

Proposition présentée par les députés:

M^{mes} et MM. Carlo Sommaruga, Laurence Fehlmann Rielle, Françoise Schenk-Gottret, Christian Brunier, Alexandra Gobet, Antonio Hodgers, Michèle Künzler et Christian Bavarel

Date de dépôt: 26 novembre 2002

Messagerie

Proposition de motion concernant la pénurie de logements à Genève et les mesures immédiates envisageables

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
considérant:

- l'augmentation importante de la population du canton ces dernières années ;
- la forte crise du logement qui frappe le canton de Genève depuis 2 ans ;
- la pénurie aiguë de logements vacants de toute catégorie qui fait rage actuellement à Genève ;
- la disparition d'espaces de logement alternatif provoquée par la diminution importante du nombre de squatts à Genève ;
- l'augmentation constante du nombre d'étudiants à l'Université de Genève ;
- que les projets de construction de nouveaux logements ne seront pas à même de répondre aux attentes des citoyennes et des citoyens avant une année au minimum ;
- que, selon les informations recueillies par l'OCSTAT, la situation est toujours plus préoccupante avec un taux de 0,24% de logements vacants ;

- que dans cette perspective il est indispensable de trouver des solutions d'urgence, quitte à ce que ces dernières soient provisoires ;

invite le Conseil d'Etat :

En ce qui concerne les logements vides et vacants :

- à recenser et localiser immédiatement les logements vides, en utilisant toutes les sources d'information utiles de l'ensemble des départements et des services étatiques à même d'apporter une aide à la découverte de logements laissés abusivement vides ;
- à interpeller l'ensemble des propriétaires de ces logements afin qu'ils les relouent sans retard ou les mettent à disposition par des contrats de confiance, même à titre temporaire ;
- à mettre en œuvre immédiatement les dispositions légales relatives à la réquisition des logements vides, telle que prévue par l'article 10A, alinéa 3, lettre g, de la Constitution de la République et canton de Genève (A 2 00) du 24 mai 1847 et l'expropriation temporaire de l'usage des appartements locatifs laissés abusivement vides offerte par les articles 25 et suivants de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (mesures de soutien en faveur des locataires et de l'emploi) (L 5 20) du 25 janvier 1996 ;
- à exiger le respect de l'article 29 de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (mesures de soutien en faveur des locataires et de l'emploi) (L 5 20), du 25 janvier 1996, sur l'obligation d'annoncer les appartements vides et du Règlement sur le service du logement et l'annonce obligatoire des locaux vacants (I 4 50.03) du 14 décembre 1946 et au besoin d'ordonner les sanctions prévues à l'article 9 de ce dernier ;
- à constituer un fonds de garantie destiné à favoriser la conclusion de contrats de confiance lorsque la conclusion d'un bail s'avère impossible ;
- à publier sur le site Internet de l'Etat de Genève la liste des logements vacants existant à Genève.

En ce qui concerne les surfaces commerciales et industrielles vides :

- à concrétiser la motion 1238 « pour une réaffectation des logements vides et des locaux inoccupés » adoptée par le Grand Conseil lors de sa séance du 4 décembre 1998 ;

- à favoriser la location de surfaces commerciales ou industrielles, notamment en contribuant financièrement à une adaptation temporaire et sommaire des lieux, lorsque des possibilités de logement sont envisageables, que ce soit sous la forme traditionnelle ou alternative.

En ce qui concerne les changements d'affectation :

- à recenser immédiatement les surfaces d'habitations commerciales dans les immeubles conçus pour l'habitation et ordonner la réaffectation en logement lorsqu'elles ne résultent pas d'un changement d'affectation autorisé conformément aux articles 3, 7 et 8 de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (mesures de soutien en faveur des locataires et de l'emploi) (L 5 20), du 25 janvier 1996 ;
- à développer une politique active de contrôle de l'affectation des bâtiments, en procédant notamment à des vérifications sectorielles et à des sondages de bâtiments manifestement susceptibles de subir des changements d'affectation clandestins.

En ce qui concerne le logement des personnes en formation :

- à définir les besoins de logements des personnes en formation à court, moyen et long terme ;
- à introduire dans le contrat de prestation de l'université une responsabilité en matière de logement des étudiants ;
- à informer le Grand Conseil de la politique adoptée en faveur de cette catégorie de la population dans le cadre de la politique générale du logement ;
- à soutenir financièrement les institutions et les fondations offrant des logements aux jeunes en formation, afin qu'elles disposent des fonds suffisants pour assurer une offre qualitative et quantitative suffisante de logements pour les personnes en formation ;
- à stimuler la valorisation de parcelles constructibles en main des communes, tout particulièrement la Ville de Genève, pour favoriser la réalisation de logements, notamment pour les personnes en formation.

En ce qui concerne la réalisation et la mise à disposition urgente de logements :

- à réaliser des logements d'urgence pour les personnes expulsées de leur appartement ;

- à informer de manière détaillée et régulière le Grand Conseil des actions du DAEL réalisées en vue de la réalisation du 2^e train de déclassements des zones à densifier et à présenter dans les meilleurs délais au Grand Conseil le 2^e train de lois de déclassement;
- à envisager de manière plus active les possibilités d'expropriation des terrains et immeubles nécessaires à la réalisation de la politique sociale du logement, conformément aux articles 7 et 8 de la loi générale sur le logement et la protection des locataires (I 4 05), du 4 décembre 1977 ;
- à utiliser davantage le droit de préemption de l'Etat consacré aux articles 3 et suivants de la loi générale sur le logement et la protection des locataires (I 4 05), du 4 décembre 1977, et à adopter une politique d'acquisition foncière et immobilière plus active, notamment à l'égard des biens de la Fondation de valorisation des actifs de la Banque Cantonale de Genève ;
- à développer, en collaboration avec les services sociaux et les communes, une bourse publique d'échange d'appartements et de transfert de baux à loyer d'habitation afin de favoriser l'adéquation des besoins de logements avec les logements existants.

EXPOSÉ DES MOTIFS

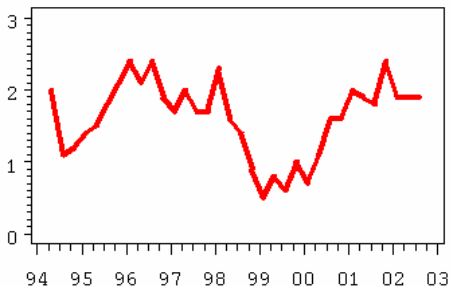
Mesdames et
Messieurs les députés,

La situation du logement à Genève est plus que préoccupante. Aujourd'hui, avec un taux de 0,24% de logements vacants, de nombreuses personnes ne trouvent pas à se loger dans des conditions dignes et adéquates.

Il est évident que dans une telle situation les personnes ne bénéficiant que d'un faible revenu sont plus particulièrement touchées. En effet, la pénurie crée une pression sur les loyers : l'offre de logements étant plus contractée, le prix d'équilibre du marché augmente et les personnes à faible revenu ne peuvent pas trouver à se loger convenablement.

L'indice des loyers est un des indicateurs retenus par l'OCSTAT pour évaluer la conjoncture genevoise : la variation annuelle s'élevait en août 2002 à une augmentation de 1,9% et on peut constater une progression significative depuis 1999.

Indice des loyers
Variation annuelle en %



En outre, la crise a atteint un tel niveau que même des personnes bénéficiant d'un revenu confortable ne trouvent simplement pas de logements vacants correspondant à leurs attentes, et cela indépendamment du montant du loyer envisagé.

Les auteurs du présent projet sont bien conscient-e-s des efforts mis en œuvre par le DAEL pour remédier à cette situation, néanmoins, certaines pistes différentes peuvent être envisagées, notamment en ce qui concerne des solutions à court, moyen et long termes.

Cette proposition de motion propose cinq pistes d'action au gouvernement, en fonction des problématiques et domaines concernés.

Les logements vides ou vacants

Le premier axe de propositions concerne les logements existants vides ou vacants. Il faut savoir à cet égard qu'est considéré comme vide tout logement qui n'est pas occupé et qui n'est pas remis sur le marché du logement en vue d'un nouveau contrat de bail.

Au contraire, un logement est considéré comme vacant lorsqu'il est sur le marché du logement et qu'il ne trouve pas preneur. Actuellement, le taux de logements vacants s'élève à 0,24 %, ce qui nous ramène à un taux de vacance équivalent à celui de 1986.

Le tableau ci-dessous, publié par l'OCSTAT, vous montre l'évolution du taux de vacance des logements depuis 1985.

Taux de vacance des logements selon le nombre de pièces, dans le canton de Genève, depuis 1985, en %¹

	Nombre de pièces, cuisine non comprise ²						Total
	1	2	3	4	5	6 ou plus	
2001	0,76	0,42	0,26	0,23	0,16	0,33	0,38
2000	1,84	0,98	0,54	0,50	0,41	0,22	0,83
1999	2,68	1,52	0,91	0,75	0,83	0,65	1,32
1998	3,50	1,75	0,99	0,85	0,78	0,74	1,58
1997	3,44	1,51	1,06	0,91	0,83	0,80	1,55
1996	3,66	1,45	0,85	0,64	0,77	1,08	1,50
1995	3,98	1,18	0,72	0,58	0,64	1,10	1,44
1994	4,52	1,38	0,82	0,67	0,76	1,23	1,66
1993	3,43	1,25	0,73	0,78	0,96	1,35	1,44
1992	1,40	0,65	0,58	0,80	1,20	1,53	0,90
1991	0,53	0,67	0,63	0,60	0,93	1,83	0,80
1990	0,21	0,24	0,26	0,35	0,99	2,12	0,44
1989	0,26	0,26	0,28	0,38	0,70	1,46	0,40
1988	0,20	0,17	0,19	0,27	0,56	1,11	0,29
1987	0,14	0,16	0,11	0,32	0,53	0,97	0,25
1986	0,17	0,16	0,14	0,24	0,52	0,96	0,24
1985	0,22	0,11	0,13	0,19	0,34	0,89	0,22

Source : Office fédéral de la statistique / Office cantonal de la statistique - Enquête sur les logements vacants - Enquête sur les logements vides

Ces chiffres confirment la situation d'urgence dans laquelle on se trouve actuellement. On peut aujourd'hui considérer que le canton doit faire face à un besoin immédiat et urgent de plusieurs centaines de logements.

¹ Le taux de vacance est le rapport entre le nombre de logements et celui des logements existants (situation au 1er juin).

² Pour les logements d'une pièce, y compris les studios.

Parallèlement, laisser des logements vides, soit des logements sortis du marché, n'est admissible que si cette sortie est justifiée par des projets de rénovation ou de transformation réalisables à bref délai. C'est ce que prévoit la LDTR à son article 28 :

« Art. 28 Motif légitime

Constitue notamment un motif légitime de maintenir un appartement vide le dépôt d'une requête en autorisation de démolir ou de transformer, lorsque, sur la base du dossier, le département considère :

- a) soit que la démolition est susceptible d'être autorisée;*
- b) soit que l'état de l'immeuble impose à l'évidence sa transformation hors la présence des occupants. »*

Or, les derniers événements ont prouvé que certains immeubles étaient laissés vides sans que des motifs légitimes puissent être établis. Les actions entreprises par la CUAE ont permis de mettre en lumière l'existence de logements laissés abusivement vides.

La législation genevoise contient toute une série de dispositions légales permettant à l'Etat d'intervenir dans de telles situations. Cependant, encore faut-il avoir connaissance de ces cas. C'est sur cette question que porte l'essentiel du premier axe de propositions : il s'agit de pistes pour découvrir, punir et agir face aux situations abusives, entretenues pour des motifs spéculatifs.

Les auteurs du présent projet considèrent notamment que, dans la situation actuelle, il est un devoir, pour l'ensemble des organes de l'Etat, de collaborer avec le DAEL afin de résoudre cette situation de crise.

Au surplus, si des motifs légitimes justifient le maintien de certains logements vides, le DAEL devrait favoriser leur mise à disposition temporaire notamment par l'obtention de la conclusion de contrats de confiance. Afin de supprimer les réticences des propriétaires immobiliers contre cette forme d'usage des immeubles, qui a pourtant fait ses preuves dans de nombreux cas, la constitution d'un fonds de garantie par l'Etat permettrait de couvrir les très éventuelles dégradations des immeubles.

Les changements d'affectation illicites

Il est notoire qu'à Genève des milliers de logements ont été transformés en bureau sans autorisation. Plus le quartier est proche du centre-ville plus le phénomène est important. Malgré la crise du logement qui sévit à Genève, les

changements d'affectation illicites se poursuivent. On en veut pour preuve le cas récent de l'extension des bureaux d'une régie.

Le DAEL ne peut fonder sa politique de respect de la loi uniquement sur les dénonciations de citoyennes et citoyens. Les contrôles fiscaux ne peuvent être envisagés uniquement sur la dénonciation. D'ailleurs le fisc définit une stratégie de contrôle ayant une portée préventive indéniable. La démission de l'Etat ne peut que susciter des comportements illicites. Dans quelque domaine que ce soit, l'action de l'Etat doit reposer sur sa propre dynamique et une politique définie.

Le Conseil d'Etat doit donc développer une politique active de contrôle et prendre les mesures de réaffectation des surfaces de bureau acquises illicitement sur des surfaces d'habitation.

Parallèlement, il est indispensable de constituer un cadastre des surfaces d'habitation et commerciales. Cette tâche, certes d'ampleur, mais à laquelle la participation active des propriétaires peut être demandée, facilitera immédiatement, comme pour l'avenir, les contrôles et la validation des demandes de compensation.

Dans la situation d'urgence actuelle, le Conseil d'Etat ne peut plus attendre.

Les surfaces commerciales ou industrielles vides

Cette problématique n'est pas nouvelle. En 1998 le Grand Conseil avait déjà adopté une motion visant notamment à proposer des solutions pour les locaux commerciaux vides. En effet, sur cette catégorie de locaux, il n'y a pas de pénurie, au contraire : actuellement 11,7% de la surface commerciale existant à Genève est vacante³.

Dans certains cas, des solutions provisoires d'habitations alternatives pourraient être envisagées. Le recours à des formes de mise à disposition temporaire comme les contrats de confiance pourrait être développé avec l'aide de l'Etat, notamment par la constitution d'un fonds de garantie.

Le logement des personnes en formation

Les étudiant-e-s sont une catégorie particulièrement touchée par la pénurie actuelle de logements. En effet, les étudiant-e-s n'ont généralement que de petits revenus, puisqu'ils et elles ne peuvent travailler que

³ Source : OCSTAT.

parallèlement à leurs études et qu'ils et elles sont toujours plus nombreux à être financièrement indépendants de leurs parents.

Tant le Rectorat de l'Université de Genève que le DAEL admettent d'ailleurs que la situation est extrêmement délicate pour les personnes en formation. S'il est incontestable que les autorités ont fourni plusieurs efforts pour aider les personnes en formation à se loger, force est de constater qu'ils sont insuffisants. Les foyers universitaires sont pleins et les logements dont dispose la CIGUE aussi. Selon le Rectorat, il manque environ un millier d'appartements pour subvenir aux seuls besoins des étudiants de l'université.

En effet, l'université encourageant la mobilité universitaire des étudiant-e-s, elle accueille de nombreux étudiant-e-s étrangers, notamment dans le cadre des programmes d'échange comme Erasmus. Ces programmes d'échange contribuent à l'image de l'Université de Genève.

Actuellement, l'Université de Genève est la deuxième université suisse en termes du nombre d'étudiant-e-s, depuis 1996, elle observe une augmentation régulière de ses effectifs qui se répète cette année encore: avec 13 361 inscrits en 2001/2002, elle bénéficie d'une progression de 1,29% par rapport à l'année précédente⁴.

En outre, un peu plus de la moitié des étudiant-e-s n'étaient pas domicilié-e-s sur le canton de Genève à la fin de leurs études secondaires : 24,7% des étudiant-e-s proviennent d'autres cantons suisses et 32,9% d'entre eux étaient domiciliés à l'étranger⁵.

Face à cette problématique, l'université a dû organiser une campagne d'information à la rentrée 2002, qui a permis de trouver une solution pour environ 85% des cas, notamment par le recours au logement chez l'habitant. Néanmoins, ces solutions trouvées dans l'urgence ne sont pas suffisantes et il en va de la responsabilité de l'université d'être un partenaire actif dans la politique du logement des étudiant-e-s.

Ce quatrième axe de propositions va dans le sens d'établir quelques mesures particulièrement adaptées à la problématique du logement des personnes en formation. Plutôt que de procéder à la création de nouvelles structures et à leur financement, l'aide de l'Etat devrait être développée en faveur d'organismes existants, comme la Cité Universitaire, la CIGUE ou la FULE. Les projets proposés par ces institutions doivent être appuyés, si nécessaire financièrement, afin de réduire le coût des loyers payés par les personnes en formation.

⁴ Source : statistiques de l'Université de Genève.

⁵ *Ibidem*.

La production urgente de logements

Finalement, face à la situation actuelle, il apparaît nécessaire de trouver des solutions aux situations d'urgence. Il n'est guère possible d'envisager que le marché puisse apporter une réponse à ces situations. Une intervention étatique est donc indispensable.

Il est donc nécessaire de prévoir des logements d'urgence afin de concrétiser le droit au logement tel que prévu par l'article 10A de la Constitution de la République et canton de Genève (A 2 00) du 24 mai 1847. Les réquisitions de logements laissés abusivement vides pourraient éventuellement apporter une solution.

En outre, il est l'heure d'envisager de manière plus interventionniste les possibilités offertes par les articles 7 et 8 de la loi générale sur le logement et la protection des locataires (I 4 05), du 4 décembre 1977, et si besoin est, d'exproprier les terrains et immeubles nécessaires à la réalisation de la politique sociale du logement. Ces outils doivent être utilisés de manière exemplaire, là où des projets de logements répondant aux besoins de la population sont bloqués par le refus du propriétaire de construire de tels logements. Il apparaît judicieux de poursuivre une large concertation avec l'ensemble des partenaires et les négociations avec les propriétaires fonciers concernés là où cette approche permet d'envisager des résultats concrets, intégrant les divers intérêts en jeu. Toutefois, lorsque cette approche s'avère sans issue et que l'intérêt individuel et égoïste de propriétaires fonciers s'oppose à l'intérêt public et général, l'Etat doit passer par l'expropriation. Il le fait ou l'a fait pour la réalisation de routes, d'écoles ou d'ouvrages militaires. Il n'y a aucune raison de ne pas le faire pour des logements répondant aux besoins de la population.

Au surplus, si le Conseil d'Etat a présenté le premier de train de déclassements, peu de choses filtrent sur l'avancement des travaux et des actions du DAEL sur le deuxième train de déclassements en zone de développement des périmètres à densifier. Il est nécessaire que le Conseil d'Etat informe de manière approfondie et régulière le Grand Conseil et présente les lois de déclassement dès lors que l'ensemble des groupes politiques a exprimé à diverses reprises leur accord avec le principe de la densification de la zone villa. Il s'agit de mettre l'ensemble des forces politiques devant leurs responsabilités.

Finalement, l'Etat doit, dans toute la mesure du possible, user de manière plus active de son droit de préemption en zone de développement, consacré par la loi générale sur le logement et la protection des locataires (I 4 05), du 4 décembre 1977, à ses articles 3 et suivants. Des solutions à la concrétisation de la politique sociale du logement peuvent également être amenées, notamment grâce aux biens en main de la Fondation de valorisation des actifs de la Banque Cantonale de Genève.

Pour toutes les raisons expliquées ci-dessus et face à l'urgence de la situation, nous vous prions, Mesdames et Messieurs les député-e-s, de réserver un bon accueil à cette motion et de la renvoyer au Conseil d'Etat.