire, plutôt les terrains dépourvus de droits à bâtir, telles les zones agricoles, qui sont menacés de disparition et dont il convient d'envisager la protection, afin de préserver une certaine qualité de vie, en prévoyant au besoin un système de compensation, comme le fait d'ailleurs le concept cantonal en cas de déclassement de zone agricole.

Au niveau individuel, on ne peut certes pas exclure théoriquement que, pour un secteur donné, un plan d'affectation du sol, adopté conformément aux exigences de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 22 juin 1979 (ci-après : LAT), doive être revu, annulé et remplacé par un autre plan, opération qui aboutirait en fin de compte à diminuer les droits à bâtir d'une parcelle donnée, par exemple pour ménager dans le milieu bâti des aires de verdure et des espaces plantés d'arbres, comme l'exige le droit fédéral¹.

¹ cf. art. 3, al. 3, let. e LAT.

A cet égard, un système de compensation existe déjà. Il s'agit de l'art. 5, al. 2 LAT, en vertu duquel une juste indemnité est accordée lorsque des mesures d'aménagement apportent au droit de propriété des restrictions équivalant à une expropriation matérielle. Le simple fait que l'Etat de Genève n'ait jamais été condamné à verser une indemnité pour expropriation matérielle témoigne que de tels cas sont pour le moins exceptionnels et ne nécessitent donc pas la mise au point d'un système complexe de compensation. Au demeurant, il n'est pas établi que le droit fédéral en laisse la possibilité.

Dès lors que les droits à bâtir afférents aux parcelles sises en zone à bâtir ne sont globalement pas menacés de réduction, que sur le plan individuel un système de compensation existe déjà pour le cas où un propriétaire serait plus particulièrement touché, il n'y a pas lieu de prévoir un système de compensation complexe et inutile.

Par conséquent, la première proposition du volet de l'initiative « Pour un toit à soi » consacré à l'aménagement du territoire ne répond à aucune nécessité et doit de ce fait être écartée.

b) « La loi doit permettre, sous réserve du préavis de l'exécutif communal, la construction de logements en propriété individuelle à celui qui le souhaite ».

On partira du principe que cette proposition se borne à considérer la seule utilisation des zones à bâtir et vise plus particulièrement celle des zones de développement.

L'idée poursuivie ne devrait, en effet, pas viser à permettre la construction de logements en propriété en n'importe quel endroit du canton, par exemple en zone agricole, ce qui obligerait à des déclassements inconsidérés chaque fois qu'un propriétaire le souhaite. Elle ne devrait pas non plus viser les zones à bâtir ordinaires, qui ne connaissent pas de restrictions particulières en la matière et dans lesquelles se trouvent concentré environ le tiers du potentiel à bâtir envisageable.

C'est donc bien la loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957 (ci-après : LGZD) qui semble particulièrement visée. Cette dernière, parallèlement à d'autres buts tels le développement harmonieux des périmètres d'extension de l'agglomération, ou la lutte contre la spéculation foncière sur les terrains destinés au futur développement de la ville, tend essentiellement à

favoriser la mise sur le marché de logements à caractère social², ainsi qu'à maintenir les loyers et les prix des appartements dans des limites supportables. A ce titre, il s'agit de l'un des instruments fondamentaux de la lutte contre la pénurie de logements à Genève.

La LGZD comporte dès lors un certain nombre de restrictions au droit de la propriété, fondées sur des objectifs de politique sociale.

Cela ne veut pas dire que seuls des logements destinés à la location, dans des bâtiments d'habitation locatifs répondant par le nombre, le type et les loyers des logements prévus à un besoin prépondérant d'intérêt général, puissent y être construits. En effet, des logements destinés à la vente peuvent également être édifiés en zone de développement (cf. art. 5, al. 1, let. b LGZD), en pratique dans une proportion, généralement, de 1/3 de logements libres pour 2/3 de logements sociaux.

Dans cette mesure, la seconde partie de l'invite «Aménagement du territoire» de l'initiative «Pour un toit à soi», en tant qu'elle propose «à celui qui le souhaite» de permettre la construction de logements en propriété individuelle, apparaît comme une manière de diminuer la part de logements sociaux à construire dans les zones de développement.

Une telle proposition ne répond pas à l'intérêt général, au détriment duquel elle se réaliserait. Par conséquent, elle ne peut pas être acceptée.

Au demeurant, on rappellera que, si la part prépondérante du potentiel à bâtir (environ 2/3) du canton est concentrée en zone de développement, le solde de ce potentiel (environ 1/3) se situe en zone ordinaire et n'est pas frappé de restrictions particulières. Si l'on considère que, dans la règle, un tiers des logements en zone de développement sont en promotion libre, il faut admettre que plus de la moitié de l'accroissement du potentiel à bâtir prévu par le futur plan directeur cantonal (33 % + le tiers de 66 %, soit 22 %, de potentiel à bâtir concentré dans les zones de développement) peut être consacré à la propriété individuelle, ce qui paraît répondre aux besoins, tout en garantissant, pour l'autre moitié, les objectifs d'une politique sociale du logement.

C) L'élargissement du marché des logements

² Mémorial Grand Conseil 1972, p. 412.

L'initiative propose de permettre l'achat de tout appartement lorsque l'acquéreur entend y établir son domicile, sans restrictions cantonales et en garantissant la protection des locataires fondée sur le droit du bail.

Cette proposition va à l'encontre de la législation genevoise mise en place depuis de nombreuses années en matière d'aliénation d'appartements destinés à la location. Pour l'essentiel, cette législation se fonde sur l'initiative populaire « pour protéger les locataires contre les congés-ventes » (IN 11) adoptée en votation populaire le 10 mars 1985.

En particulier, l'article 39 de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation, du 25 janvier 1996 (L 5 20 – ci-après LDTR) stipule :

Art. 39 Aliénation

¹ *L'aliénation, sous quelque forme que ce soit (notamment cession de droits de copropriété d'étages ou de parties d'étages, d'actions, de parts sociales), d'un appartement à usage d'habitation, jusqu'alors offert en location, est soumise à autorisation dans la mesure où l'appartement entre, à raison de son loyer ou de son type, dans une catégorie de logements où sévit la pénurie.*

Motifs de refus

² *Le département refuse l'autorisation lorsqu'un motif prépondérant d'intérêt public ou d'intérêt général s'y oppose. L'intérêt public et l'intérêt général résident dans le maintien, en période de pénurie de logements, de l'affectation locative des appartements loués.*

Exception

³ *Afin de prévenir le changement d'affectation progressif d'un immeuble locatif, le désir d'un locataire en place d'acquérir son logement n'est présumé l'emporter sur l'intérêt public que si les conditions suivantes sont réunies :*

– 60% des locataires en place acceptent formellement cette acquisition; dans ce cas cependant, les locataires restants devront obtenir la garantie de ne pas être contraints d'acheter leur appartement ou de partir.

Motifs d'autorisation

⁴ *Le département autorise l'aliénation d'un appartement si celui-ci :*

a) a été dès sa construction soumis au régime de la propriété par étages ou à une forme de propriété analogue;

b) *était, le 30 mars 1985, soumis au régime de la propriété par étages ou à une forme de propriété analogue et qu'il avait déjà été cédé de manière individualisée;*

c) *n'a jamais été loué;*

d) *a fait une fois au moins l'objet d'une autorisation d'aliéner en vertu de la présente loi.*

Relogement du locataire

⁵ *Au cas où l'autorisation est délivrée, celle-ci peut être soumise à certaines conditions concernant le relogement du locataire.*

Cet article ne vise nullement à empêcher en soi le transfert de propriété mais à préserver le nombre d'appartements à louer dans les catégories où règne la pénurie. Il a été adopté pour répondre à l'intérêt public et général visant à la préservation du parc immobilier locatif.

Contrairement à ce qu'indique le texte de l'initiative, le candidat à l'accession à la propriété n'est pas contraint de se limiter à trouver un appartement neuf, étant précisé que l'aliénation de ce type d'appartement n'est pas soumise à autorisation du département. A cet égard, les motifs d'autorisation de l'article 39, alinéa 4 LDTR sont très explicites et permettent expressément l'acquisition d'appartements anciens. Au surplus, la possibilité pour le locataire en place d'acquérir son propre logement est également formellement prévue par la LDTR (article 39, alinéa 3).

La validité du système mis en place ainsi que la prépondérance de l'intérêt public visé ont été examinées à plusieurs reprises par le Tribunal fédéral. De jurisprudence constante, les dispositions sur l'aliénation d'appartements poursuivent un intérêt public prépondérant en cherchant à combattre la pénurie de logements locatifs et en menant une politique sociale en faveur des locataires (voir notamment ATF 111 Ia 26). C'est ainsi que le principe du régime d'autorisation destiné à limiter la vente d'appartements touchés par la pénurie a été appliqué de manière conforme à la Constitution (ATF 113 Ia 139).

Alors que les indicateurs économiques et statistiques cantonaux mettent en avant actuellement un resserrement sévère de l'offre sur le marché du logement, avec toutes les conséquences prévisibles au plan social qui découlent d'une situation de pénurie de logements répondant aux besoins de la majorité de la population, mettre à néant la législation mise en place à cet égard, qui défend un intérêt général prépondérant, ne pourrait que porter préjudice à l'ensemble de la population genevoise.

Au surplus, le titre du point 3 de l'initiative est trompeur, dès lors qu'il ne vise pas un élargissement du marché des logements au sens large, mais vise uniquement le marché des logements destinés à la vente, au détriment de ceux destinés à la location, étant encore rappelé que la pénurie touche en priorité les appartements destinés à la location.

3. Conclusion

Le Conseil d'Etat, tout en reconnaissant la légitimité du but que représente l'accession à la propriété de son logement, estime néanmoins que les dispositions actuelles de la loi sont suffisantes.

Dans cette perspective, il convient de rappeler que le droit cantonal a récemment été complété par une nouvelle loi sur l'aide à la propriété individuelle (dite «loi Opériol»), du 1^{er} novembre 1997 (I 4 53). Cette loi prévoit le cautionnement par l'Etat de prêts hypothécaires permettant de ce fait un achat avec seulement 10 % de fonds propres. Des avances remboursables peuvent également être octroyées pour abaisser les charges du propriétaire, en particulier pendant les premières années suivant l'achat du logement. Ces mesures sont considérées comme adéquates et suffisantes, alliées aux mesures d'incitation d'ordre fiscal existant déjà par le biais du 2^e pilier et du 3^e pilier lié, pour encourager de manière efficace l'accession à la propriété dans le canton.

Vu ce qui précède, nous considérons que les propositions contenues par l'initiative «Pour un toit à soi» sont inopportunes et invitons le Grand Conseil à la rejeter.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

Le chancelier:
R. Hensler

Le président
G.-O. Segond