

Date de dépôt: 5 février 2002

Messagerie

Rapport

de la Commission du logement chargée d'étudier 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 contreprojet, au plus tard le | 22 mars 2002 |
| 5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, au plus tard le | 22 mars 2003 |

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapporteur: M. Pascal Pétroz

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission du logement a étudié l'initiative populaire « Pour un toit à soi » lors de ses séances des 19, 26 novembre, 10 et 17 décembre 2001, sous la présidence de M^{me} Marie-Paule Blanchard-Queloz, en présence de M. Laurent Moutinot, chef du Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement, de M^{me} Marie-Christine Dulon, directrice adjointe de l'Office cantonal du logement, ainsi que de M. Georges Albert, directeur général de l'Office cantonal du logement.

Les procès-verbaux des séances ont été rédigés avec compétence par M. Hubert Demain, que nous tenons à remercier ici.

I. Recevabilité et prise en considération de l'initiative

Le Conseil d'Etat a constaté l'aboutissement de cette initiative par arrêté du 20 septembre 2000, publié dans la Feuille d'avis officielle du 22 septembre 2000.

Le 23 novembre 2000, ce Conseil a déposé un rapport à l'intention du Grand Conseil sur la validité de l'initiative. Il en ressort que le gouvernement a estimé qu'elle ne posait pas de problème de recevabilité, mais a invité le Grand Conseil à la rejeter, au motif que les dispositions légales actuelles étaient suffisantes.

Le 30 janvier 2001, la Commission législative a établi un rapport déclarant l'initiative recevable.

II. Auditions

A. Audition de la Chambre genevoise immobilière

La délégation de la Chambre genevoise immobilière (ci-après : CGI) était composée de M. Christian Buonomo, président du groupement des propriétaires d'appartements, et de M. Mark Muller, secrétaire général de la CGI.

Ceux-ci ont relevé que le but visé par l'initiative « Pour un toit à soi » était de favoriser l'accès à la propriété, droit consacré par la constitution genevoise.

Ils ont également rappelé que seul, 13,8% des Genevois étaient propriétaires de leur logement, contre 31% dans l'ensemble de la Suisse.

L'objectif de la CGI est de proposer un ensemble de mesures incitatives, sans intervention directe de l'Etat, une recette miracle permettant d'augmenter le nombre des propriétaires n'existant pas.

La CGI a décrit les trois invites de l'initiative comme suit :

Epargne-logement

Le recours à l'épargne-logement permet d'éviter un recours excessif à l'utilisation des fonds provenant de la prévoyance professionnelle afin d'acheter son logement, ce qui peut considérablement péjorer la situation du propriétaire au moment de sa retraite.

Aménagement du territoire

Tout d'abord, les zones déclarées inconstructibles, telles que par exemple les périmètres sis à proximité d'une forêt, doivent faire l'objet d'une compensation, laquelle pourrait consister en la mise à disposition d'une surface correspondante à un autre endroit du canton ou de la même parcelle, ou en une indemnisation.

Ensuite, l'initiative, en tant qu'elle prévoit que la loi doit permettre « la construction de logements en propriété individuelle », vise à empêcher que l'on n'impose la construction d'immeubles locatifs, au détriment de formes de propriété individuelle.

Elargissement du marché des logements

Ce processus nécessite la mise à disposition sur le marché d'appartements anciens, par la suppression d'entraves prévues à cet effet par la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation.

Une manière de concrétiser cette intention serait de permettre la vente d'un appartement vacant à un ménage qui souhaite y établir son domicile

La CGI relève à ce propose que les dispositions prévues par cette loi relatives aux ventes d'appartements avaient à l'origine pour but de lutter contre les « congés-ventes ». Or, le droit du bail autorise, depuis 1990, un

locataire à faire annuler un congé ayant pour but de créer une pression en vue d'un achat de l'appartement qu'il occupe.

B. Audition de M. Jacques Ribaux, directeur suppléant de l'Office fédéral du logement

M. Jacques Ribaux expose aux commissaires les grandes lignes du projet de loi sur la promotion du logement.

S'agissant de l'accession à la propriété, la Confédération soutiendrait financièrement deux coopératives de logement déjà existantes, l'une romande, l'autre alémanique.

Le projet est fondé sur des arrière-cautions octroyées par ces coopératives.

Il est en outre possible, à la suite d'une intervention de M. le conseiller fédéral Pascal Couchepin, que des prêts sans intérêts soient octroyés à des ménages à revenus modestes.

L'aide pour les organisations s'occupant de la construction de logements d'utilité publique serait inchangée.

M. Jacques Ribaux a également exposé les différentes possibilités évoquées en l'état à Berne au sujet de l'imposition de la valeur locative, au sujet de laquelle aucune décision formelle n'a été prise à ce stade.

C. Audition du Rassemblement pour une politique sociale du logement

La délégation du Rassemblement pour une politique sociale du logement (ci-après : RPSL) était composée de M^{me} Karin Grobet Thorens, membre du RPSL, et de M. Carlo Sommaruga, secrétaire général du RPSL.

Selon ceux-ci, le nombre peu élevé de propriétaires à Genève est dû à une question de mentalité ainsi qu'à l'exiguïté du territoire.

En ce qui concerne la première invite de l'initiative, le RPSL considère que la législation actuelle est suffisante.

S'agissant en outre du volet consacré à l'aménagement du territoire, les auditionnés estiment que la priorité doit être donnée au logement social.

De ce point de vue, l'initiative, en tant qu'elle désire favoriser « la construction de logements en propriété individuelle », va à l'encontre de cet objectif.

Enfin, le RPSL n'entend enfin pas s'étendre sur la question de l'élargissement du marché des logements, ce point posant des problèmes d'ordre juridique.

D. Audition de M. Philippe Thalmann

M. Philippe Thalmann, professeur d'économie de la construction à l'EPFL, expose aux commissaires les résultats d'enquêtes effectuées en 1996.

Il en ressort que 77% des locataires suisses désirent devenir propriétaires, la proportion atteignant presque 90% à Genève.

48% des locataires genevois sont ce que l'orateur dénomme des « locataires par obligation », c'est-à-dire qui désirent devenir propriétaires mais qui n'ont pas encore les moyens financiers d'atteindre leur objectif.

Il indique également que la plupart des Suisses sont locataires d'un appartement mais rêvent de devenir propriétaires d'une maison individuelle.

78% des locataires suisses pourraient être convaincus d'accéder à la propriété.

M. Philippe Thalmann conclut en indiquant notamment qu'il y a lieu de faciliter l'accès à la propriété sans être trop contraignant et qu'il faut éviter d'encourager des ménages à devenir propriétaires si cela peut leur amener ensuite des déconvenues financières.

III. Discussion au sein de la commission

Pour la minorité de la commission, la première invite, consistant à élaborer un système cantonal d'épargne-logement, est inutile, dans la mesure où la législation contient d'ores et déjà une loi encourageant l'accession à la propriété du logement par l'épargne-logement (I 4 55).

La majorité de la commission a pour sa part estimé que la loi actuelle contenait des restrictions d'importance qui la rendaient peu attractive.

Considérant également que le canton de Bâle-Campagne dispose d'une loi sur l'épargne-logement qui donne entière satisfaction, les commissaires de la majorité ont estimé opportun de soutenir l'amélioration de la loi actuelle.

Par ailleurs, les commissaires de la minorité ont fustigé le deuxième volet de l'initiative, en alléguant qu'elle aboutirait à la construction unique de logements en propriété par étages et de villas, au détriment de logements sociaux.

La majorité de la commission a pour sa part estimé que la volonté de personnes physiques d'accéder à la propriété méritait d'être soutenue et que cela n'impliquait en aucun cas de renoncer à la construction de logements sociaux.

Elle a retenu que la population genevoise avait des besoins divers et que ceux-ci devaient tous être comblés dans la mesure du possible.

Ne construire que du logement social sans offrir à quiconque la possibilité de devenir propriétaire est de la politique clientéliste et ne répond pas à un intérêt public plus large.

En outre, les commissaires ont estimé que les indemnisations pour expropriation matérielle étaient soumises en l'état à des conditions trop restrictives pour permettre dans tous les cas la compensation d'une restriction des droits à bâtir.

Enfin, certains commissaires ont considéré que la volonté des initiants d'élargir le marché des logements revenait à vouloir réintroduire le système des congés-ventes.

Cet argument a été vigoureusement contesté par la majorité de la commission, laquelle a rappelé que les congés-ventes étaient interdits par le droit du bail fédéral.

Au contraire, la législation actuelle impose des restrictions inadmissibles au locataire qui décide d'acquérir un appartement pour son propre compte, ce qui n'est pas acceptable.

En ce sens, l'initiative, en tant qu'elle prévoit de « permettre, sans restrictions cantonales et en garantissant la protection des locataires fondée sur le droit du bail, l'achat de tout appartement lorsque l'acquéreur décide d'établir son domicile », mérite d'être soutenue.

Vote sur l'IN 116

Oui : 8 (1 UDC, 3 L, 2 R, 2 PDC)

Non : 7 (2 Ve, 3 S, 2 AdG)

Abstention : 0

La majorité de la Commission du logement vous recommande par conséquent d'accepter l'initiative « Un toit à soi » (IN 116).

Lancement d'une initiative

La Chambre genevoise immobilière a lancé l'initiative populaire intitulée « Pour un toit à soi », qui a abouti.

Le tableau ci-dessous indique les dates ultimes auxquelles cette initiative doit être traitée aux différents stades du processus d'examen des initiatives prévus par la loi.

- | | |
|---|--------------------------|
| 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 contreprojet, au plus tard le | 22 mars 2002 |
| 5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, au plus tard le | 22 mars 2003 |

Initiative populaire

« Pour un toit à soi »

Les citoyens soussignés, électeurs et électrices dans le canton de Genève, en application des articles 64 et 65 de la Constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847, et des articles 86 à 93 de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982, appuient la présente initiative non formulée, qui demande au Grand Conseil de légiférer aux fins de faciliter l'acquisition de son propre logement par ceux qui le souhaitent, notamment en modifiant les dispositions relatives à :

L'épargne-logement

Celui qui souhaite devenir propriétaire doit pouvoir constituer des fonds propres suffisants à des conditions attrayantes. Il faut, à cet effet, élaborer un système cantonal d'épargne-logement qui exploite tous les avantages, fiscaux notamment, autorisés par le droit fédéral en vigueur au moment de la concrétisation de l'initiative.

L'aménagement du territoire

A Genève, les terrains à bâtir deviennent rares. Ainsi, dans l'intérêt général de la population et afin de prévenir la pénurie de logements, nous demandons :

- a) toute réduction de droits à bâtir doit être entièrement compensée ;
- 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.

L'élargissement du marché des logements

En raison de la législation défavorable à la propriété individuelle, celui qui veut acquérir un appartement doit généralement acheter un appartement neuf. Or, le coût des appartements anciens est souvent inférieur. Il convient ainsi de permettre, sans restrictions cantonales et en garantissant la protection des locataires fondée sur le droit du bail, l'achat de tout appartement lorsque l'acquéreur entend y établir son domicile.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Démocratisons la propriété de son logement !

Parmi les rêves que nous nourrissons tous, devenir propriétaire de son logement figure en bonne place.

Or, après Bâle-Ville, Genève est le canton suisse qui compte le moins de propriétaires. Pour aider les locataires genevois à réaliser leur rêve, la Chambre genevoise immobilière lance deux initiatives populaires.

La propriété est l'une des valeurs fondamentales de notre société. Alors que bien des repères ont tendance à disparaître, la propriété individuelle peut et doit rester une référence solide.

En devenant propriétaire, on constitue un patrimoine pour sa famille. De plus, le propriétaire prend un soin particulier de son environnement. Ces éléments sont conformes à la notion de développement durable, qui doit guider les options à prendre pour le futur. Le développement de la propriété individuelle contribue par ailleurs à la prospérité de la société.

Nos propositions

Celui qui veut devenir propriétaire rencontre deux problèmes majeurs : le coût du logement qu'il souhaite acquérir et son financement. En particulier, il est difficile de réunir 20 % de fonds propres.

Ce qui est rare est cher. Par le biais d'une initiative non formulée, l'initiative « Pour un toit à soi », nous proposons de permettre la mise sur le marché de plus de logements en propriété. Nous demandons, d'une part, que l'aménagement du territoire genevois s'ouvre à la propriété individuelle. Nous voulons, d'autre part, que tout appartement existant puisse être acheté par celui qui veut y établir son domicile.

Cette initiative contient une troisième invite, qui vise, elle, à faciliter la constitution des fonds propres nécessaires à l'achat de son logement. Il s'agit d'élaborer un système d'épargne-logement performant, qui permettrait notamment à l'épargnant de déduire de son revenu les montants versés sur son compte d'épargne-logement.

L'initiative « Pour un toit à soi » est une initiative non formulée. Cela signifie qu'elle devra être concrétisée par le Grand Conseil.

**Audition devant la commission du
logement du Grand Conseil genevois
sur l'initiative
« Pour un toit à soi »**

Philippe Thalmann
Professeur à l'EPFL
10.12.2001

Sujets traités

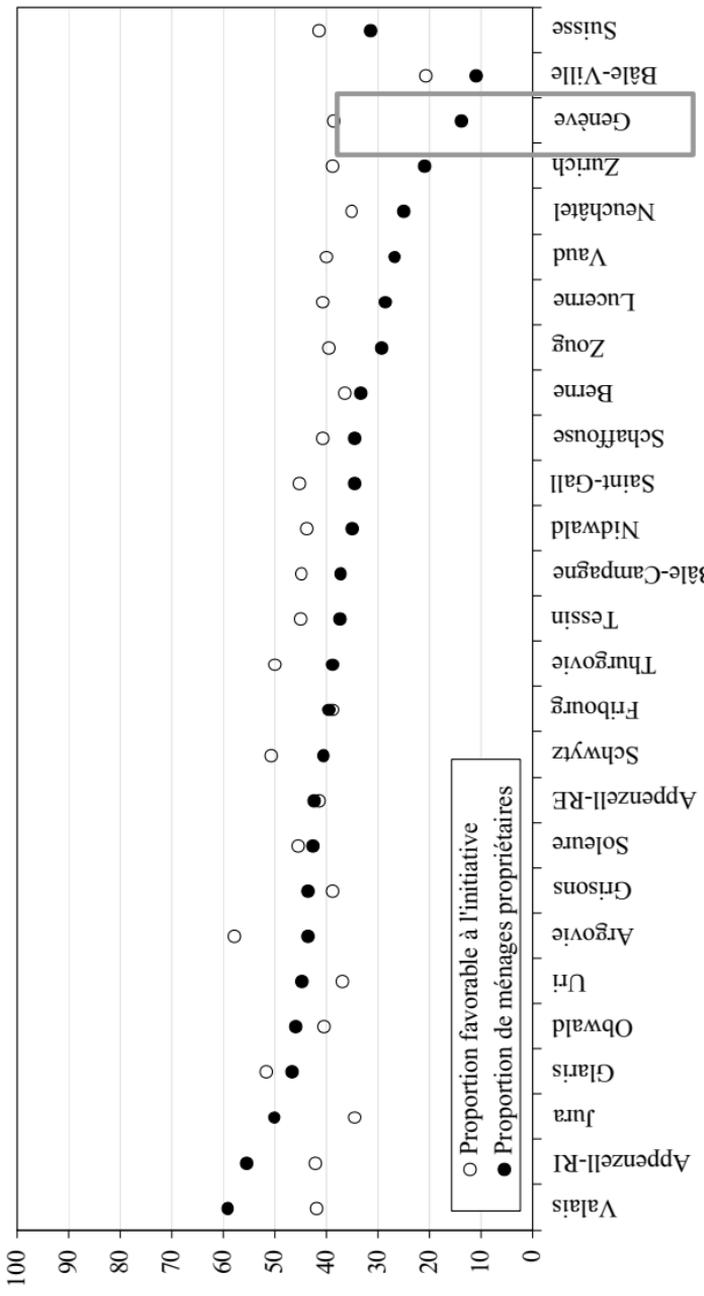
- A. Le désir de propriété des Genevois
- B. Pourquoi et comment aider les ménages à accéder à la propriété ?
- C. Le financement de l'accès à la propriété, en particulier l'épargne-logement
- D. La vente d'appartements locatifs
- E. Conclusions

A. Le désir de propriété des Genevois

- Sources:
 - Votation populaire du 7.2.1999 sur l'initiative « Propriété du logement pour tous »
 - Notre grande enquête de 1996: 140 questions sur le logement et sa possession, 2'761 répondants dans 1'563 ménages, taux de retour = 31%, 125 Genevois
 - Notre enquête ciblée de 1999: 16 questions sur la PPE et l'achat d'un appartement, 281 répondants sur 1'780 ménages contactés dans 42 immeubles collectifs locatifs intéressants pour une conversion à la propriété
 - Une petite enquête en 2001: appartenance à un type de locataire ou propriétaire, 1'400 répondants dont 85 Genevois

Les locataires genevois ont été particulièrement favorables à l'initiative « Propriété du logement pour tous »

Proportions de propriétaires selon RF 1990 et proportions Oui pour l'initiative "Propriété du logement pour tous" en 1999



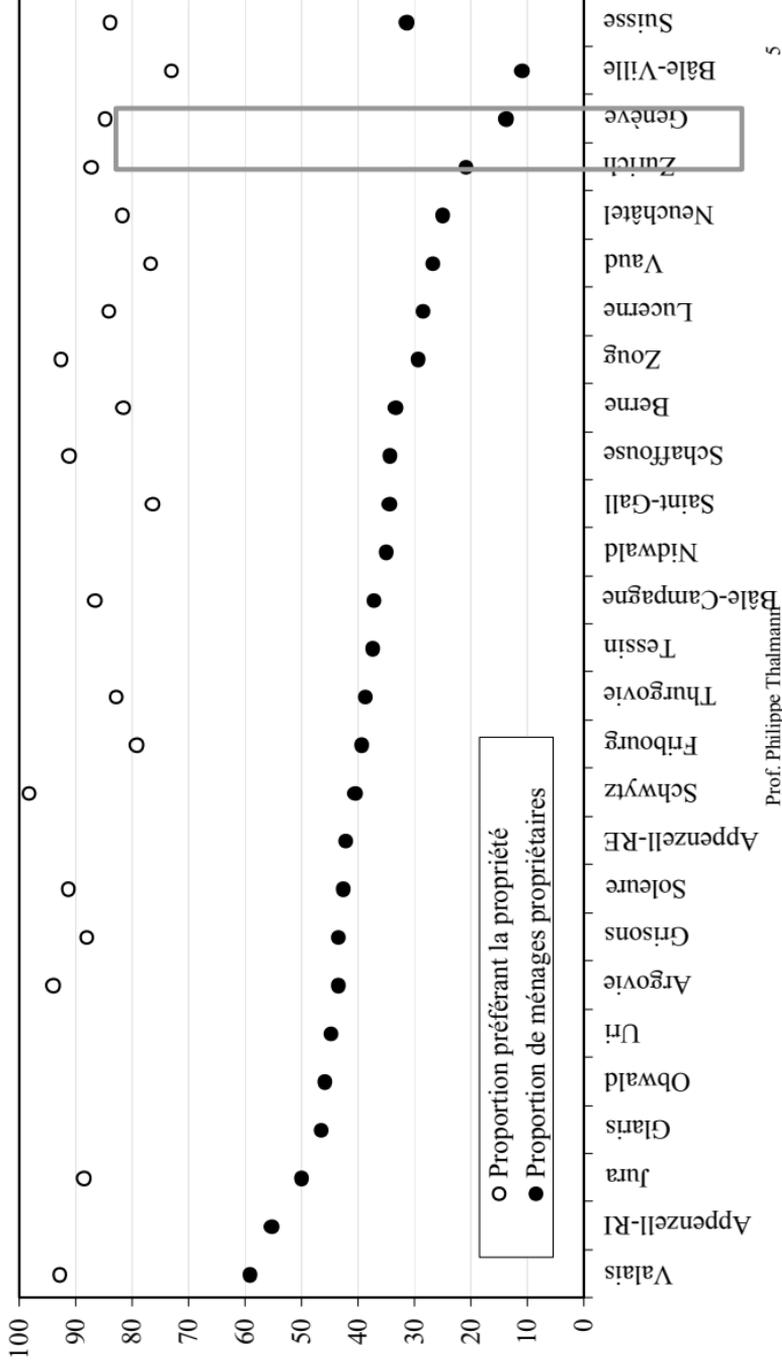
Prof. Philippe Thalmann

Les locataires genevois sont particulièrement nombreux à rêver de la propriété

Proportions de propriétaires selon RF 1990 et proportions qui ont dit préférer la propriété à la location dans notre enquête de 1996

Proportions de propriétaires selon RF 1990 et proportions qui ont dit préférer la propriété à la location dans notre enquête de 1996

proportions qui ont dit préférer la propriété à la location dans notre enquête de 1996



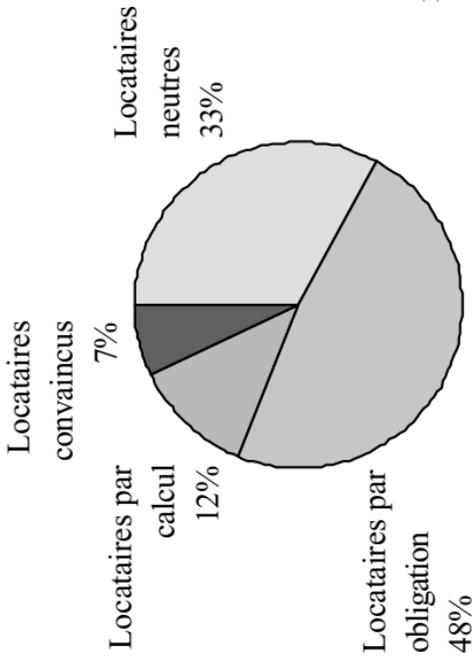
Beaucoup revient de propriété, peu entreprennent des démarches

Tableau 3-8 Démarches entreprises pour accéder à la propriété

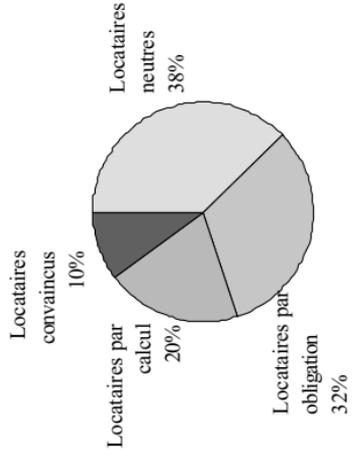
	% du total de ménages locataires	% des ménages locataires qui déclarent préférer la propriété
Locataires	100	
Hors contraintes, préfèrent la propriété à la location (question 33)	77	100
Envisagent actuellement ou ont envisagé autrefois de devenir propriétaires (question 71+72)	53	63
Ont déjà entrepris des démarches en vue d'acheter un logement (question 104)	27	34
Envisagent actuellement de devenir propriétaires (question 71)	20	26
Se sont renseignés sur l'offre (question 105, démarche 1)	19	25
Ont estimé leurs charges prévisibles de propriétaires (question 105, démarche 4)	17	23
Ont pris contact avec des financiers en vue d'obtenir un prêt hypothécaire (question 105, démarche 2)	11	14
Épargnent pour constituer les fonds propres (question 105, démarche 8)	10	13
Ont entrepris plus de trois types de démarches (question 105)	6	9
Les autres démarches proposées ont été entreprises par moins de 5% des locataires.		

Presque un locataire sur deux à Genève l'est par obligation

Proportion de chaque type de locataire (GE)



Proportion de chaque type de locataire



Les Suisses sont locataires d'appartements et rêvent d'être propriétaires d'une maison individuelle

Tableau 3-6 Lien entre mode de possession et type de logement

		Logement actuel		
		Maison individuelle, contiguë ou ferme	Appartement	Total
Mode de possession actuel	Propriétaire ou copropriétaire	29	9	38
	Locataire ou apparenté	11	52	62
	Total	39	61	100
		Logement idéal		
Mode de possession idéal	Propriétaire	71	13	84
	Locataire	6	9	16
	Total	78	22	100

Pour chaque tableau 3x3, les chiffres représentent la part en % de chaque groupe au total des répondants.

3/4 des locataires pourraient être convaincus d'acheter un appartement

Tableau 8-7 Disponibilité des ménages locataires à acheter un appartement, enquête de 1999

Prêts à acheter leur appartement actuel	71	26%
Prêts à acheter leur appartement actuel s'il devait en résulter une baisse de leurs frais de logement de 30 à 45%	63	23%
Prêts à acheter leur appartement actuel s'il était modifié	11	4%
Prêts à acheter un autre appartement correspondant à leurs désirs s'il devait en résulter une baisse de leurs frais de logement de 30 à 45%	64	24%
Total prêts à acheter un appartement	209	78%
Nombre de personnes qui ont répondu à ces questions	269	100%
Les répondants comptés dans une ligne n'ont pas été comptés dans les lignes précédentes.		

B. Pourquoi et comment aider les ménages à accéder à la propriété ?

- Conclusions de notre analyse:
 - Il ne faut pas aider en encourageant les ménages à chercher des avantages fiscaux
 - Il faut plutôt faciliter que pousser à la propriété
 - Il est difficile de justifier une aide qui permettrait aux ménages déjà bien lotis d'améliorer sensiblement leur confort résidentiel
 - Il faudrait plutôt encourager l'achat d'appartements que la construction de maisons individuelles
 - Il faut faire attention de ne pas encourager des ménages à faire le pas de la propriété s'ils pourraient se retrouver en difficultés par la suite.

C. Le financement de l'accès à la propriété, en particulier l'épargne-logement

- Fonctionne bien à Bâle-campagne: en 1998, 2500 contrats d'épargne logement ont été conclus pour 33 mio. francs. Les couples peuvent déduire env. 23'000 francs/an de leur revenu imposable
- Plans proposés par des banques suisses, sans grande promotion
- Loi genevoise prévoyant l'épargne-logement, très peu utilisée: méconnaissance?

Ce sont bien des obstacles financiers qui retiennent le plus de ménages

- Notre enquête de 1996:
 - Principales raisons de rester locataire: le niveau trop élevé des prix des logements et ses corollaires, le manque de fonds propres et un revenu insuffisant
 - les propriétaires ont dû consacrer en moyenne 5.5 revenus annuels à l'achat de leur logement, sensiblement plus que dans les autres pays comparables (France et Espagne, env. 4)
 - fonds propres utilisés pour acquérir un logement: 75% de la fortune des accédants au moment de l'acquisition
 - 30% des propriétaires récents déclarent même avoir consacré la totalité de leur fortune pour acquérir leur logement

Comment aider les ménages à surmonter ces obstacles financiers ?

- Rendre moins cher l'achat d'un logement:
 - Suppression des droits de mutation/d'entregistrement
 - Faciliter l'achat d'appartements
 - Nouvelles formes de propriété
- Aider les ménages à payer:
 - Prime à l'accession
 - Avances remboursables
 - Participation aux fonds propres

Comment rendre moins cher l'achat?

- Supprimer les droits de mutation
 - Nouveaux accédants / tous les ménages / toutes les transactions sur immeubles résidentiels / toutes les transactions immobilières
- Faciliter l'achat d'appartements
 - On a vu que $\frac{3}{4}$ des locataires pourraient être convaincus d'acheter un appartement, la moitié même leur logement actuel
- Nouvelles formes de propriété
 - **Property light**: l'habitant n'achète que ses murs directs et loue la structure et le terrain
 - **Pagameno**: achat pour une durée limitée (30 ans)

Comment aider les ménages à payer le prix élevé ?

- Prime à l'accession
 - Si les cantons et communes estiment les valeurs locatives et fiscales aux prix du marché, ils peuvent supprimer les droits de timbre et verser une prime de 50'000 francs à 15'000 accédants chaque année
 - ➔ part des propriétaires augmente de 1 ppc/an
- Avances remboursables
 - L'idée est bonne et pourrait fonctionner
- Des investisseurs participent aux fonds propres
 - *Housing partnership*

D. La vente d'appartements locatifs

- Pourquoi?
 - C'est la seule façon de généraliser rapidement la propriété sans menacer le territoire, le paysage et les centres urbains
 - L'investissement est moindre et il peut être encore diminué avec les nouveaux modèles d'accession à la propriété, qui limitent la propriété dans le temps ou dans l'espace
 - Avec un tel arrangement, le ménage peut se concentrer sur ce qui l'intéresse le plus – l'usage de son logement – et être soulagé de sa responsabilité d'investisseur
- Attention!
 - La démarche est délicate puisqu'il faut respecter les droits et intérêts des locataires et des bailleurs.

Comment promouvoir l'achat et la vente d'appartements locatifs ?

- Autoriser les conversions désirées par la majorité des locataires et le bailleur
- Rendre l'achat d'un appartement plus attractif:
 - Réduire certains désavantages comme la perte de mobilité
 - Offrir une qualité garantie pour qu'ils ne risquent pas de devoir financer des travaux de rénovation imprévisibles
 - Améliorer le confort des appartements, les rénover
 - Pour les autorités: améliorer l'environnement de l'immeuble et tolérer les transformations
- Trouver des solutions pour des immeubles mixtes, comprenant des locataires et des propriétaires

E. Conclusions

- Faciliter plutôt qu'encourager
- Achat d'appartements plutôt qu'achat de maisons
- Promouvoir les solutions innovantes
- Offrir quelque chose d'analogue aux ménages qui n'accéderont jamais à la propriété

Date de dépôt : 5 février 2002

Messagerie

RAPPORT DE LA PREMIÈRE MINORITÉ

Rapporteur: M. Carlo Sommaruga

Mesdames et
Messieurs les députés,

Du rêve à la réalité

Selon la Chambre genevoise immobilière qui a lancé l'initiative « Pour un toit à soi », la population genevoise, comme la population suisse en général, rêverait de devenir propriétaire de son logement. Selon l'exposé des motifs de l'initiative, les initiants auraient l'ambition de permettre à tout un chacun d'accéder à la propriété de son logement.

Dans le récent ouvrage « Locataire ou propriétaire ? » publié aux Presses polytechniques et universitaires romandes en janvier 2002, MM. Thalmann et Favarger, dont le premier nommé a été entendu par la Commission du logement, précisent dans leurs conclusions :

« Même si les Suisses préfèrent en majorité la propriété à la location, le désir d'accéder à la propriété n'est véritablement fort que pour les locataires par obligation ». Une bonne partie de ces locataires ne dispose de loin pas des ressources nécessaires à l'accession. » (Op. cit., p. 279, thèse N° 1)

Plus loin dans leurs conclusions, ces mêmes auteurs affirment que

« Dans leur imaginaire, les Suisses associent logement-propriété et maison individuelle. Si une grande majorité des ménages rêve d'être propriétaire, ce n'est pas de n'importe quel logement : ils rêvent de posséder une maison hors des villes. » (Op. cit., pp. 281 et 282, thèse N° 5)

Qui plus est, toujours selon ces auteurs,

« La maison contiguë n'est pas reconnue comme alternative séduisante à la maison individuelle. » (Op. cit., p. 282, thèse N° 6)

On soulignera encore qu'il ressort des conclusions de cette étude que plus le milieu est urbain et plus les personnes souhaitent loger dans un appartement.

Ces quelques extraits d'un ouvrage qui vient de sortir de presse permettent, en guise d'introduction, de mettre immédiatement en exergue la dichotomie qu'il y a entre le rêve d'une partie de la population de devenir propriétaire et la réalité genevoise. C'est-à-dire celle d'un canton exigu qui ne peut se permettre de promouvoir l'utilisation des zones à bâtir en priorité pour la construction de maisons individuelles et celle d'un canton urbain où s'exprime en priorité le souhait de vivre en appartement plutôt qu'en maison individuelle.

Dans ce contexte, auquel vient s'ajouter la crise permanente de logements, aujourd'hui très aiguë, il est manifeste que la réalisation du rêve d'accession à la propriété individuelle de son logement ne concerne et ne peut concerner qu'une catégorie aisée de la population qui n'a pas besoin de l'aide de l'Etat pour le faire.

Du cauchemar de la recherche d'un logement à prix abordable

Les chiffres publiés par l'Office cantonal du logement (OCL) sont éloquentes.

Actuellement, près de 3000 demandes de logement sont en attente à l'OCL et au Secrétariat des fondations immobilières de droit public. Au début de l'année 2002, l'OCL ne disposait plus de logements d'urgence pour reloger les familles évacuées par les instances judiciaires suite à la résiliation de leur bail. Le parc de logement à bon marché et subventionné subit un effritement important et inexorable. Le nombre de logements subventionnés en quelque vingt ans est passé de 24% du parc total des logements à 11%. Ces prochaines années quelques milliers d'appartements quitteront encore le statut de logement subventionné pour rejoindre le parc des logements à loyer libre.

Il est important de rappeler que, selon les statistiques de l'OCL, le nombre de logements construits au bénéfice de la LGL entre 1985 et 2000 est inférieur à celui des logements construits en loyer libre ou en PPE.

L'explosion des loyers à des niveaux inabordables pour les revenus les plus bas, mais aussi pour la classe moyenne, est une réalité crue qu'affronte la population genevoise. La recherche d'un logement de 4, 5 ou 6 pièces relève aujourd'hui d'un cauchemar pour toute famille ne pouvant payer des loyers mensuels de 2 500 F, 3 500 F ou plus.

Dès lors, l'effort de l'Etat doit bien plus être orienté vers la production de logements répondant aux besoins prépondérants de la population afin de mettre un terme au plus vite au cauchemar d'un nombre croissant de personnes que vers la réalisation d'un rêve doré pour une minorité aisée de la population !

Une initiative au rebours du bon sens

L'examen des diverses invites de l'initiative non formulée issue des milieux immobiliers montre que les propositions sont soit déjà réalisées, soit en contradiction avec l'intérêt général, la politique d'aménagement suivie par les pouvoirs publics et la volonté exprimée par le peuple lors de votations diverses.

Ces invites amènent les remarques suivantes.

I. Epargne-logement

Il y a tout d'abord lieu de souligner qu'il existe déjà à Genève une loi sur l'épargne-logement. C'est la loi du 26 septembre 1969, encourageant l'accession à la propriété du logement par l'épargne-logement (I 4 55). Cette loi détaille soigneusement les règles applicables en matière d'épargne et de prestations de l'Etat pour favoriser l'acquisition de son propre logement.

Ainsi, comme le relevait à juste titre le conseiller d'Etat Laurent Moutinot en commission, la loi existante répond d'ores et déjà à la première invite de l'initiative.

Cela dit, l'invite sur l'épargne-logement pose un problème de compatibilité avec le droit fédéral supérieur. En effet, l'initiative sollicite un système cantonal d'épargne-logement qui exploite tous les avantages, notamment fiscaux. Or, dès l'entrée en force de la LHID, il n'est plus possible pour les cantons de procéder à des exonérations fiscales comme bon leur semble, notamment en matière d'épargne-logement. Les lois existantes intégrant des exonérations fiscales, comme à Bâle, sont actuellement au bénéfice d'un régime transitoire qui prolonge exceptionnellement leur

application pour quelques années encore. Passé cette période transitoire, l'avantage fiscal sera inopérant.

En l'état de la législation fiscale, il apparaît illusoire de pouvoir élaborer une nouvelle loi sur l'épargne-logement avec des exonérations fiscales compatibles avec le droit fédéral.

Dès lors, la première invite de l'initiative s'avère sans objet et difficilement praticable.

II. L'aménagement du territoire.

La deuxième invite de l'initiative comprend deux axes qui devraient prétendument résoudre la pénurie de logements.

Tout d'abord, l'initiative demande que l'on compense entièrement « en nature » toute réduction des droits à bâtir. Dans une perspective générale, cette invite n'a pas de sens. En effet, le canton de Genève a connu depuis des décennies une augmentation constante et importante des droits à bâtir, soit par l'extension des zones à bâtir sur des zones non constructibles, par exemple à vocation agricole, ou par la mise en œuvre des zones de développement qui ont pour vocation première et essentielle d'accroître considérablement la densité du bâti.

En résumé, à l'échelle cantonale, il n'y a jamais eu de perte globale de droits à bâtir devant être compensée.

En fait, comme le secrétaire général de la Chambre genevoise immobilière l'a clairement exprimé, l'initiative vise uniquement à protéger les intérêts particuliers de certaines personnes déjà propriétaires de terrains.

Ces propriétaires ne sont aucunement à la recherche « d'un toit à soi », mais à la recherche de la compensation de droits à bâtir sur leur propre parcelle lorsque ceux-ci ont été réduits par des mesures d'aménagement du territoire, voire des modifications des niveaux d'eau ou des cours d'eau. L'objectif visé est donc de reporter les droits à bâtir sur le reste de la parcelle privée ou sur une autre parcelle, permettant certes au propriétaire foncier de préserver ses intérêts personnels, mais ne contribuant en rien à prévenir ou à résoudre la crise du logement comme le prétendent les initiants et la majorité de la Commission du logement.

Cette invite crée par ailleurs une inégalité de traitement entre propriétaires fonciers. En effet, les propriétaires qui subissent une expropriation matérielle, telle que des nuisances sonores provenant d'un ouvrage public, sont soumis aux règles générales sur l'indemnisation en cas

d'expropriation matérielle qui fixe un cadre précis aux cas pris en considération et à l'importance de l'indemnisation. L'initiative tend à déroger à ces règles lorsque l'expropriation matérielle touche les droits à bâtir, le propriétaire pouvant bénéficier en toute circonstance d'une compensation intégrale et sous forme de droits à bâtir.

La deuxième invite sur l'aménagement du territoire, soit celle visant à ce que la loi autorise, sous réserve du préavis de l'exécutif communal, la construction de logements en propriété individuelle à celui qui le souhaite, est totalement en contradiction tant avec le concept d'aménagement et le plan directeur cantonal récemment adoptés par le Grand Conseil qu'avec la politique d'utilisation rationnelle et dans l'intérêt public des zones de développement..

Plus succinctement, l'initiative demande que l'intérêt individuel du propriétaire de construire ce qu'il veut l'emporte sur toutes les autres considérations d'intérêt général et d'intérêt public. Cela n'est pas acceptable.

Le secrétaire général de la Chambre genevoise immobilière a clairement indiqué que l'objectif visé était celui de remettre en cause la proportion de 1/3 de logements en loyers libres ou en PPE et 2/3 en logements subventionnés qui prévaut depuis des décennies. Toutefois l'initiative ne vise pas uniquement à renverser cette proportion comme souhaité jusqu'ici par les milieux immobiliers, mais à permettre la construction jusqu'à 100 % de PPE ou de villas dans les zones de développement ! Il s'agit là d'une volonté délibérée de remettre en cause toute politique de paix sociale en matière de logement, uniquement pour assouvir l'appétit de certains promoteurs immobiliers. C'est le logement social et subventionné qui est attaqué de front sans aucune nuance !

Qui plus est, dans la mesure où l'initiative propose de réserver le préavis de l'exécutif communal, c'est-à-dire de supprimer le pouvoir décisionnel en matière d'aménagement des conseils municipaux quant au type de logement à construire, l'initiative s'attaque aux droits démocratiques, tel le référendum contre une délibération d'un conseil municipal.

En fin de compte, l'initiative, pour défendre l'intérêt d'une minorité nantie, porte atteinte à la cohérence d'aménagement du canton, aux politiques de cohésion sociale et aux droits démocratiques.

III. L'élargissement du marché des logements

Rien ne s'oppose aujourd'hui à ce qu'un appartement construit en PPE soit vendu par son propriétaire, même si le propriétaire de l'appartement le met en location.

Ainsi, bien que l'initiative ne mentionne pas nommément la loi sur les démolitions, transformations et rénovations (LDTR), elle tend manifestement à remettre en question l'article 39 de cette loi qui soumet à autorisation la vente des anciens appartements à usage d'habitation, offerts en location, lorsqu'un appartement entre, à raison de son loyer ou de son type, dans une catégorie de logements où sévit la pénurie.

Cette remise en question de la protection du parc locatif genevois ne saurait être acceptée.

Tout d'abord, ce serait faire fi de la volonté du peuple genevois. En effet, la protection du parc locatif, réalisée par des dispositions restreignant la vente individualisée des appartements destinés à la location, est issue de l'acceptation d'une initiative populaire et le rejet de divers référendums par les citoyennes et citoyens du canton de Genève, majoritairement locataires.

Par ailleurs, on ne peut aujourd'hui sérieusement prétendre que le droit du bail protège correctement les locataires dans le cadre de l'aliénation d'appartements locatifs. Le Code des obligations prévoit une possibilité d'annulation des résiliations données en cas de congé-vente. Toutefois, cette règle ne protège pas l'intérêt public, reconnu par le Tribunal fédéral, du maintien en nombre suffisant d'appartements en location dans les catégories où sévit la pénurie. Elle n'est, en outre, que d'un piètre secours pour la protection individuelle de chaque locataire.

Il faut briser certaines idées reçues et rappeler qu'en cas de congé-vente le droit fédéral ne considère pas la résiliation du contrat de bail comme nulle, mais simplement comme annulable. Cela signifie que le locataire doit saisir la juridiction des baux et loyers et faire lui-même la preuve, parfois très difficile, de ce que le congé a été donné suite au refus d'une proposition d'achat de l'appartement formulée par le propriétaire. On ne saurait escamoter le fait, bien connu des milieux immobiliers de Genève et d'autres cantons, que les propositions de vente du logement au locataire se font oralement, plutôt que par écrit, pour éviter toute trace qui pourrait être invoquée par le locataire à l'appui de l'annulation du congé.

De plus, sous l'angle du Code des obligations, le fait que le propriétaire vende à un tiers un logement ne protège aucunement le locataire en place. Celui-ci se verra notifier, dans la plupart des cas, une résiliation par le

nouveau propriétaire qui invoquera un besoin urgent pour lui-même ou pour un de ses proches. Cela aboutira rapidement au départ ou à l'expulsion du locataire.

Le droit fédéral ne protège donc pas le locataire suffisamment et ne garantit pas le maintien du parc locatif. Les conséquences sociales pour les locataires à court et à long terme sont très importantes. Pour ce motif déjà, l'initiative ne saurait être acceptée.

Il ne fait pas de doute que l'ouverture du parc immobilier locatif au marché de la vente générerait, d'une part, une pression supplémentaire sur le prix des logements conservant le statut locatif, et d'autre part une spéculation sur le prix de vente des appartements anciens soumis actuellement à la LDTR.

En effet, on ne voit pas pourquoi le phénomène spéculatif sur le marché locatif actuel, qui voit des loyers atteindre des pics prohibitifs à 4 000 F ou 5 000 F par mois pour des 5 pièces de 100 m² en ville, ne devrait pas s'appliquer au prix de vente des appartements anciens aujourd'hui protégés par la LDTR tant au niveau des loyers après travaux que contre la vente individualisée.

Il est spécieux de prétendre que le prix des appartements anciens serait souvent inférieur à celui d'un appartement neuf. Rien ne garantit que le propriétaire ne procède pas à une rénovation de l'appartement en question ou de l'immeuble dans lequel est situé l'appartement, avant la vente pour en tirer le meilleur prix. Rien ne protège non plus le locataire /acheteur potentiel d'un logement ancien et non rénové, c'est-à-dire d'un logement d'occasion, contre des coûts insupportables de rénovation.

Sous cet angle également, l'initiative favorise de manière manifeste une catégorie sociale disposant de moyens importants au détriment des catégories sociales à revenu modeste qui doivent avoir accès à des logements locatifs à des loyers bon marché. Une fois encore, la mesure proposée va à l'encontre de la cohésion sociale et des besoins prépondérants de la population en matière de logement.

Conclusion

Au vu de ce qui précède, nous vous invitons, Mesdames et Messieurs les députés, à rejeter l'initiative « Pour un toit à soi », sans contreprojet.

Date de dépôt : 5 février 2002

Messagerie

RAPPORT DE LA SECONDE MINORITÉ

Rapporteur: M. David Hiler

Mesdames et
Messieurs les députés,

Les représentants des Verts à la commission du logement ont écouté avec un certain amusement parfois, et souvent même, un brin d'effarement, les arguments idéologiques utilisés par les partisans et les détracteurs de l'initiative « Pour un toit à soi ». Disons-le tout net, nous ne pensons pas que la propriété du logement constitue « une des valeurs fondamentales de notre société », alors que « bien des repères ont tendance à disparaître ». Nous ne sommes pas certains que le « propriétaire prend un soin particulier de son environnement », ni plus généralement que le fait d'être propriétaire ait quoi que ce soit à voir avec le développement durable (voir exposé des motifs de l'initiative). Nous notons au passage que cette notion de développement durable semble nettement moins intéresser les partisans de l'initiative dès lors qu'il s'agit de s'attaquer aux émissions de CO₂, dans le domaine des transports ou de l'habitat.

Pas plus ne partageons-nous l'aversion pour la propriété privée du logement exprimée par les porte-parole de la première minorité lors des auditions et des débats.

Bien plus pragmatiquement, nous constatons, comme le Conseil d'Etat, la légitimité du but que représente l'accession à la propriété de son logement. Mais nous relevons de même que l'initiative comporte un certain nombre de propositions dont la mise en œuvre aurait des conséquences négatives sur l'aménagement du territoire et le marché locatif. C'est pourquoi nous rejetons l'initiative. Mais contrairement au Conseil d'Etat, nous ne jugeons pas que les dispositions actuelles de la loi sont suffisantes.

En conséquence, nous proposons au Grand Conseil de travailler sur un contreprojet allant dans le sens de la démocratisation de l'accession à la propriété de son logement, en évitant les effets induits pervers des méthodes

proposées par les initiants. C'est cette position que nous entendons développer dans ce rapport.

Démocratiser l'accès à la propriété est un but légitime

Sur le fond de la question posée : « Faut-il favoriser l'accès à la propriété ? », les Verts répondent clairement oui. Nous estimons que, du point de vue de la stabilité sociale, mieux vaut une foule de petits propriétaires qu'un petit nombre de propriétaires qui augmentent à leur guise les loyers d'une foule de locataires. Il est dès lors souhaitable que le taux de logement en propriété s'accroisse significativement. Cette augmentation est d'ailleurs dictée à Genève comme dans bien des pays européens par la difficulté à trouver suffisamment d'investisseurs pour répondre à la demande de logements locatifs. A notre sens, la solution réside dans une augmentation à la fois du nombre de logements en PPE et de logements possédés par des constructeurs d'utilité publique (fondations de droit public, communes, coopératives, association, etc.).

Cela admis, les logements qui peuvent être acquis sur le marché sont relativement chers. La plupart sont de construction récente puisque la propriété par étages n'est reconnue en Suisse que depuis 1962. En outre, la législation genevoise limite fortement la possibilité de mettre en vente des appartements anciens destinés à la location. Les standards et les coûts de construction sont en outre élevés.

Dans ces conditions, le problème fondamental est de démocratiser l'accès à la propriété. La première question qui se pose est de savoir si la législation cantonale actuelle le permet. La réponse est clairement négative. La loi sur l'épargne-logement du 26 septembre 1969 est obsolète et n'est aujourd'hui d'aucune aide pour celui qui voudrait acheter un logement en disposant d'un revenu moyen. Elle a cessé de servir depuis belle lurette pour autant qu'elle n'ait jamais vraiment été utile : seuls 66 logements ont été mis au « bénéfice » de cette loi, particulièrement peu généreuse en réalité. La loi sur l'aide individuelle du 1^{er} novembre 1997 a encore moins de succès. Son échec s'explique aisément. La loi est fondée sur le principe des aides remboursables développés par la Confédération. Or, avec les taux hypothécaires très bas que nous connaissons depuis son adoption, il serait extrêmement imprudent d'avoir recours à des aides que l'on pourrait se retrouver à devoir rembourser, alors même que les taux sont nettement plus élevés. D'autre part, le règlement d'application paraît avoir été écrit pour empêcher tout recours à cette loi. Nous regrettons d'ailleurs que la commission n'ait pas pris le temps d'en faire l'analyse.

Au total, la seule mesure adéquate existante est la possibilité reconnue par le droit fédéral d'utiliser son deuxième ou son troisième pilier pour l'acquisition d'un logement.

L'épargne-logement : le miroir aux alouettes

L'initiative 116 demande au Grand Conseil de légiférer dans trois grands domaines :

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

Nous n'avons rien contre le fait de développer un système d'épargne-logement, dans le cadre d'un ensemble de mesures visant à démocratiser l'accès à la propriété, bien au contraire. Nous sommes toutefois obligés de constater qu'après l'entrée en force de la loi sur l'harmonisation fiscale (LHID) il est peu probable qu'un système attractif puisse être mis en place. La volonté des initiants risque donc d'être impossible à concrétiser.

L'aménagement du territoire : les apprentis sorciers

Les Verts ne peuvent accepter une législation qui serait basée sur le principe défendu de l'initiative : « toute réduction de droits à bâtir doit entièrement être compensée », dont nous voyons mal ce qu'elle peut bien avoir affaire avec l'encouragement à la propriété. Dans les grandes lignes, nous reprenons à notre compte les objections émises par le Conseil d'Etat. Il n'est pas certain en particulier que le droit fédéral laisse la possibilité d'un système de compensation des droits à bâtir. Mais surtout la pratique d'un urbanisme « réparateur » exige parfois qu'un plan d'affectation soit revu et qu'il en résulte une diminution des droits à bâtir. Dans ce cas, le propriétaire reçoit une juste indemnité et cela est largement suffisant. La perspective de cette indemnisation dissuade d'ailleurs les pouvoirs publics de prendre de telles mesures sans d'impérieux motifs d'utilité publique.

La possibilité que les initiants proposent d'ouvrir à chaque propriétaire de réaliser des logements en propriété individuelle en zone de développement représente un obstacle à une politique du logement fondée sur un équilibre entre les proportions des différents types de logements (PPE, constructeurs d'utilité publique, locatifs usuels et subventionnés). Or cet équilibre est la seule possibilité de réguler le marché du logement à long terme et de tendre à assurer à chacun un logement correct. Comme le dit justement le Conseil

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

L'élargissement du marché du logement : une mesure trop brutale

A la suite des grandes spéculations qui ont sévi à Genève pendant les années 1980 et notamment de la pratique scandaleuse des congés-ventes le peuple genevois a accepté en votation populaire des mesures extrêmement rigoureuses contre la vente en PPE d'appartements destinés à la location. Ainsi, il est difficile d'acheter un appartement ancien à un prix raisonnable. Les Verts ont clairement indiqué que la LDTR devrait être allégée des tracasseries administratives infligées aux locataires désirant devenir propriétaires de leur appartement. Nous serions prêts à entrer en matière sur un assouplissement de la législation en vigueur, favorisant un rééquilibrage au sein du parc immobilier en faveur de la PPE. La mesure proposée est en revanche inacceptable. D'autant plus qu'elle irait de pair avec une diminution de la proportion de logements à loyer contrôlé dans les zones de développement. Une dérégulation brutale, en période de pénurie des logements, pourrait avoir des conséquences sociales graves.

Prendre le temps de réfléchir

En conclusion, la législation actuelle ne permet certainement pas de démocratiser l'accession à la propriété. Mais les propositions contenues dans l'initiative auraient pour conséquence de diminuer simultanément le nombre de logements sociaux réalisés par des constructeurs à but non lucratif et de diminuer l'offre d'appartements locatifs anciens, et cela alors que nous sommes revenus à une situation de pénurie. L'expérience nous montre d'ailleurs que l'attractivité de Genève alliée, à l'exiguïté du territoire genevois, fait que le marché du logement est le plus souvent très tendu à Genève et qu'il convient donc d'éviter des mesures trop brusques.

Nous sommes persuadés qu'il existe d'autres voies pour démocratiser l'accès à la propriété du logement. De nombreux Etats européens accordent des abattements fiscaux ou des subventions aux nouveaux propriétaires, sous forme généralement de contributions aux paiements des intérêts ou de prêts à taux préférentiels. Qu'ils soient destinés à la location ou la vente en PPE, les appartements neufs ont à Genève des loyers inaccessibles pour la majorité de la population. Une partie non négligeable des logements destinés à la location font l'objet d'un important subventionnement. Il paraît logique que des appartements destinés à la vente puissent faire l'objet d'un

subventionnement comparable s'ils sont destinés aux mêmes catégories de revenus que ceux visés par la Loi générale sur le logement. Des plans financiers établis sur cette base montrent qu'il est possible d'arriver à des charges d'intérêts très supportables, l'amortissement – qui constitue une forme d'épargne individuelle – restant évidemment à la seule charge du propriétaire. Passé les premières années, il apparaît même que, dans la plupart des cas, l'effort consenti par les pouvoirs publics diminue rapidement dans l'hypothèse d'un subventionnement de type HM.

L'intéressante littérature qui nous a été distribuée après la conclusion des travaux de la commission fait apparaître l'existence de plusieurs systèmes d'aide à l'accession à la propriété, dont nous pourrions avantageusement nous inspirer pour formuler un contre-projet. La majorité de la commission n'en a pas voulu ainsi. Quels que soient les résultats du scrutin, les conséquences seront négatives. Si les initiants l'emportent et que les mesures proposées sont suivies d'effets, la situation de nombreux de nos concitoyens sera péjorée et le logement deviendra à nouveau un sujet d'affrontement. Si l'initiative est rejetée par le peuple, ce que nous souhaitons, il sera difficile par la suite de faire progresser une politique de démocratisation de l'accès à la propriété. Est-ce vraiment là ce que veut la majorité du Conseil ?

Pour toutes ces raisons, Mesdames et Messieurs les députés, les Verts vous recommandent de rejeter l'initiative « Pour un toit à soi » et d'opter pour la rédaction d'un contreprojet.