

Date de dépôt: 26 mai 2006

Messagerie

## Rapport

de la Commission législative chargée d'étudier la validité de l'initiative populaire 133 «Pour un financement juste et durable de la politique sociale du logement par l'or de la Banque Nationale Suisse »

- |  |                         |
|--|-------------------------|
| 1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le .....  | <b>18 novembre 2005</b> |
| 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, <b>au plus tard le</b> .....   | <b>18 février 2006</b>  |
| 3. Décision du Grand Conseil au sujet de la validité de l'initiative sur la base du rapport de la commission législative, <b>au plus tard le</b> .....   | <b>18 août 2006</b>     |
| 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, <b>au plus tard le</b> ..... | <b>18 mai 2007</b>      |
| 5. En cas d'opposition d'un contre-projet, adoption par le Grand Conseil du contre-projet, <b>au plus tard le</b> .....  | <b>18 mai 2008</b>      |

## RAPPORT DE LA MAJORITÉ

### Rapport de Mme Michèle Ducret

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La Commission législative s'est réunie les 3 et 31 mars, 5 et 12 mai 2006 pour traiter ce sujet, sous la présidence de M. Damien Sidler. Les notes de séances ont été prises par M<sup>me</sup> Eliane Monnin et M. Christophe Vuilleumier.

### Historique

Sous la pression d'élus genevois à Berne qui regrettaient de voir dormir l'or de la Banque Nationale (BNS) sans porter de fruit, la Confédération a enfin décidé, après bien des tergiversations, de distribuer les bénéfices de la vente de cet or en partie aux cantons selon la même clef de répartition que celle utilisée pour le partage des bénéfices de la BNS. Il a donc été attribué un demi-milliard de francs à notre canton.

Lors de sa séance du 21 avril 2005, le Grand Conseil a traité la motion 1615 (motion du groupe radical) qui demandait au Conseil d'Etat d'affecter au remboursement de la dette cantonale la part des bénéfices attribuée à Genève et résultant de la vente de l'or excédentaire de la BNS.

La motion 1615 a été adoptée par 46 oui contre 35 non et renvoyée au Conseil d'Etat.

Celui-ci a communiqué, dans son point de presse du 27 avril 2005, qu'il avait décidé le même jour, par arrêté, d'affecter la part de Genève (soit 539,5 millions de F) à la réduction de la dette du canton qui s'élevait à 12 432 milliards de francs.

Ce même 27 avril, un groupe de personnes annonçait qu'il allait lancer une initiative cantonale pour le financement de la politique du logement avec l'or de la BNS. Il la publiait en effet le surlendemain, le 29 avril.

## Auditions

La Commission législative a voulu entendre tout d'abord les initiants puis le conseiller d'Etat en charge du Département des constructions et des technologies de l'information (DCTI), M. Mark Muller.

*La commission a reçu MM. Christian Grobet, M. Carlo Sommaruga et Albert Otter, représentant tous trois l'Asloca.*

Rompus aux usages et règlement du Grand Conseil, ils savaient que la commission législative ne devait examiner, à ce stade, que la recevabilité de leur texte. Ils ont néanmoins voulu évoquer leurs projets quant à l'attribution de l'or de la BNS et développer des arguments en faveur de leur initiative. Ils ont, en particulier, relevé qu'ils avaient écrit le 10 mai 2005 au Conseil d'Etat pour le prier de considérer « l'effet rétroactif à la date du lancement de l'initiative, soit le 29 avril 2005, en ce qui concerne l'affectation du produit de l'actif et des dividendes de la BNS revenant à notre canton ». Cette lettre est restée, selon eux, sans réponse. Il est vrai que le gouvernement avait déjà arrêté, le 27 avril 2005, que les bénéficiaires de la vente de l'or excédentaire de la BNS seraient affectés au remboursement de la dette cantonale.

Les personnes auditionnées ont précisé qu'elles avaient rédigé une initiative constitutionnelle et qu'elle leur paraissait parfaitement recevable.

*Audition de M. Mark Muller, conseiller d'Etat en charge du DCTI, MM. Burgisser et Brunazzi, de l'administration des finances*

M. Muller a expliqué que le Conseil d'Etat avait hésité quant à la position à adopter sur cette initiative. Dans le doute, et suivant ses orientations habituellement favorables à la recevabilité sauf en cas d'illégalité criante, le gouvernement a décidé de l'accepter. Il émet cependant de très grandes réserves au sujet de l'exécutabilité et de la rétroactivité de cet objet. La part du bénéfice de la vente de l'or de la BNS a déjà été attribuée au remboursement de la dette et comptabilisée de manière définitive en 2005. Il est donc impossible de modifier cette situation. Cependant, l'argent étant une matière fongible, c'est-à-dire remplaçable par quelque chose de même nature, on peut imaginer que l'Etat mette à disposition une somme de 539,5 millions pour le logement social si l'initiative devait être acceptée.

## Examen de la recevabilité de l'IN 133

Bien qu'ayant de forts doutes quant à l'exécutabilité et à la rétroactivité de cette initiative, puisque l'argent convoité par les initiants a déjà été dépensé, la Commission législative, comme c'est son rôle, s'est bornée à examiner les divers critères de recevabilité imposés par la jurisprudence.

Pour les critères de recevabilité, on voudra bien se reporter au rapport du Conseil d'Etat sur l'initiative 133.

Après discussion, la commission a adopté les positions suivantes :

**Unité du genre :** acceptée à l'unanimité

**Unité de la forme :** acceptée à l'unanimité

**Unité de la matière :** acceptée à l'unanimité

**Conformité avec le droit supérieur :** par 6 voix (1 UDC, 2 L, 1 MCG, 1 PDC et 1 R) contre 3 (1 Ve, 2 S) la commission estime que l'initiative 133 ne respecte pas l'exigence de conformité avec le droit supérieur.

### **L'initiative 133 doit-elle être partiellement invalidée ?**

6 commissaires (1 UDC, 2 L, 1 MCG, 1 PDC et 1 R) pensent que oui et 2 S et 1 Ve s'abstiennent.

**L'initiative 133 doit donc être partiellement invalidée.** La majorité de la commission estime que l'article 182, alinéas 2 et 3 (nouveaux) modifiant la constitution genevoise et proposé par l'initiative doit être supprimé. Cet article concerne les dispositions transitoires et prévoit que la somme versée par la Confédération doit être mise en réserve en attendant le vote populaire sur l'initiative 133.

La suppression de l'article 182, alinéas 2 et 3 (nouveaux) est donc acceptée à la majorité de la commission par 6 voix (1 UDC, 2 L, 1 MCG, 1 PDC et 1 R) contre 3 (1 Ve, 2 S).

**Exécutabilité :** la même majorité considère que l'initiative 133 ainsi amendée est exécutable, contre 3 abstentions (1 Ve et 2 S).

**Recevabilité :** la commission considère que l'initiative 133 ainsi amendée est recevable par 6 voix (1 UDC, 2 L, 1 MCG, 1 PDC et 1 R) contre une opposition socialiste et deux abstentions (1 Ve, 1 S).

La majorité de la commission vous propose donc, Mesdames et Messieurs les députés, de considérer cette initiative comme recevable, telle qu'amendée.

## Secrétariat du Grand Conseil

## IN 133

### Lancement d'une initiative

L'ASLOCA (Association genevoise de défense des locataires) a informé le Conseil d'Etat de son intention de lancer une initiative populaire cantonale formulée intitulée «Pour un financement juste et durable de la politique sociale du logement par l'or de la Banque Nationale Suisse», 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 Feuille d'avis officielle le .....	<b>18 novembre 2005</b>
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, <b>au plus tard le</b> .....	<b>18 février 2006</b>
3. Décision du Grand Conseil au sujet de la validité de l'initiative sur la base du rapport de la commission législative, <b>au plus tard le</b> .....	<b>18 août 2006</b>
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, <b>au plus tard le</b> .....	<b>18 mai 2007</b>
5. En cas d'opposition d'un contre-projet, adoption par le Grand Conseil du contre-projet, <b>au plus tard le</b> .....	<b>18 mai 2008</b>

## **Initiative populaire**

### **«Pour un financement juste et durable de la politique sociale du logement par l'or de la Banque Nationale Suisse»**

Les soussigné-e-s, électrices et électeurs dans le canton de Genève, en application de l'article 65A 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 de révision partielle de la constitution genevoise, ayant la teneur suivante:

#### **Article unique**

La constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847, est modifiée comme suit:

### **Titre X E                    Affectation des ressources financières provenant de la Banque Nationale Suisse (nouveau)**

#### **Art. 160 F Financement de logements pérennes à loyers modérés (nouveau)**

<sup>1</sup> Le tiers de tout actif libre de la Banque Nationale Suisse (ci-après: Banque Nationale) provenant notamment de la vente de l'or excédentaire versé au canton de Genève est affecté à la construction, à la mise à disposition de la population et à l'amélioration de logements à loyers modérés dont la pérennité doit être garantie (logements à caractère pérenne). Le 50% des dividendes annuels versés au canton par la Banque Nationale est également affecté aux mêmes buts, aussi longtemps que le parc immobilier à loyers modérés à caractère pérenne n'atteint pas 25% du parc immobilier locatif genevois, mais au minimum 50 000 logements. Le Grand Conseil décide si le solde des actifs et dividendes est affecté à la fondation ou à d'autres buts.

<sup>2</sup> En application de l'alinéa 1, les ressources financières provenant de la Banque Nationale sont utilisées :

- a) à la mise en œuvre d'une politique active d'acquisition de terrains destinés à la construction de logements locatifs à loyers modérés à caractère pérenne;
- b) à la construction ou l'achat d'immeubles de logements en vue de réaliser des logements locatifs à loyers modérés à caractère pérenne;
- c) à la construction ou l'achat d'immeubles de logements par des institutions de droit public ou sans but lucratif et des sociétés coopératives d'habitation, en vue de réaliser des logements locatifs à loyers modérés à caractère pérenne;
- d) au financement des terrains et immeubles acquis par l'exercice du droit cantonal de préemption, tout particulièrement lorsque ceux-ci sont vendus par une fondation de droit public;
- e) à l'assainissement d'immeubles vétustes, notamment ceux acquis par les communes à faible capacité financière, en vue de réaliser des logements locatifs à loyers modérés à caractère pérenne;  
à l'assainissement d'immeubles de logements à caractère pérenne en vue de réduire les émissions de CO<sub>2</sub>, tout en limitant les majorations de loyer.

<sup>3</sup> Les immeubles acquis au moyen des ressources financières provenant de la Banque Nationale doivent être affectés à des logements à loyers modérés à caractère pérenne. Ils ne peuvent pas être aliénés. En revanche, ils peuvent être mis en droit de superficie, si le caractère pérenne des logements est garanti.

<sup>4</sup> Il est constitué une fondation de droit public chargée de procéder à la réalisation des objectifs fixés aux alinéas 1 et 2, grâce aux ressources financières provenant de la Banque Nationale en vertu de l'alinéa 1. Les investissements de la fondation supérieurs à 1 000 000 F sont soumis à l'approbation du Conseil d'Etat.

<sup>5</sup> La loi fixe les modalités de fonctionnement de la fondation dont le conseil est formé de douze membres désignés par le Conseil d'Etat. Il est composé pour un tiers de représentants d'associations de locataires d'importance cantonale existant depuis 10 ans au moins, proposés par celles-ci, pour un tiers de représentants de coopératives d'habitation ou d'autres institutions sans but lucratif proposés par celles-ci, et pour un tiers de représentants des autorités cantonales et municipales.

**Art. 182, al. 2 et 3 (nouveaux) Dispositions transitoires**

<sup>2</sup> Dans l'attente de leur affectation en vertu de l'article 160 F, les actifs et les dividendes versés par la Banque Nationale Suisse au canton de Genève sont mis en compte dès la date de la publication, dans la Feuille d'avis officielle, du lancement ou, à défaut, dès la date du dépôt de l'initiative, qui est à l'origine de l'article 160 F. Ces fonds ne peuvent pas être utilisés autrement que pour les besoins de trésorerie de l'Etat jusqu'à l'entrée en vigueur de cet article. La fondation est, en outre, mise au bénéfice d'une créance à concurrence du montant qui lui est dû en vertu de l'article 160 F. Cet article s'applique avec effet immédiat dès son entrée en vigueur, si nécessaire en dérogation à la législation existante.

<sup>3</sup> Si dans les douze mois qui suivent l'adoption par le peuple de l'initiative «Pour un financement juste et durable de la politique sociale du logement par l'or de la Banque Nationale Suisse» la loi visée à l'article 160 F, alinéa 5, n'est pas entrée en vigueur, le Conseil d'Etat édicte un règlement transitoire portant sur l'organisation de la fondation constituée à l'article 160 F, alinéa 4.

## **EXPOSÉ DES MOTIFS**

### **La crise du logement touche tous les locataires!**

#### **Réagissez en signant notre initiative**

La pénurie de logements à Genève provoque des hausses de loyer et des résiliations de bail.

Chacun, à un moment donné de sa vie, peut avoir besoin d'un nouveau logement, mais il devient impossible pour un nombre croissant de personnes de satisfaire ce **besoin fondamental**.

En effet, **les propriétaires profitent toujours davantage de la crise**. Les logements devenus vacants sont reloués avec des majorations de loyer telles que nombre d'habitants de notre canton ne peuvent y accéder financièrement.

#### **Priorité aux logements bon marché**

La politique du logement menée par la majorité de droite du Grand Conseil est inacceptable. Après avoir tenté de remettre en cause la protection des locataires en apportant des modifications à la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (LDTR) – lesquelles ont fort heureusement été rejetées par le peuple grâce aux référendums lancés par l'ASLOCA et les milieux des locataires – cette majorité veut fixer comme priorité la construction de logements à vendre et de villas, au détriment de logements locatifs bon marché. Vu leur prix de vente élevé, ces objets sont tout aussi inaccessibles à la très grande majorité de la population.

#### **L'or de la Banque Nationale: une aubaine!**

Il faut, au contraire, donner la priorité à la **construction de logements pour la majorité de la population**, c'est-à-dire à **loyers modérés**, ce qui implique la mise à disposition de fonds publics pour des institutions telles que les fondations de droit public ou les coopératives **qui ne poursuivent pas de but lucratif**.

Les difficultés financières des pouvoirs publics limitent les possibilités de financement de logements répondant aux besoins prépondérants de la population. Une aubaine inattendue permettrait de trouver un tel financement: l'utilisation du produit de la vente de l'or de la Banque Nationale Suisse qui sera prochainement distribué aux cantons.

### **3000 logements bon marché**

Cela représente un montant de 550 millions de francs pour Genève. En affectant le tiers de cette somme à la construction de logements bon marché et en recourant à des crédits hypothécaires, c'est **environ 3000 logements bon marché** qui pourraient être construits.

Tel est le but de notre initiative que nous vous invitons à soutenir en la signant et en la faisant signer par les membres de votre famille et par vos connaissances.

Date de dépôt : 6 juin 2006

Messagerie

## RAPPORT DE LA MINORITÉ

### Rapport de M<sup>me</sup> Loly Bolay

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La majorité de la Commission législative a estimé que l'initiative 133, « Pour un financement juste et durable de la politique sociale du logement par l'or de la Banque Nationale Suisse », contrevient au droit supérieur en ce qui concerne son article 182, alinéas 2 et 3, les dispositions transitoires, relatives à l'effet rétroactif.

L'article 182, prédispose que :

*« Dans l'attente de leur affectation en vertu de l'article 160 F les actifs et les dividendes versés par la BNS au canton de Genève sont mis en compte dès la date de la publication, dans la Feuille d'avis officielle, du lancement ou à défaut, dès la date du dépôt de l'initiative, qui est à l'origine de l'article 160F. »*

Ces fonds ne peuvent pas être utilisés autrement que pour les besoins de trésorerie de l'Etat jusqu'à l'entrée en vigueur de cet article.

La fondation est en outre mise au bénéfice d'une créance à concurrence du montant qui lui est dû en vertu de l'article 160F.

Cet article s'applique avec effet immédiat dès son entrée en vigueur, si nécessaire en dérogation à la législation existante.

Le Conseil d'état dans son rapport souligne que cette disposition ne consacre pas une rétroactivité proprement dite car, souligne-t-il, en termes comptables (ou non monétaires) l'affectation souhaitée peut s'effectuer en comptabilisant une dette. Il faut toutefois constater que cette solution revient moins, comme demandé par l'IN-133, à utiliser les ressources financières de la BNS qu'à prévoir un accroissement déterminé des dépenses liées aux logements sociaux.

Le Conseil d'Etat est d'avis que malgré cette réserve, **l'IN-133 peut être considérée comme conforme au droit supérieur.**

Se référant à son exécutabilité, le Conseil d'Etat précise, s'agissant de l'article 182, alinéa 2, qu'une interprétation conforme à la Constitution de cette exigence s'avère toutefois possible, dès lors que rien n'empêche de mettre au **bénéfice de cette créance ladite fondation dès le début de son existence juridique.**

Une telle manière de procéder, si elle ne correspond pas entièrement au texte de l'IN-133, insiste le Conseil d'Etat dans son rapport, respecte néanmoins complètement les objectifs des initiants.

Sous cet angle, poursuit le Conseil d'Etat, **l'IN-133** peut également être déclarée exécutable et remplit les différentes conditions de validité des initiatives populaires.

Par ailleurs, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'invalidation ne se justifie toutefois que dans les cas les plus évidents. En effet, l'obstacle à la réalisation doit être insurmontable, une difficulté relative est insuffisante.

Il sied de rappeler que le Tribunal fédéral avait déjà tranché la question de la rétroactivité dans le sens voulu par les initiants. Il est pertinent de relever que lors du recours de l'Asloca sur l'IN-120 « Pour la sauvegarde et le renforcement des droits des locataires et des habitants de quartier », l'arrêt du 1<sup>er</sup> juillet 2004-réf. 1P.622/2003/col le Tribunal fédéral stipule à la page 21, point 5/5 :

« (...) La disposition transitoire à l'appui de l'article 160 (soit l'art. 182, al. 3 et 4 Cst/GE) ne pose pas de problème de conformité au droit supérieur ».

Elle instaure un effet rétroactif de l'initiative en prévoyant (al. 3) la soumission au vote populaire de modifications législatives adoptées entre le dépôt de l'IN-120 et l'entrée en vigueur de l'article 160 Cst/GE, fixée dans une norme constitutionnelle et limitée dans le temps. Elle est destinée à empêcher une modification, sans référendum obligatoire, des lois visées, après le dépôt de l'initiative.

L'alinéa 4 de cette disposition stipule, en cas d'annulation de la modification législative en votation populaire, que cette annulation s'applique aux procédures pendantes et aux décisions non entrées en force, **il s'agit de rétroactivité improprement dite, elle aussi admissible.(....)**

*Dans la même logique, l'initiative populaire fédérale « Pour une Suisse sans avions de combat », déposée le 1<sup>er</sup> juin 1992, comportait la clause de l'effet rétroactif.*

*Or, ni le Conseil fédéral, ni le Parlement n'ont déclaré l'initiative partiellement invalide.*

Sur le fond, les initiants insistent pour donner la priorité à la construction de logements pour la majorité de la population. Ce qui implique, selon eux, la mise à disposition de fonds publics pour des institutions telles que les fondations de droit public ou les coopératives qui ne poursuivent pas de but lucratif.

L'utilisation du tiers du produit de la vente de l'or de la BNS serait affectée à la construction de logements bon marché.

Les dispositions transitoires visent à mettre sur un compte les actifs et les dividendes versés par la BNS au canton de Genève, dès la date de publication dans la FAO.

Pour le surplus ils rappellent que le Conseil d'Etat avait connaissance du dépôt de l'IN-133 avant l'affectation de ces montants à la réduction de la dette.

Au bénéfice de ces explications, la minorité de la commission vous recommande, Mesdames et Messieurs les députés, de déclarer l'IN-133 conforme au droit supérieur et à voter sa validité.