

Date de dépôt: 4 mars 2003

Messagerie

- a) **IN 116-D** **Rapport de la Commission du logement chargée de formuler l'initiative populaire 116 « Pour un toit à soi »**
- b) **PL 8934** **Projet de loi de M^{mes} et MM. Claude Blanc, Pierre Froidevaux, Janine Hagmann, Jacques Jeannerat, Claude Marcet, Jean Rémy Roulet et Stéphanie Ruegsegger modifiant la loi encourageant l'accession à la propriété du logement par l'épargne-logement (I 4 55) (Concrétisation du volet 1 de l'IN 116 « Pour un toit à soi »)**
- c) **PL 8935** **Projet de loi de MM. Gabriel Barrillier, Thomas Büchi, Hubert Dethurens, Yvan Galeotto, René Koechlin, Mark Müller, Pierre-Louis Portier et Olivier Vaucher modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (L 1 30) (Concrétisation du volet 2a de l'IN 116 « Pour un toit à soi »)**
- d) **PL 8936** **Projet de loi de MM. Gabriel Barrillier, Florian Barro, Luc Barthassat, Jacques Baud, Hugues Hiltpold, René Koechlin et Pascal Pétroz modifiant la loi générale sur les zones de développement (L 1 35) (Concrétisation du volet 2b de l'IN 116 « Pour un toit à soi »)**
- e) **PL 8937** **Projet de loi de MM. Gabriel Barrillier, Florian Barro, Luc Barthassat, Jacques Baud, Hugues Hiltpold, René Koechlin, et Pascal Pétroz modifiant 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) (Concrétisation du volet 3 de l'IN 116 « Pour un toit à soi »)**

1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la *Feuille d'avis officielle* 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 contre-projet, **au plus tard le 22 mars 2003**

Table des matières

a)	Rapport général de la majorité sur l'IN 116-D	4
	<i>M. Mark Muller</i>	
	Rapport général de la première minorité sur l'IN 116-D	41
	<i>M. Carlo Sommaruga</i>	
	Rapport général de la seconde minorité sur l'IN 116-D	51
	<i>M. Christian Grobet</i>	
b)	Rapport de la Commission fiscale chargée de formuler le volet 1 de l'IN 116	
	<i>Rapport de majorité de M. Mark Muller</i>	55
	<i>Rapport de minorité de M. Carlo Sommaruga</i>	75
	Projet de loi concrétisant le volet 1 (PL 8934)	85
c)	Rapport de la Commission d'aménagement du canton chargée de formuler le volet 2a de l'IN 116	
	<i>Rapport de M. Gabriel Barrillier</i>	87
	Projet de loi concrétisant le volet 2a (PL 8935)	98
d)	Rapport de la Commission du logement chargée de formuler le volet 2b de l'IN 116	
	<i>Rapport de majorité de M. Mark Muller</i>	99
	<i>Rapport de première minorité de M. Carlo Sommaruga</i>	110
	<i>Rapport de seconde minorité de M. Christian Grobet</i>	123
	Projet de loi concrétisant le volet 2b (PL 8936)	124
e)	Rapport de la Commission du logement chargée de formuler le volet 3 de l'IN 116	
	<i>Rapport de majorité de M. Mark Muller</i>	126
	<i>Rapport de première minorité de M. Carlo Sommaruga</i>	142
	<i>Rapport de seconde minorité de M. Christian Grobet</i>	148
	Projet de loi concrétisant le volet 3 (PL 8937)	151
Annexe		
	<i>IN 116</i>	152
	<i>Amendement général de la première minorité</i>	155

RAPPORT GÉNÉRAL DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Mark Muller

Mesdames et
Messieurs les députés,

I. Introduction

Le présent rapport relate les travaux des différentes commissions du Grand Conseil qui ont été mises à contribution pour concrétiser l'IN 116 « Pour un toit à soi ».

Deux types de discussions ont eu lieu. En premier lieu, le mode de concrétisation de l'IN 116 a donné lieu à de longs débats, qui n'ont été tranchés qu'à l'issue des travaux. Cette problématique est présentée au chapitre III de ce rapport général.

En second lieu, les commissions chargées de la concrétisation de l'IN 116 ont successivement élaboré quatre projets de loi. C'est à l'occasion des séances consacrées à ces modifications législatives qu'a eu lieu le débat de fond. C'est donc dans les quatre rapports sectoriels présentant ces projets de loi que sont rapportées les positions exprimées.

A ce stade du rapport, il convient de rappeler les motifs de base pour lesquels la majorité entend favoriser l'accession à la propriété individuelle dans le canton de Genève.

Pour disposer d'une information précise sur la question, l'on se référera utilement à l'ouvrage de MM. Philippe Thalmann et Philippe Favarger « Locataire ou propriétaire ? Enjeux et mythes de l'accession à la propriété en Suisse », paru en 2002 aux Presses polytechniques et universitaires romandes. Cet ouvrage livre notamment les résultats d'une vaste enquête menée en 1996 auprès de 2800 personnes dans toute la Suisse.

Le premier et principal enseignement tiré de cette enquête est que, si les sondés avaient la possibilité de choisir librement leur logement, hors contraintes financières, professionnelles ou autres, **83 %** (tableau 3.9, page 29) d'entre eux opteraient pour le statut de propriétaire.

L'on constate également que **77 %** des locataires souhaiteraient devenir propriétaires alors que seuls 3 % des propriétaires sondés souhaiteraient devenir locataires (tableau 3.11, page 31). Enfin, **66 %** des personnes interrogées estiment qu'il serait judicieux de favoriser l'accession à la

propriété par une aide publique en vue d'accroître la part de propriétaires en Suisse.

Plus que de longs discours, ces constats suffisent à justifier une politique visant à faciliter l'accèsion à la propriété. C'est ce que demande l'IN 116.

Les motifs pour lesquels la propriété de son logement exerce cet attrait sur la population démontrent toute la légitimité d'une telle politique. Dans l'ordre de leur importance aux yeux des personnes sondées, ces motifs sont les suivants :

- pouvoir aménager librement son logement ;
- bénéficier d'un avantage fiscal ;
- éviter le risque d'une hausse de loyer ;
- constituer une épargne vieillesse ;
- éviter de payer les bénéfices de la régie et du propriétaire ;
- éviter le risque d'une résiliation de bail ;
- constituer un capital pour les enfants (fig. 3.15, page 35).

Outre la satisfaction du désir d'une majorité de la population, une politique d'accèsion à la propriété se justifie par plusieurs éléments. En premier lieu, l'indépendance et la liberté de chacun, sur le plan du logement en l'occurrence, doivent être encouragées chaque fois que cela est possible.

En second lieu, encourager l'accèsion à la propriété, c'est encourager l'épargne, la formation d'un patrimoine et la prévoyance personnelle.

Par ailleurs, d'un point de vue économique, le développement de l'accèsion à la propriété passe bien souvent par la construction de nouveaux logements, ce qui est favorable à l'industrie de la construction et à la conjoncture. Dans le même ordre d'idées, les propriétaires occupants investissent généralement davantage dans l'entretien de leur logement que les locataires ou les propriétaires bailleurs. C'est un élément favorable pour l'économie locale, de même que pour la préservation du patrimoine bâti et de l'environnement.

Enfin, les recettes fiscales bénéficient de ce surcroît d'activité économique.

Sur la base de ces considérations, la majorité entend ainsi concrétiser l'IN 116 « Pour un toit à soi » par le biais des mesures suggérées par celle-ci.

Il convient ici d'insister sur le fait que ces mesures ne font pas appel à un investissement supplémentaire de l'Etat par le biais de subventions ou d'autres aides. En effet, les mesures préconisées sont essentiellement des mesures d'aménagement du territoire et de politique du logement. Quant à la

révision de la loi encourageant l'accèsion à la propriété par l'épargne-logement (PL 8934), elle ne fait que compenser la disparition d'avantages fiscaux suite à l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts cantonaux et communaux par l'augmentation de primes étatiques.

Un deuxième souci a guidé la majorité : celui de ne pas favoriser l'accèsion à la propriété au détriment de la protection des locataires. En effet, celle-ci, qui découle d'ailleurs essentiellement du droit fédéral, n'a pas été touchée. Au contraire, il faut bien admettre qu'une politique d'accèsion à la propriété se fait **en faveur des locataires**, afin qu'une partie de ceux-ci puisse réaliser leur rêve de propriété.

Certains objecteront que l'intérêt public réside dans le maintien d'un parc de logements à louer le plus grand possible. Les tenants de cette idéologie se trouvent en totale contradiction avec les résultats du sondage opéré dans la population cités plus haut. L'intérêt public réside bien plutôt dans le développement d'un parc de logements en propriété individuelle. Seul cet accroissement du parc de tels logements sera de nature à faire baisser les prix, dont le niveau élevé est le principal frein à la réalisation du rêve d'un grand nombre de nos concitoyens.

Tout ce qui est rare est cher. Faisons en sorte que les logements en propriété soient désormais moins rares et, donc, moins chers. C'est cet objectif que les projets de loi qui concrétisent l'IN 116 « Pour un toit à soi » poursuivent principalement, de manière à permettre à ceux qui le souhaitent de devenir propriétaires de leur logement.

II. Rappel des faits

L'aboutissement de l'IN 116 « Pour un toit à soi » a été constaté par un arrêté du Conseil d'Etat du 20 septembre 2002, publié dans la Feuille d'avis officielle du 22 septembre 2000.

Le Grand Conseil ayant déclaré l'initiative recevable en 2001, il a eu à se prononcer à son sujet. C'est le 22 février 2002 que le Grand Conseil a décidé d'approuver l'IN 116. Celle-ci étant une initiative non formulée, elle a été renvoyée à la Commission du logement du Grand Conseil pour qu'elle la concrétise.

En vertu de l'article 122, *« lorsque le Grand Conseil approuve une initiative non formulée, il renvoie celle-ci à une commission chargée de la formuler en un projet de loi ou de loi constitutionnelle. Son rapport est porté à l'ordre du jour de la prochaine session utile après sa réception par le bureau, mais examiné au plus tard 30 mois après la constatation de l'aboutissement de l'initiative »*.

C'est ainsi que le Grand Conseil doit examiner le présent rapport au plus tard lors de la session de mars 2003.

III. Procédure parlementaire

La Commission du logement s'est rapidement entendue sur la nécessité de rendre un rapport unique portant sur l'ensemble des mesures législatives adoptées pour concrétiser l'IN 116.

En revanche, deux autres questions ont été débattues : la « sous-traitance » de la concrétisation d'une ou plusieurs invites de l'IN 116 à d'autres commissions parlementaires (A) et la concrétisation de l'IN 116 par un ou plusieurs projets de loi (B).

A. La « sous-traitance » à d'autres commissions

L'IN 116 comportent 4 volets, dont les invites sont les suivantes :

- Volet 1 :** « ... 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. »
- Volet 2 :** « ... **toute réduction de droits à bâtir doit être entièrement compensée.** »
- Volet 3 :** « ... **la loi doit permettre, sous réserve du préavis de l'exécutif communal, la construction de logements en propriété individuelle à celui qui le souhaite.** »
- Volet 4 :** « ... **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.** »

Afin que chaque volet de l'IN 116 soit concrétisé par une commission compétente pour traiter les questions soulevées, le groupe libéral a proposé de confier à la Commission fiscale la tâche de concrétiser le volet 1 et à la Commission d'aménagement du canton, celle de concrétiser le volet 2 a. Cette proposition a été acceptée.

Ces deux commissions ont donc été chargées d'élaborer chacune un projet de loi et de rendre un rapport sur ses travaux. Lesdits rapports devaient

être remis à la Commission du logement, laquelle les intégrerait dans son rapport général.

Il en fut fait ainsi.

B. La concrétisation de l'IN 116 par un ou plusieurs projets de loi

La dernière question de procédure que la Commission du logement avait à trancher était celle de savoir si l'IN 116 devait être concrétisée par un seul et unique projet de loi ou si, au contraire, le Grand Conseil avait la possibilité de la concrétiser par plusieurs projets de loi.

Dans un premier temps, le Grand Conseil a demandé un avis de droit sur cette question au professeur Andreas Auer. En date du 1^{er} juillet 2002, celui-ci a rendu un avis de droit relatif au traitement parlementaire de l'IN 116. Il concluait que *« l'acceptation de l'IN 116 implique l'obligation, pour le Grand Conseil, de voter une seule loi de concrétisation, même si cette loi peut et probablement doit comporter la modification de plusieurs textes de loi législatifs »*.

De son côté, la Chambre genevoise immobilière, auteur de l'IN 116, peu convaincue par les conclusions du professeur Auer, a sollicité un avis de droit sur la même question auprès de M^e Pierre Louis Manfrini, avocat.

Celui-ci, par un avis de droit du 11 novembre 2002, considère que *« le procédé consistant à concrétiser une initiative non formulée en plusieurs projets de loi distincts apparaît compatible avec la garantie fédérale des droits politiques »*.

Du moment que de tels projets de loi transcrivent fidèlement le contenu matériel de l'initiative non formulée, sont traités simultanément par le Grand Conseil et portés en une seule occasion à la connaissance du peuple comme étant la concrétisation de celle-là, tant la volonté des initiants que la liberté de vote apparaissent suffisamment garanties ».

Enfin, M. Raphaël Martin, chef de la section des recours du Conseil d'Etat, a adressé, en date du 6 septembre 2002, un e-mail à M^{me} le Sautier sur la concrétisation de l'IN 116. Bien que n'étant pas d'un avis de droit, ce courrier électronique développe de façon très précise l'avis de M. Raphaël Martin sur la question. Celui-ci conclut que *« l'interprétation littérale des articles 65 et 68, alinéa 3, CST-GE n'apparaît pas si univoque qu'il s'impose d'en déduire que le constituant aurait exigé la concrétisation d'une initiative non formulée acceptée par le biais d'une seule loi. En effet, le mot « un » ou « une » – qui figure dans ces normes – est utilisé bien plus couramment en français comme un article indéfini singulier que comme un adjectif*

numérique comme dans la phrase (« cela coûte un franc »). Si le constituant avait voulu poser l'exigence d'unicité de la loi de concrétisation, il l'aurait exprimé par l'expression « un seul projet de loi », « une seule loi » ou « une seule commission ».

Fort de ces différents avis, qui sont joints au présent rapport, le président du Grand Conseil, par un courrier adressé le 27 janvier 2003 à M. Florian Barro, président de la Commission du logement, déclare que *« la majorité du Bureau ne voit donc pas d'objection à ce que cette concrétisation se fasse par un ou plusieurs projets de loi, à condition que ceux-ci soient présentés dans un seul rapport (celui de la Commission du logement qui a été chargée par le Grand Conseil de formuler l'initiative en un projet de loi constitutionnelle), votés par le Grand Conseil lors d'une même séance, et publiés dans la FAO simultanément ».*

Le texte de cette lettre est reproduit en annexe du présent rapport.

Ainsi, dès lors que le Bureau du Grand Conseil confiait à la Commission du logement le soin de se déterminer sur le nombre de projets de loi à déposer sur le bureau du Grand Conseil en guise de concrétisation des quatre invites de l'IN 116, cette question a été soumise au vote de la Commission du logement lors de sa dernière séance consacrée à l'IN 116, soit celle du lundi 27 janvier 2003.

La proposition de concrétiser l'IN 116 par quatre projets de loi distincts, soit par les deux projets de loi adoptés par la Commission du logement, le projet de loi adopté par la Commission fiscale et le projet de loi adopté par la Commission d'aménagement du canton, a été adoptée par 8 oui (3 L, 2 R, 2 PDC, 1 UDC) contre 6 non (2 S, 2 Ve, 2 AdG).

Ainsi, la Commission fiscale a élaboré le projet de loi 8934 pour concrétiser le volet 1 de l'IN 116. La Commission de l'aménagement du canton a élaboré le projet de loi 8935 pour concrétiser son volet 2 a. Enfin, la Commission du logement a élaboré les projets de loi 8936 et 8937 pour concrétiser les volets 2 b et 3 de l'IN 116.

A la suite du présent rapport général sur la concrétisation de l'IN 116, figurent les quatre projets de loi (PL 8934 à 8937) élaborés en commission sur la base d'avant-projets présentés par des députés. Ils sont assortis chacun d'un rapport de majorité et d'un ou de deux rapports de minorité. Ces projets de loi seront soumis au vote du Grand Conseil de manière distincte.

Toutefois, ainsi qu'en a décidé le Bureau du Grand Conseil, conformément aux avis exprimés par les juristes consultés, ces quatre projets de loi seront publiés simultanément dans la Feuille d'avis officielle et soumis ainsi au même délai référendaire.

Annexes :

- *Avis de droit du professeur Andreas Auer du 10 juillet 2002*
- *Avis de droit de M^e Pierre Louis Manfrini du 11 novembre 2002*
- *Courrier électronique de M. Raphaël Martin du 6 septembre 2002*
- *Lettre du président du Grand Conseil à la Commission du logement du 27 janvier 2003.*

AVIS DE DROIT
relatif au traitement parlementaire de l'IN

rédigé par

Andreas AUER
Professeur à la Faculté de droit
de l'Université de Genève

10 juillet 2002

INTRODUCTION

1. Par message électronique du 16 mai 2002, le Sautier de la République et canton de Genève m'a demandé de rédiger un bref avis de droit relatif au traitement parlementaire de l'IN 116 « Pour un toit à soi ».

I LES FAITS

2. Lancée en février 2000¹, l'initiative populaire non formulée « Pour un toit à soi » (IN 116) 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 ».

3. En date du 20 septembre 2000, la Chancellerie d'Etat a constaté l'aboutissement de l'IN 116².

¹ FAO du 4 février 2000.

² FAO du 22 septembre 2000.

4. Après le débat en préconsultation qui a eu lieu le 14 décembre 2000, le Grand Conseil a constaté la validité de l'IN 116 par décision du 23 mars 2001³.
5. Daté du 5 février 2002, le rapport de la Commission du logement du 5 février 2002 comporte trois propositions, à savoir l'acceptation de l'IN 116 (majorité), le rejet sans contreprojet (minorité 1) et le rejet avec contreprojet (minorité 2).
6. Le 22 février 2002, après un débat fort nourri, le Grand Conseil a approuvé l'IN 116 par 44 oui contre 39 non et l'a renvoyée à la Commission du logement⁴.

II LA QUESTION POSEE

7. Selon les informations figurant dans votre message du 16 mai 2002, la Commission du logement hésite entre deux procédures de traitement parlementaire de l'IN 116 :
8. Selon la première, les deux premiers volets de l'initiative seraient « soustraits » par la Commission fiscale et aménagement du territoire dont les propositions seraient transmises à la Commission du logement qui les intégrerait dans son projet de loi portant sur le troisième volet pour être soumis comme un tout au Grand Conseil.
9. Selon la seconde, l'IN 116 serait scindée et ses trois volets traités par des commissions différentes qui soumettraient au vote du Grand Conseil plusieurs projets de loi dont l'un ou l'autre devraient, le cas échéant, être soumis au référendum obligatoire institué par l'art. 53A Cst/GE.

³ FAO du 11 avril 2001.

⁴ FAO du 27 février 2002.

10. Derrière cette question concrète que la Commission du logement est appelée à trancher apparaît en filigrane une question abstraite, à savoir celle de savoir si, dans le canton de Genève, une initiative non formulée de niveau législatif acceptée par le Grand Conseil doit nécessairement être concrétisée par une seule commission parlementaire dans une seule loi, ou si elle peut l'être par plusieurs commissions parlementaires dans plusieurs lois. Etroitement liée à cette question abstraite est celle de la mise en œuvre correcte du principe de l'unité de la matière tel qu'il est consacré par la Constitution et la législation genevoises. De même, la réponse détermine très largement la façon dont les initiants et/ou les électeurs peuvent réagir face à ce qu'ils considèrent comme une concrétisation déficiente de l'initiative.

III LA DOCTRINE

11. Les ouvrages et articles traitant du droit d'initiative dans les cantons ne se prononcent pas, en général, sur la question de savoir si une initiative législative non formulée, ou conçue en termes généraux, peut être concrétisée par plusieurs actes législatifs. Les auteurs se concentrent davantage sur le problème de la sanction qu'il convient de prononcer à l'encontre d'une initiative non formulée à contenu détaillé. Les avis sur ce point divergent considérablement :
12. Alfred Kölz préconisait il y a vingt ans de traiter d'office comme une initiative rédigée celle qui formellement se présente comme une initiative non formulée mais dont le contenu ne laisse aucune marge au parlement⁵. Il se référerait essentiellement à un arrêt du Tribunal fédéral de 1955⁶. Peter Friedli, dans une étude plus récente, partage cet avis⁷.

⁵ ALFRED KÖLZ, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, ZBl. 1982 1, 17. ZBl. 1956 53, 55.

⁷ PETER FRIEDLI, in : Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Berne 1999, Art. 16 no 4 à 9.

13. Etienne Grisel est au contraire d'avis qu'une telle transformation n'est pas possible, notamment parce qu'elle ne respecte pas la forme explicitement choisie par les initiants, et estime qu'une telle initiative doit être déclarée nulle pour violation du principe de l'unité de la forme⁸. Tout en estimant que l'annulation d'une initiative faussement désignée comme étant non formulée alors que son texte est rédigé de toutes pièces viole le principe de la proportionnalité, Pierre Tschannen estime lui aussi inadmissible que le texte de l'initiative mélange la forme du postulat de politique juridique et celle du projet rédigé⁹. Tel est également l'avis que j'avais exprimé en 1987¹⁰ et confirmé implicitement dans l'ouvrage auquel j'ai contribué en 2000¹¹.
14. Quant à Yvo Hangartner et Andreas Kley, ils ne se prononcent pas clairement sur cette question, se contentant de constater que la violation du principe de l'unité de la forme n'entraîne pas nécessairement l'annulation de l'initiative et envisageant qu'en cas de mélange de formes le principe de la proportionnalité commanderait de traiter l'initiative comme étant non formulée¹².

IV LA JURISPRUDENCE

15. Pas plus que la doctrine, le Tribunal fédéral n'a eu l'occasion de se pencher sur la problématique spécifique de la concrétisation d'initiatives non rédigées par un ou par plusieurs actes législatifs. La jurisprudence porte essentiellement sur le rapport matériel entre l'initiative non formulée et l'acte qui la concrétise.

⁸ ETIENNE GRISEL, *Initiative et référendum populaires*, 2^e éd. Berne 1997 no 563.

⁹ PIERRE TSCHANNEN, *Die Formen der Volksinitiative und die Einheit der Form*, ZBl. 2002 2-29, no 34/35, 39.

¹⁰ ANDREAS AUER, *Problèmes et perspectives du droit d'initiative à Genève*, Lausanne 1987 no 61/62.

¹¹ ANDREAS AUER/GIORGIO MALINVERNI/MICHEL HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse*, vol. I L'Etat, Berne 2000 no 799.

¹² YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY, *Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Zurich 2000 no 210.

16. Dans l'arrêt Parti socialiste jurassien de 1998, le Tribunal fédéral a relevé que l'une des particularités de l'initiative dite générale est qu'elle « *consiste en une demande d'ordre général et non pas en un texte contraignant rédigé, de sorte que le Parlement dispose d'une marge de manœuvre étendue pour concrétiser l'initiative (...). Le Parlement doit toutefois respecter certaines limites dans la mise en œuvre d'une initiative générale. Il est en particulier lié par le sens du mandat qui lui est confié: il doit en respecter le but, le contenu et les moyens proposés, et il ne saurait s'en écarter que sur des détails ou des points d'une importance secondaire* »¹³.
17. L'arrêt Beer du 12 mars 1997, qui porte bien sur la réglementation genevoise du droit d'initiative, a été tranché sur la base du principe de l'unité de la matière (infra no) et non de celui de l'unité de la forme¹⁴.
18. Dans l'arrêt Lega dei Ticinesi de 1993, les juges ont rappelé que si les auteurs de l'initiative choisissent la forme du vœu, ils doivent renoncer à proposer eux-mêmes des solutions concrètes permettant de réaliser ce dernier et s'en remettre aux choix de l'autorité législative dont la marge de manœuvre doit être respectée¹⁵.
19. La même année, le Tribunal fédéral a implicitement admis que, dans le canton de Lucerne, une initiative non formulée peut contenir des mesures, et même beaucoup de mesures, très concrètes, comme par exemple celle de limiter à 18° la température maximale admise dans les appartements¹⁶.

¹³ ATF 124 I 107, 118 Parti socialiste jurassien.

¹⁴ ATF 123 I 63, 71 Charles Beer.

¹⁵ ATF 121 I 357, 361/62 Lega dei Ticinesi.

¹⁶ ATF 121 I 334, 335 Grünes Bündnis.

20. En 1991, le Tribunal fédéral a reproché à une initiative non formulée de ne pas laisser de marge suffisante au législateur pour la concrétiser, ce qui a eu pour conséquence qu'étant trop précise, elle n'était pas susceptible d'une interprétation conforme à la constitution¹⁷.
21. Enfin, l'arrêt Comité d'initiative « soins à domicile » du 7 juin 1989 comporte des passages devenus célèbres pour caractériser l'initiative non formulée genevoise telle qu'elle était consacrée à l'époque: « *le droit genevois ne pose aucune exigence particulière quant au contenu possible d'une initiative non formulée. Il est donc en principe loisible aux initiants, dans le cadre de l'art. 67 Cst. gen., d'exprimer leurs postulats d'une manière relativement précise, plutôt que sous la forme de vœux conçus en termes généraux. Dans la mesure où l'initiative nécessite un travail d'élaboration de la part de l'autorité législative, elle doit être traitée comme une initiative non formulée au sens du droit constitutionnel cantonal (...). D'un point de vue concret, l'initiative ne met pas seulement en mouvement l'autorité législative, mais lui trace aussi une voie dont elle ne peut s'écarter ni pour modifier le sens de la proposition, ni pour régler d'autres matières que celle visée par la demande. Le législateur n'agit pas en toute liberté, mais dans l'exécution d'un mandat conféré par le peuple ou par les électeurs signataires de l'initiative. Il n'est certes pas un simple agent de transmission entre les auteurs de l'initiative et le peuple, et le texte qu'il doit soumettre à celui-ci est élaboré en vertu de sa propre compétence. Mais lorsque, comme en l'espèce, il est entré en matière sur la proposition, la faisant sienne, il est tenu de mettre sur pied un projet qui répond aux intentions des initiants et exprime leur pensée. La marge de manœuvre du législateur est ainsi limitée par l'obligation d'adopter des règles équivalentes par leur contenu à celles dont les auteurs de l'initiative requièrent l'adoption* »¹⁸.

¹⁷ ZBI 1991 266, 269.

¹⁸ ATF 115 Ia 148, 154/55 Comité d'initiative « soins à domicile ».

22. Force est de constater que la question posée ne peut pas être tranchée au regard des avis de la doctrine, ni même sur la base de la jurisprudence, mais que la solution doit être trouvée dans le seul droit cantonal, au regard du sens des dispositions constitutionnelles et législatives applicables et en tenant compte des travaux préparatoires.

V LA LETTRE DES DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES ET LEGISLATIVES PERTINENTES

23. Sous le titre marginal « genre et forme - initiative non formulée » l'art. 65 Cst/GE dispose que « *l'initiative peut être présentée sous la forme d'une proposition conçue en termes généraux et susceptible de formulation par une révision de la constitution ou par une loi, ce choix appartenant au Grand Conseil* »¹⁹.
24. L'art. 68 al. 3 Cst/GE ajoute que « *si le peuple accepte l'initiative non formulée ou son contreprojet, le Grand Conseil est tenu d'adopter un projet de loi conforme dans un délai de 12 mois* ».
25. De même, l'art. 122 al. 1 de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985 (LRGC), qui traite de l'acceptation de l'initiative non formulée, prévoit que « *lorsque le Grand Conseil approuve l'initiative non formulée, il renvoie celle-ci à une commission chargée de la formuler en un projet de loi ou de loi constitutionnelle* ».

¹⁹ Souligné par l'auteur.

VI LES TRAVAUX PREPARATOIRES

26. L'un des objectifs de la réforme du droit d'initiative populaire cantonale qui a conduit à l'adoption, en date du 29 septembre 1992, des art. 64 à 68 Cst/GE a été de combattre la pratique bien genevoise des « initiatives non formulées détaillées » qui obligeaient le Grand Conseil, en cas d'acceptation, à voter progressivement un véritable train de mesures législatives ponctuelles bloquant par là l'activité législative propre du parlement jusqu'à la concrétisation complète des initiatives et augmentant le risque d'une concrétisation faussant la volonté des initiants. Parce qu'elles dénaturaient l'essence même de cette institution de démocratie directe et n'étaient guère conformes au principe de la séparation des pouvoirs, de telles initiatives devraient être déclarées invalides par le Grand Conseil, pour violation du principe de l'unité de la forme²⁰.
27. Lors de la préconsultation du 12 octobre 1990 du projet de réforme du droit d'initiative, un député soulignait qu'il importait de « *clarifier le contenu de l'initiative non formulée en la ramenant à sa substance, l'énoncé d'un vœu, dont la concrétisation ne doit pas être démesurée (formulation en un seul acte du Grand Conseil, même s'il est évident que celui-ci peut, par exemple, modifier simultanément plusieurs articles de la constitution ou plusieurs lois) ni enfermer le Grand Conseil dans un carcan* »²¹.
28. De même, au moment de l'adoption de la réforme, le député rapporteur David Lachat a clairement précisé que « *le vœu des initiants doit pouvoir dès lors se concrétiser en une seule loi ou une seule révision de la constitution, quitte à ce que cette loi modifie le texte de plusieurs dispositions constitutionnelles ou légales préexistantes. Si tel n'est pas le cas, le problème de l'unité de la matière se pose. Le Grand Conseil doit alors envisager de scinder l'initiative en plusieurs objets soumis au peuple* »²².

²⁰ AUER (note 10) no 57-62 ;

²¹ Mémorial du Grand Conseil 1990 4650.

²² Mémorial du Grand Conseil 1992 5020, 5037.

29. Même si elle ne faisait pas l'unanimité²³, l'idée de combattre le phénomène des « initiatives bateau »²⁴ a été implicitement entérinée par le constituant de 1992 : l'art. 66 al. 1 Cst/GE oblige le Grand Conseil à déclarer nulle l'initiative qui ne respecte pas l'unité de la forme.

VII LA PRATIQUE RECENTE

30. Reste à savoir si la tentative du constituant d'enrayer la pratique jugée pernicieuse des initiatives non formulées détaillées a été couronnée de succès. Cette question mériterait sans doute un examen approfondi auquel nous renonçons dans le cadre du présent avis.
31. Il suffit de constater que parmi les huit initiatives non formulées qui ont été lancées depuis l'entrée en vigueur de la réforme en 1993²⁵, aucune ne se limite vraiment à formuler un vœu simple et concis. A chaque fois, les auteurs ont jugé utile ou nécessaire de préciser leur pensée par un ensemble de postulats parfois longs, parfois fort détaillés, parfois même comportant de nombreux volets. Ainsi par exemple, l'IN 106 contient pas moins de neuf volets relativement détaillés, tandis que l'initiative « pour une réforme profonde et durable de l'Etat » en contient six.

²³ Ainsi le député ROBERT CRAMER estimait que cette proposition conduirait à une restriction sensible du droit d'initiative, Mémorial du Grand Conseil 1990 4662.

²⁴ Mémorial 1992 5038.

²⁵ Initiative « pour une assurance-maladie solidaire » du 15 septembre 1993 ; IN 104 « La Suisse » du 27 avril 1994 ; IN 104bis « la Suisse » du 27 avril 1994 ; IN 105 « pour l'emploi, contre l'exclusion » du 19 septembre 1994 ; IN 106 « pour le maintien et le développement des formations professionnelles supérieures à Genève » du 22 janvier 1996 ; IN 113 « pour une contribution de solidarité temporaire des grandes fortunes et des gros bénéficiaires » du 1 décembre 1998 ; Initiative « pour une réforme profonde et durable de l'Etat » du 1^{er} février 1999 ; IN 116 « pour un toit à soi » du 4 février 2000 ; voir <http://www.geneve.ch/legislation/initiatives/f/TabMat.html>.

L'IN 113 se distingue par bon nombre de dispositions chiffrées qui ne laissent point de marge au parlement. La palme revient sans doute à l'IN 105 dont le Tribunal fédéral a dû constater qu'elle présentait « *un foisonnement de propositions* », que son texte s'apparentait « *au volet économique du programme d'un parti politique* » et que la récolte des signatures en était grandement facilitée, de telle sorte que l'on était en présence d'un véritable abus du droit d'initiative²⁶.

32. Ajoutons que deux parmi ces huit initiatives n'ont pas abouti²⁷, que l'une d'elles a été acceptée telle quelle par le peuple²⁸, qu'une autre a en revanche été rejetée en votation populaire²⁹, qu'une autre encore a été déclarée irrecevable par le Grand Conseil et le Tribunal fédéral³⁰, que deux ont conduit le Grand Conseil à adopter un contreprojet qui a été accepté par les électeurs³¹ et que la dernière en date, qui seule nous intéresse en l'espèce, est encore pendante.
33. On peut en déduire que le combat de principe contre la tradition genevoise des initiatives non formulées détaillées est en cours, mais qu'il n'est pas (encore) gagné. Il ne suffit pas, en d'autres termes, de changer les dispositions constitutionnelles pour que les destinataires de celles-ci, habitués à une pratique qui leur conférait maints avantages sous l'ancien droit, adaptent sans autre leur comportement aux nouvelles règles. Il faut au contraire que leurs interlocuteurs officiels, à savoir le Conseil d'Etat, le Grand Conseil et, sur recours, le Tribunal fédéral, soient prêts à appliquer ces règles avec la fermeté voulue par le constituant.

²⁶ ATF 123 I 63, 76 Beer ; comp ATF du 17 avril 2002 Michel Rossetti, 1P.535/2001.

²⁷ Initiative « pour une assurance-maladie solidaire » FAO du 19 janvier 1994 ; initiative « pour une réforme profonde et durable de l'Etat » FAO du 1^{er} juin 1999.

²⁸ IN 113, votation du 2 juin 2002.

²⁹ IN 104, votation du 1^{er} décembre 1996.

³⁰ IN 105, FAO du 27 septembre 1995 ; ATF 123 I 63 Beer.

³¹ IN 104bis, votation du 1^{er} décembre 1996 ; IN 106, votation du 8 juin 1997.

VIII L'UNITE DE LA MATIERE ET LA CONCRETISATION DES INITIATIVES NON FORMULEES

34. La Commission du logement semble implicitement admettre qu'il lui est loisible de scinder une initiative non formulée jugée valide et acceptée par le Grand Conseil en plusieurs volets et d'en confier la concrétisation à plusieurs commissions parlementaires pour qu'elles élaborent le cas échéant plusieurs projets de loi (supra no 9). La même idée se retrouve dans le commentaire précité du rapporteur parlementaire de 1992 (supra no 28). En d'autres termes, la question du respect de l'unité de la matière se poserait pleinement et s'imposerait même au stade de la concrétisation d'une telle initiative. Il est douteux que cette conception traduise fidèlement le sens et l'enchaînement logique des dispositions constitutionnelles et législatives pertinentes.
35. En effet, l'unité de la matière est une exigence de forme qui détermine la validité de l'initiative populaire, qu'elle soit générale et non formulée ou rédigée de toutes pièces. Le Grand Conseil doit donc l'examiner et la trancher lors de la première étape du traitement parlementaire des initiatives populaires, celle du vote sur la « recevabilité »³² ou sur la « validité »³³ des initiatives, qui précède l'étape du vote sur l'acceptation ou le rejet de celles-ci. Ainsi le veulent la lettre et la systématique de la Constitution et de la législation, qui distinguent clairement la décision sur la validité (art. 66 Cst/GE et 120 LRGC) et la prise en considération (art. 67 Cst/GE et 121 LRGC). Si le premier vote porte sur la forme, à savoir le respect des règles de l'unité de la forme, du genre et de la matière, le second concerne le contenu de l'initiative populaire, à savoir son opportunité. Il va de soi que le second vote ne peut intervenir que sur la base et dans les limites du premier.

³² Cf. ATF 123 I 63, 71 Beer : « La « recevabilité formelle » a en effet été considérée comme une question préalable ».

³³ AUER (note 10) nos 47-75.

36. En d'autres termes, la possibilité, pour le Grand Conseil, de scinder une initiative populaire qui ne respecte pas l'unité de la matière n'existe qu'au stade de l'examen de sa validité. Du moment qu'il a conclu, par un vote formel, à la validité de l'initiative, il a admis qu'elle respecte la règle de l'unité de la matière. Ce vote s'impose dès lors tant au Grand Conseil lorsqu'il est appelé à se prononcer sur la prise en considération (art. 121 al. 2 LRGC) qu'à la commission parlementaire à laquelle l'initiative est renvoyée en cas d'acceptation par le Grand Conseil (art. 122 al. 1 LRGC) ou, le cas échéant, par le peuple (art. 68 al. 3 Cst/GE).
37. Cette solution, reléguant le problème de l'éventuelle scission de l'initiative au seul stade de l'examen de sa validité formelle, explique et confirme la limpidité des interprétations littérales et historiques des art. 65 et 68 al. 3 Cst/GE et 122 al. 3 LRGC, qui se réfèrent en de termes on ne peut plus clairs à *une seule* commission parlementaire chargée d'élaborer *un seul* projet de loi, étant entendu que cette loi puisse modifier le texte de plusieurs dispositions légales préexistantes (supra no 23-25).
38. Si l'on admettait, contre le sens clair des dispositions applicables, que la commission chargée de rédiger une initiative non formulée puisse, voire doive se poser la question de la scission de celle-ci en plusieurs volets, en application des exigences relatives à l'unité de la matière, il en résulterait que cette question serait tranchée à deux reprises par les mêmes autorités, à savoir la commission et le plénum, avec le risque évident de décisions contradictoires sur ce point.

39. Un autre argument encore milite en faveur de cette solution. Il résulte de la nature même des initiatives non formulées que celles-ci risquent d'être concrétisées d'une manière qui ne satisfait pas leurs auteurs ou les citoyens qui les ont signées. Il faut donc que ces derniers puissent manifester leur désaccord, avant de saisir le cas échéant le Tribunal fédéral, en appelant le peuple à trancher le litige. Selon l'ancien droit, ils pouvaient le faire à l'occasion du référendum obligatoire auquel les lois concrétisant une initiative législative non formulée étaient soumises³⁴. La réforme de 1993 a remplacé le référendum obligatoire par le référendum facultatif : l'art. 122B LRGC dispose lapidairement que « *l'initiative législative approuvée par le Grand Conseil est une loi ordinaire* », qui est donc soumise au référendum facultatif prévu à l'art 53 Cst/GE. Dès lors, pour manifester leur désaccord, les auteurs de l'initiative ou les électeurs doivent lancer un référendum contre la loi de concrétisation qu'ils jugent inacceptable.
40. Or, si l'on admet qu'une initiative non formulée acceptée par le Grand Conseil puisse être traitée par plusieurs commissions et concrétisée par plusieurs lois, il est fort probable que les travaux des commissions avanceraient à leur rythme propre et que, par conséquent, ces lois ne seraient pas adoptées par le Grand Conseil le même jour. Il faut bien plutôt accepter que les discussions et les votes portant sur les lois de concrétisation se succéderaient d'une séance, voire d'une session à l'autre. Les citoyens mécontents en seraient donc réduits à se lancer dans une série de campagnes successives de récolte de signatures et les électeurs seraient appelés à se prononcer le cas échéant par plusieurs votes indépendants les uns des autres. Le risque serait alors réel que certaines règles de concrétisation soient acceptées et d'autres refusées et que la volonté des auteurs de l'initiative respectivement du Grand Conseil, qui l'avait acceptée, soit complètement dénaturée. L'unité de la matière telle qu'elle était comprise par le Grand Conseil lors du vote sur la validité de l'initiative menacerait ainsi de voler en éclats au moment du vote populaire sur les différentes lois de concrétisation.

³⁴ AUER (note 10) no 18, 110-15.

41. Bref, on serait exactement dans la situation prévalant avant 1993 à laquelle les auteurs de la réforme du droit d'initiative ont voulu mettre un terme (supra no 26). La réalisation du second terme de l'alternative envisagé par la Commission du logement (supra no 9) représenterait par conséquent un immense pas en arrière et consacrerait rien d'autre que l'échec de cette réforme sur un point important.

IX RESUME

42. La règle générale qui se dégage ainsi des considérations qui précèdent est qu'une initiative populaire non formulée acceptée par le parlement doit être renvoyée à une seule commission parlementaire qui est chargée d'élaborer un seul projet de loi qui forme un tout, même s'il peut comporter modification de plusieurs textes législatifs antérieurs. En cas d'acceptation par le Grand Conseil, cette loi peut être portée par une seule demande de référendum devant le peuple, qui doit pouvoir se prononcer en un seul vote s'il l'accepte ou s'il la rejette.
43. Cette règle doit s'appliquer même dans la seule hypothèse où la loi de concrétisation est soumise au référendum obligatoire, à savoir lorsqu'elle a « pour objet un nouvel impôt ou la modification du taux ou de l'assiette d'un impôt », selon la réglementation prévue par l'art. 53A Cst/GE, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2002. Là aussi il n'est pas admissible de scinder l'initiative au moment de sa concrétisation législative en une loi soumise au référendum facultatif prévu à l'art 53 Cst/GE et une autre sujette au référendum obligatoire de l'art. 53A Cst/GE, car le refus éventuel de la seconde risque de priver de toute portée la première, ou vice-versa.

CONCLUSION

44. En votant la validité formelle de l'IN 116 en date du 23 mars 2001, le Grand Conseil a décidé qu'elle respectait l'unité de la matière et qu'il n'y avait dès lors pas lieu de la scinder en plusieurs volets.
45. En approuvant l'IN 116 le 22 février 2002, le Grand Conseil s'est engagé à la concrétiser dans le sens voulu par les initiants. Il doit donc en respecter le but, le contenu et les moyens proposés et ne saurait s'en écarter que sur des détails ou des points d'une importance secondaire.
46. Saisie par le plénum, la Commission du logement est seule compétente pour présenter à ce dernier, dans le respect des délais prescrits, un projet de loi de concrétisation de l'IN 116. Il lui est cependant loisible d'associer à ses travaux d'autres commissions parlementaires.
47. Ni la Commission du logement ni même le Grand Conseil ne sont habilités, au moment de la concrétisation de l'IN 116, à scinder celle-ci en plusieurs volets.
48. L'acceptation de l'IN 116 implique l'obligation, pour le Grand Conseil, de voter une seule loi de concrétisation, même si cette loi peut et probablement doit comporter modification de plusieurs textes législatifs.
49. La loi de concrétisation est soumise au référendum facultatif, à moins qu'elle n'ait pour objet un nouvel impôt ou la modification du taux ou de l'assiette d'un impôt existant, auquel cas elle est soumise dans son ensemble au référendum obligatoire.


Andreas AUER
Professeur

B · M · G

AVOCATS

AVENUE DE CHAMPEL 8C CASE POSTALE 385 CH-1211 GENEVE 12
 TEL +41 (0)22 839 49 49 FAX +41 (0)22 839 49 50 EMAIL bmglaw@bmglaw.ch
 www.bmglaw.ch

FRANÇOIS BLUM
 PIERRE LOUIS MANFRINI
 LOUIS GAILLARD
 SYLVIE GURRY-VEIT
 DOMINIQUE BROWN-BERSET
 GÉRALD PAGE
 MANUEL ISLER
 PHILIPPE DUCOR

LAURENT ISENEGGER
 ANNE-VIRGINIE GAIDE
 NICOLAS WISARD
 GUILLAUME FATIO
 DOMINIQUE JUNOD MOSER
 MALINI TOSETTI
 REGULA HAEGI HELLAL
 LAURENCE TOBO
 SYLVAIN BEAUCHAMP
 DOMINIQUE RITZER

ANNETTE WIDMER SCHIETINGER

Par fax n° 022 715 02 22 et par pli simple

Chambre genevoise immobilière
 12, rue de Chantepoulet
 Case postale 2189
 1211 Genève 1

*A l'att. de M. Robert-Pascal Fontanet, Président
 et M. Mark Muller, Secrétaire Général*

Genève, le 11 novembre 2002
 PLM/FD

Concerne : Concrétisation de l'IN 116 "Pour un toit à soi"

Messieurs,

La présente fait suite à votre courrier du 8 octobre 2002 me demandant d'analyser la problématique de la concrétisation parlementaire d'une initiative législative non formulée acceptée par le Grand Conseil, situation correspondant à celle de l'IN 116 "Pour un toit à soi" qui fut renvoyée pour concrétisation à la Commission du logement en date du 22 février 2002.

L'objet de mon mandat consistait à déterminer si une initiative populaire non formulée acceptée par le Grand Conseil pouvait d'une part, être concrétisée au moyen de projets de loi distincts (I) et d'autre part, si ceux-ci pouvaient être élaborés par différentes commissions parlementaires (II).

La première problématique commandait en particulier de distinguer la différence de nature existant entre une initiative législative rédigée de toutes pièces et une initiative conçue en termes généraux (I.A), avant de déterminer au regard du droit fédéral l'étendue de la marge de manœuvre de l'autorité législative en matière de concrétisation d'une initiative appartenant à cette seconde catégorie (I.B). Il s'agissait ensuite de confronter cette marge de manœuvre tant au principe de l'unité de la matière (I.C), qu'au devoir de respecter la volonté des initiants (I.D). Enfin, il convenait également de vérifier la

compatibilité du processus consistant à concrétiser une initiative non formulée par des projets de loi distincts avec la réglementation genevoise du droit d'initiative (I.E).

Vous trouverez mes principales conclusions dans un chapitre de synthèse situé en fin de document (III).

I. L'admissibilité du procédé consistant à concrétiser une initiative législative non formulée en plusieurs projets de loi

A. La nécessaire distinction entre une initiative législative rédigée de toutes pièces et une proposition de même rang conçue en termes généraux

Le droit d'initiative populaire, que la Constitution genevoise (RSGE A 2 00/ci-après : Cst. GE) consacre en matière législative, peut s'exercer soit sous la forme d'un projet de loi rédigé de toutes pièces (art. 65B Cst. GE), soit sous celle d'une proposition conçue en termes généraux (art. 65 Cst. GE), le mélange de ces deux formes étant proscrit.

Ainsi précisé, le principe de l'unité de la forme constituée, de par le droit fédéral (cf. notamment l'ATF 114 Ia 413, 416), une condition de validité des initiatives populaires cantonales, ce dont l'art. 66 al. 1 Cst. GE fait au demeurant expressément état.

L'initiative rédigée de toutes pièces se définit "*comme un texte normatif qui est prêt à entrer en vigueur sans changement et peut donc être votée directement, telle quelle, par le peuple*", tandis que l'initiative conçue en termes généraux, ou non formulée, se présente "*comme un texte qui désigne assez précisément les normes dont il préconise l'adoption, mais qui n'est pas élaboré en normes prêtes à entrer en vigueur telles quelles*" (Grisel, Les droits populaires au niveau cantonal, *in* Thürer/Aubert/Müller, Droit constitutionnel suisse, Zurich 2001, §25, p. 400 ss n° 17 et 19).

Si les initiants sont contraints de choisir, sous peine de nullité, entre l'une ou l'autre de ces formes du droit d'initiative, c'est en raison de la procédure de traitement différencié qui s'applique à chacune d'elles. Un citoyen doit en effet pouvoir mesurer les conséquences exactes de sa signature ou de son vote (Auer/Malinverni/Hottelier, Droit constitutionnel suisse, Vol. I, Berne 2000, n° 800). Or, l'initiative rédigée de toutes pièces s'impose directement au Grand Conseil, tandis qu'il revient à ce dernier de concrétiser une initiative conçue en termes généraux (art. 65 Cst. GE et 122 de la Loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève du 13 ; RSGE B 1 01/ci-après : LRGC). Dans cette seconde hypothèse, et tout en restant fidèle aux intentions des initiants, le Grand Conseil dispose nécessairement d'une certaine marge d'appréciation. Lorsqu'il concrétise une initiative non formulée, le Grand Conseil n'est en effet pas "*un simple agent de transmission entre les auteurs de l'initiative et*

le peuple; il doit soumettre à la votation, non le projet qui lui est éventuellement présenté, mais un texte qu'il a à préparer en vertu de sa compétence propre" (ATF 73 I 33).

Telles sont donc les règles du jeu fixées par le principe de l'unité de la forme : les initiants, qui optent pour la forme de l'initiative conçue en termes généraux, "prennent délibérément un risque, dont ils doivent assumer les conséquences possibles" (Grisel, Initiative et référendum populaires, Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse, Berne 1997, n° 573). Plutôt que de soumettre au vote du peuple un texte normatif rédigé par leurs soins, ils choisissent de confier cette tâche au Grand Conseil qui se voit en conséquence attribuer une certaine marge de manœuvre.

S'agissant d'une condition de validité examinée au stade de la recevabilité d'une initiative populaire, le principe de l'unité de la forme n'a pour le surplus plus aucune pertinence lorsqu'il s'agit de déterminer si la concrétisation d'une proposition, dont on a précisément admis qu'elle était exclusivement conçue en termes généraux, peut consister ou non dans l'élaboration de plusieurs législations distinctes.

B. L'étendue de la marge de manœuvre du Grand Conseil dans la concrétisation des initiatives populaires non formulées

Si le Grand Conseil jouit d'une marge de manœuvre, ou d'appréciation, dans l'élaboration du texte législatif censé concrétiser une initiative non formulée, dont il a accepté la teneur, il n'en demeure pas moins soumis à certaines restrictions dans l'exercice de ce mandat.

De jurisprudence constante, le Tribunal fédéral considère en effet que l'initiative conçue en termes généraux "ne met pas seulement en mouvement l'autorité législative, mais lui trace aussi une voie dont elle ne peut s'écarter ni pour modifier le sens de la proposition, ni pour régler d'autres matières que celle visés par la demande. Le législateur n'agit pas en toute liberté, mais dans l'exécution d'un mandat conféré par le peuple ou par les électeurs signataires de l'initiative. Il n'est certes pas un simple agent de transmission entre les auteurs de l'initiative et le peuple, et le texte qu'il doit soumettre à celui-ci est élaboré en vertu de sa propre compétence. Mais lorsque, comme en l'espèce, il est entré en matière sur la proposition, la faisant sienne, il est tenu de mettre sur pied un projet qui réponde aux intentions des initiants et exprime leur pensée. La marge de manœuvre du législateur est ainsi limitée par l'obligation d'adopter des règles équivalentes par leur contenu à celles dont les auteurs de l'initiative requièrent l'adoption" (ATF 115 Ia 148, 154 Comité d'initiative "soins à domicile", c'est nous qui soulignons ; voir également l'ATF du 16 décembre 1986 dans la cause *Rassemblement en faveur d'une politique sociale du logement contre Genève* paru in SJ 1988 p. 625, 629 et l'ATF 124 I 107, 118 *Parti socialiste jurassien et consorts*). Dans ce contexte, les hypothèses dans lesquelles le Tribunal fédéral a jusqu'ici conclu à un excès par l'autorité législative de sa marge d'appréciation, concernaient des cas où le texte normatif élaboré déjouait les buts de l'initiative non formulée, en omettait une

disposition essentielle ou en étendait abusivement le champ d'application (cf. Grisel, Les droits populaires au niveau cantonal, op. cit., p. 400 n° 18 et la jurisprudence citée).

Les exigences fédérales en matière de concrétisation d'une initiative non formulée portent donc exclusivement sur la concordance matérielle devant nécessairement exister entre la proposition des initiants et le texte normatif censé la mettre en œuvre. Outre cette limitation de la marge de manœuvre de l'autorité législative, contrainte de respecter fidèlement le contenu d'une initiative non formulée, ni la doctrine, ni la jurisprudence n'ont déterminé d'exigences supplémentaires en matière de concrétisation d'une initiative non formulée. Aucune prescription formelle n'a notamment été déduite de la garantie fédérale des droits politiques, de sorte que le Grand Conseil paraît sous cet angle libre de concrétiser une initiative non formulée par des projets de loi distincts.

C. L'incidence du principe de l'unité de la matière

Déduit de la liberté de vote garantie par le droit fédéral, soit du droit pour le citoyen "d'exiger qu'aucun résultat de votation ou d'élection ne soit reconnu s'il ne traduit pas d'une manière fidèle et sûre la volonté librement exprimée du corps électoral" (ATF 123 I 63, 71 Charles Beer), le principe de l'unité de la matière est, en sus du principe de l'unité de la forme évoqué ci-dessus (cf. point I), une condition de validité des initiatives populaires. A Genève, il est expressément consacré à l'art. 66 al. 1 Cst. GE, de sorte que son respect est à examiner au stade de la recevabilité d'une initiative populaire.

La finalité de ce principe est double : celui-ci vise d'une part "à empêcher la réunion, en une seule proposition, d'objets les plus divers de manière à faciliter par trop la récolte des signatures requises en s'adressant à des partisans de réformes différentes" (Auer/Malinverni/Hottelier, op. cit., n° 793). Et il permet d'autre part de s'assurer que le résultat d'un vote corresponde fidèlement à la volonté de ceux qui y ont pris part, moyennant une question portant "sur un seul objet ou, tout au moins, sur des objets étroitement interdépendants, réunis entre eux par un lien réel et objectif". (ATF 123 I 63, 71 Charles Beer ; cf. également Kölz, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, Darstellung und kritische Betrachtung, *in* ZBl 1982 p. 18). Le second objectif poursuivi par le principe de l'unité de la matière consiste donc à garantir la transparence du vote des citoyens en leur assurant de pouvoir se positionner sans ambivalence à l'égard d'un projet législatif.

La doctrine et la jurisprudence s'entendent néanmoins sur la portée relative du principe de l'unité de la matière, dont l'interprétation varie en fonction des circonstances (voir parmi d'autres Auer, Problèmes et perspectives du Droit d'initiative à Genève, Lausanne 1987, n° 49 ; Auer/Malinverni/Hottelier, op. cit., n° 794ss ; Grisel, Les droits populaires au niveau cantonal, op. cit., p. 402 n° 25 ; Zen-Ruffinen, L'expression fidèle et sûre de la volonté du corps électoral, *in*

Thürer/Aubert/Müller, Droit constitutionnel suisse, Zurich 2001, § 21, p. 352 n° 12 ; ATF 123 I 63, 71/72 *Charles Beer* confirmé dans l'ATF 125 I 227, 230 "*Genève, République de paix*". Il est par exemple unanimement admis que les exigences résultant du principe de l'unité de la matière sont à apprécier moins strictement lorsqu'il en va de l'examen de la recevabilité d'une initiative conçue en termes généraux que de celle d'une initiative rédigée de toutes pièces. En effet, les initiatives non formulées doivent encore être concrétisées par l'autorité législative qui dispose, dans l'exécution de cette tâche, d'une marge d'appréciation lui permettant de corriger certains vices au stade de la rédaction du texte normatif. Le Tribunal fédéral estime ainsi que "*le principe de l'unité de la matière est (dans cette hypothèse) sauvegardé tant que la loi en question règle une matière déterminée et que les différentes propositions établies dans ce but ont un certain lien matériel (sachliche Beziehung) entre elles*" (ATF 113 Ia 46, 53 = JT 1989 I 198, 202).

Enfin, il appartient au Grand Conseil de scinder ou de déclarer partiellement nulle une initiative populaire qui viole le principe de l'unité de la matière, selon que ses différentes parties sont en elles-mêmes valides ou non. Encore faut-il que chacune des parties valides de cette initiative ait une substance propre permettant de conclure qu'elle aurait également été signée pour elle-même, sans quoi c'est la nullité totale qui doit être prononcée. Telles sont les sanctions prévues par les articles 66 al. 2 Cst. GE et 120 al. 3 LRGC en cas de violation du principe de l'unité de la matière par une initiative populaire (cf. Mémorial du Grand Conseil 1992 V p. 5041 et 5042).

En l'espèce, le Grand Conseil a considéré, au stade de l'examen de la recevabilité de l'IN 116, que le principe de l'unité de la matière avait été respecté (Décision du 23 mars 2001 parue dans la FAO du 11 avril 2001). Par décision du 22 février 2002, il a approuvé cette initiative et s'est engagé du même coup à la concrétiser.

Or, le principe de l'unité de la matière, tel qu'évoqué ci-dessus, ne peut à ce stade des opérations signifier une interdiction pour le Grand Conseil d'assurer la concrétisation de l'initiative au moyen de plusieurs projets de loi distincts, sous réserve que chacun d'eux dispose encore d'une cohérence propre. Le contraire reviendrait en effet à dénier toute marge d'appréciation de l'autorité législative dans le processus consistant à concrétiser une initiative conçue en termes généraux. Plutôt que de la contredire, la soumission au peuple de projets de loi distincts, à l'issue du processus de concrétisation d'une initiative non formulée, correspond même à la seconde finalité du principe de l'unité de la matière, qui demeure seule pertinente une fois les questions de recevabilité de l'initiative tranchées : en permettant aux citoyens de n'accepter que les seules mesures qui recueillent véritablement leur assentiment, le Grand Conseil s'assure en effet de ce que le résultat des votations soit un reflet fidèle de la volonté populaire.

A teneur de ce qui précède, le principe de l'unité de la matière ne fait donc pas obstacle à la concrétisation d'une initiative non formulée en plusieurs projets de loi distincts, du moment que chacun d'eux dispose d'une raison d'être ou substance

propre et qu'ils représentent ensemble une transcription matériellement fidèle de l'initiative.

D. L'incidence de la volonté des initiants sur la liberté d'action de l'autorité législative

La question de savoir si une initiative non formulée peut être concrétisée en plusieurs projets de loi distincts doit en définitive se résoudre à l'aune du principe de proportionnalité, moyennant une pesée des intérêts contradictoires en présence. Tel est en particulier l'avis des seuls auteurs qui, dans la doctrine, se sont spécifiquement penchés sur la question. Dans un ouvrage récent, Hangartner et Kley indiquent en effet : *"Eine andere Frage ist, ob es in Abstimmungspakete, die dem Grundsatz der Einheit der Materie genügen, aufgeteilt werden darf. Das kantonale Recht kann dies ausdrücklich vorsehen. Das Verhältnismässigkeitsprinzip kann aber gebieten, so vorzugehen, auch wenn das kantonale Recht keine entsprechende Regelung trifft ; Voraussetzung ist allerdings, dass angenommen werden darf, dass auch die Teile die erforderliche Unterschriftenzahl einzeln erreicht hätten"* (Hangartner/Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zurich 2000, p. 836 n° 2112).

Interdire au Grand Conseil de concrétiser une initiative non formulée en plusieurs projets de loi distincts, dont chacun disposerait par hypothèse d'une utilité politique et d'une cohérence propres, reviendrait à lui ôter la liberté d'action, dont il est titulaire en sa qualité d'autorité législative ordinaire. Or, aucun intérêt prépondérant ne justifie de restreindre pareillement la marge de manœuvre du Grand Conseil. Cela est d'autant plus vrai, si l'on considère qu'un tel mode de concrétisation d'une initiative non formulée sert la liberté de vote plutôt qu'il ne la contredit. Dans l'hypothèse d'une concrétisation en plusieurs projets de loi, les citoyens disposent en effet d'une plus grande liberté de choix qui leur permet, conformément à la finalité du principe de l'unité de la matière, d'exprimer des votes correspondant plus fidèlement à leurs réelles intentions.

Sous l'angle du droit d'initiative, l'on sait au demeurant que le Grand Conseil se doit uniquement de concrétiser pleinement et fidèlement le contenu matériel d'une initiative non formulée, sans que l'accomplissement de ce devoir ne soit soumis à des exigences de forme particulières (cf. point II ci-dessus). Reste que si l'adoption de différents projets de loi censés concrétiser une initiative non formulée venait à s'échelonner dans le temps, les initiants se verraient en pratique ôter toute possibilité de vérifier le respect par le Grand Conseil de leur volonté originare et l'exercice de leur droit de recours au Tribunal fédéral s'en trouverait par trop paralysé. La garantie fédérale du droit d'initiative exige ainsi de l'autorité législative qui entendrait concrétiser une initiative non formulée en plusieurs projets de loi distincts, qu'elle adopte ceux-ci simultanément et les porte à la connaissance des citoyens en une seule occasion. En effet, les différentes lois adoptées par le Grand Conseil en vue de concrétiser une initiative non formulées devraient faire l'objet d'une publication

unique dans la Feuille d'Avis Officielle, afin que les citoyens puissent décider en connaissance de cause de requérir un référendum contre telle ou telle loi de concrétisation de l'initiative non formulée et ne soient pas contraints de mener des campagnes de récolte de signatures successives. Il s'agit, à mon sens, d'une condition sine qua non, à défaut de laquelle la compatibilité de ce mode de concrétisation avec la garantie des droits politiques pourrait être remise en cause.

Sous cette réserve, ni la liberté de vote, ni le devoir de respecter la volonté des initiants, ne peuvent justifier d'interdire au Grand Conseil de concrétiser une initiative non formulée en plusieurs projets de loi distincts. Il s'agirait en conséquence d'une restriction disproportionnée de la marge de manœuvre du parlement cantonal, ce d'autant plus si les initiants devaient, comme en l'espèce, consentir à un tel traitement de leurs propositions. En effet, l'accord des initiants à ce mode de procéder lève, à mon sens, tout doute possible quant à la compatibilité de celui-ci avec la garantie fédérale des droits politiques.

E. L'examen de la réglementation genevoise du droit d'initiative

A teneur du droit fédéral, aucune objection ne peut donc être soulevée à l'encontre du procédé consistant à concrétiser une initiative non formulée en plusieurs projets de loi distincts, traités simultanément par le Grand Conseil et soumis au peuple en une seule occasion. Reste à déterminer la position du droit cantonal à l'égard d'un tel procédé, étant précisé que la concrétisation d'une initiative non formulée en plusieurs projets de loi successifs fut une pratique non contestée en droit genevois avant la révision constitutionnelle de 1992, pratique qui n'a à ma connaissance pas donné lieu à une censure du Tribunal fédéral en raison d'une quelconque incompatibilité avec le droit fédéral.

Les dispositions de la Constitution genevoise relatives au droit d'initiative cantonal ont été révisés en 1992, afin de combler certaines lacunes et notamment d'indiquer expressément les conditions de validité d'une initiative populaire (cf. Auer, Problèmes et perspectives du droit d'initiative à Genève, p. 10 ss, n° 17).

Parmi ces dispositions, il convient en l'espèce de mentionner l'art. 65 Cst. GE qui traite de l'initiative non formulée en les termes suivants : "*l'initiative peut être présentée sous la forme d'une proposition conçue en termes généraux et susceptible de formulation par une révision de la constitution ou par une loi, ce choix appartenant au Grand Conseil*".

Au niveau législatif, l'art. 122 LRG, qui fut également modifié en cette occasion, indique que "*lorsque le Grand Conseil approuve l'initiative non formulée, il renvoie celle-ci à une commission chargée de la formuler en un projet de loi ou de loi constitutionnelle (...)*" (al. 1).

Du texte de ces articles, aucune conclusion ne peut être déduite quant à la question de savoir si le Grand Conseil, qui accepte une initiative non formulée, peut concrétiser celle-ci en plusieurs projets de loi distincts. Le mot "un" ou "une", utilisé par les textes normatifs lorsqu'ils se réfèrent à "une révision de la constitution", "une loi" ou "un projet de loi ou de loi constitutionnelle", n'a pas le sens grammatical d'un adjectif numérique mais au contraire celui d'un article indéfini. "Une" loi ou "une" révision constitutionnelle n'exprime donc pas en l'espèce une idée de nombre mais de genre (cf. la définition du mot "un" donné par Le Petit Larousse Illustré, Paris 1996). En tout état de cause, l'on ne saurait répondre à la question importante de l'étendue des droits populaires sur la base exclusive du sens apparent résultant de la lettre des textes normatifs (Knapp, Précis de droit administratif, Bâle 1991, n° 417 ss).

Or, l'interprétation téléologique des dispositions susmentionnées permet de conclure à l'admissibilité du procédé consistant à concrétiser une initiative non formulée en plusieurs projets de loi élaborés puis portés simultanément à la connaissance du peuple.

L'objectif poursuivi par la dernière réforme du droit d'initiative, ayant abouti en 1993 à l'entrée en vigueur des articles 64 à 68 Cst. GE, se résumait en effet à contrer la pratique des "initiatives bateaux" consistant dans le dépôt de propositions "générales" si détaillées qu'elles en venaient à ôter au Grand Conseil toute marge d'appréciation au stade de leur concrétisation, ainsi qu'à paralyser pour de longues périodes l'activité législative ordinaire de celui-ci (Mémorial du Grand Conseil 1992 V p. 5037 et suivantes ; voir également Auer, Problèmes et perspectives du droit d'initiative à Genève, n° 55ss). Or, de telles initiatives, irrespectueuses tant du principe de l'unité de la forme que de celui de l'unité de la matière, ne peuvent désormais plus passer le test de recevabilité consacré à l'art. 66 Cst. GE, de sorte que l'on voit mal quelle pourrait encore être la raison justifiant de restreindre la liberté d'action du Grand Conseil au niveau de la concrétisation d'une initiative ayant précisément réussi ce test.

Imposer au Grand Conseil le devoir de concrétiser une initiative non formulée dans un projet de loi unique reviendrait en outre à faire preuve d'une lecture du texte constitutionnel ou légal confinant à du formalisme excessif dans un cas de figure où, comme en l'espèce, les initiants eux-mêmes consentent à une concrétisation de leur initiative en plusieurs projets de loi (cf. sur cette notion Knapp, Précis de droit administratif, Bâle 1991, n° 638 ss). Une telle obligation conduirait à des résultats parfaitement artificiels, dans tous les cas où la concrétisation d'une initiative non formulée impliquerait comme l'espèce de modifier plusieurs textes législatifs, sans que les impératifs sous-jacents aux normes considérées ne le commandent véritablement.

Ainsi, la concrétisation d'une initiative non formulée en plusieurs projets de loi apparaît conforme tant à la garantie fédérale des droits politiques, qu'au sens ou à l'esprit de la réglementation genevoise du droit d'initiative.

II. L'admissibilité du procédé consistant à confier l'élaboration de projets de loi censés concrétiser une initiative non formulée à différentes commissions parlementaires

Concernant la question de savoir si le Grand Conseil peut attribuer à des commissions différentes la tâche de concrétiser une initiative non formulée, le texte de l'article 122 al. 1 LRGC n'apparaît pas déterminant en raison notamment de son imprécision.

Cette disposition indique certes que le Grand Conseil doit renvoyer l'initiative, dont il a accepté le contenu, à "une commission" chargée de la concrétiser. Mais l'on ne peut déduire de ce vocable générique que l'intervention de plusieurs commissions parlementaires dans le processus de concrétisation d'une initiative non formulée serait purement et simplement interdite.

Il convient au contraire d'interpréter ce texte à la lumière des objectifs poursuivis par le constituant de 1992. Or, il n'apparaît pas à la lecture des travaux préparatoires que celui-ci se soit opposé à un partage des tâches de concrétisation d'une initiative entre plusieurs commissions parlementaires (cf. le commentaire de l'art. 122 LRGC dans le Mémorial du Grand Conseil 1992 V p. 5055 qui ne mentionne, eu égard au travail de concrétisation d'une initiative non formulée, que "*le large pouvoir d'appréciation*" du Grand Conseil).

Le fait de répartir entre plusieurs commissions parlementaires l'élaboration des projets de loi que peut nécessiter la concrétisation d'une initiative non formulée suivant les compétences respectives de celles-là, permet au contraire de répondre judicieusement au premier souci du constituant de 1992, qui était d'assurer un traitement plus rapide des initiatives non formulées.

Ainsi, une lecture du texte légal qui reviendrait à interdire au Grand Conseil de confier à plusieurs commissions parlementaires le soin de concrétiser les différents volets d'une initiative non formulée, confinerait ici encore à du formalisme excessif.

III. Synthèse

A teneur des considérations qui précèdent, le procédé consistant à concrétiser une initiative non formulée en plusieurs projets de loi distincts apparaît compatible avec la garantie fédérale des droits politiques.

Du moment que de tels projets de loi transcrivent fidèlement le contenu matériel de l'initiative non formulée, sont traités simultanément par le Grand Conseil et portés en une seule occasion à la connaissance du peuple comme étant la concrétisation de celle-là, tant la volonté des initiants que la liberté de vote apparaissent suffisamment garanties.

- 10 -

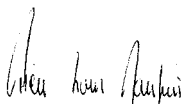
Dans une telle hypothèse, le Grand Conseil ne ferait en effet qu'exercer la liberté d'action qui lui revient en sa qualité d'autorité législative ordinaire, tout en offrant aux citoyens, conformément à la finalité du principe de l'unité de la matière, la faculté d'exprimer des votes correspondant plus fidèlement à leurs intentions réelles. Et le traitement simultané des différents projets de loi garantirait quant à lui aux initiants de pouvoir s'assurer de la pleine et entière concrétisation de leur initiative.

Sauf à faire preuve d'une lecture excessivement formaliste des art. 64 à 68 Cst. GE, l'on ne peut au demeurant pas déduire de la réglementation genevoise du droit d'initiative l'interdiction d'un tel mode de concrétisation d'une initiative non formulée.

Enfin, la réglementation genevoise du droit d'initiative n'interdit pas plus au Grand Conseil de répartir entre plusieurs commissions parlementaires les travaux de concrétisation d'une initiative non formulée, pourvu que les différents projets de loi en résultant soient au final coordonnés, soit que le plénum s'assure de leur cohérence tant formelle que matérielle.

Par ces quelques considérations, j'espère avoir répondu à toutes les questions dont vous m'avez saisi. Je reste naturellement à votre entière disposition pour tout complément d'information que vous jugeriez nécessaire.

En vous remerciant pour la confiance témoignée par la remise de ce dossier, je vous prie de croire, Messieurs, à l'assurance de mes sentiments dévoués.



Pierre Louis Manfrini

De : Martin Raphaël (CHA)
Envoyé : vendredi, 6. septembre 2002 10:54
À : Hutter Maria-Anna (SGC)
Objet : Concrétisation de l'IN 116 "Pour un toit à soi"
Importance : Haute

Bonjour Maria-Anna !

Faisant suite à notre récente conversation relative à la **concrétisation d'initiatives populaires non formulées**, j'ai pris connaissance avec intérêt de l'avis de droit que le prof. Andreas AUER a rédigé le 10 juillet 2002 à propos de la concrétisation de l'IN 116 "Pour un toit à soi". A la réflexion, s'il exprime sans doute ce que la pratique doit être dans la majorité des cas, cet avis m'apparaît en revanche trop catégorique sur la solution préconisée *de lege lata*, en tant qu'il l'érige en seule règle admissible, et il sous-estime à mon sens la différence qu'il y a entre les initiatives formulées et les initiatives non formulées au regard du principe de l'unité de la matière.

Le prof. AUER conclut donc, à propos d'une initiative non formulée acceptée par le Grand Conseil (la situation serait la même en cas d'acceptation par le peuple, comme pour l'IN 113 "Pour une contribution de solidarité temporaire des grandes fortunes et des gros bénéficiaires"), qu'**une seule commission parlementaire** devrait préparer **un seul projet de loi** (en associant au besoin d'autres commissions à ses travaux), et que le Grand Conseil ne pourrait adopter qu'**une seule loi de concrétisation** (susceptible de modifier plusieurs lois), à soumettre le cas échéant au **référendum facultatif** ou même au **référendum obligatoire** si elle a pour objet un impôt nouveau ou la modification du taux ou de l'assiette d'un impôt existant (art. 53A cst-GE).

Cet avis de droit souligne la volonté du constituant de combattre la pratique des "initiatives non formulées détaillées" (n° 26), le phénomène des "initiatives bateau" (n°29), combat de principe en cours, pas encore gagné, mais qu'il incombe aux interlocuteurs officiels (Conseil d'Etat, Grand Conseil et Tribunal fédéral) des initiants de mener à terme par une application rigoureuse des normes constitutionnelles (n°33).

Même si les notions d'"initiatives non formulées détaillées" et d'"initiatives bateau" ne recouvrent pas la même chose (cf. ci-dessous), il est juste de souligner que **c'est lors du vote sur la recevabilité d'une initiative qu'est tranchée la question de sa validité et, partant, de la nécessité le cas échéant de la scinder en deux** (ou plusieurs) **initiatives distinctes** (n°35 à 37), plutôt que de la déclarer entièrement non valide (en application du principe de la proportionnalité et du principe "*in dubio pro populo*" exprimés à l'art. 66, al. 2 et 3 cst-GE). Une fois ce vote acquis et pour les initiatives non formulées - une fois l'initiative acceptée (au stade de sa prise en considération par le Grand Conseil ou au stade du vote populaire), c'est effectivement une question de **concrétisation** qui se pose, sans qu'il y ait lieu, à ce stade, de remettre en cause la validité de l'initiative (étant néanmoins précisé que seules des solutions compatibles avec le droit supérieur peuvent être retenues lors de la concrétisation d'initiatives non formulées acceptées). C'est au niveau de l'examen de la validité des initiatives qu'il faut se montrer rigoureux au regard de l'objectif susrappelé de combattre le phénomène des "initiatives bateau" [plutôt d'ailleurs que la pratique des "initiatives non formulées détaillées" (cf. ci-dessous)].

A mon avis, cependant, on ne peut **pas poser de façon catégorique la règle d'interprétation qu'une initiative non formulée déclarée valide** (par le Grand Conseil ou par le Tribunal fédéral) **et acceptée** (par le Grand Conseil ou par le peuple) **doit et ne peut être concrétisée par le Grand Conseil que par une seule loi**, qui plus est **préparée par une seule commission parlementaire**.

Bien sûr, c'est là le **cas de figure le plus courant et le plus normal**. Bien sûr aussi, on peut envisager qu'une concrétisation par le biais de plusieurs lois plutôt que par une seule (qui comporterait au besoin la modification d'autres lois) pourrait servir moins à réaliser toutes les invites d'une initiative non formulée acceptée qu'à permettre la remise en question, ciblée de quelques-unes d'entre elles, grâce au fait que des opposants aux mesures législatives prises par le biais d'actes séparés devraient attaquer ces dernières séparément. Mais il ne faut pas généraliser une solution parce qu'une autre pourrait être utilisée de façon abusive, car **l'abus de droit est de toute façon interdit**.

Sous réserve de l'obligation de concrétiser fidèlement une initiative non formulée acceptée et sous réserve de l'abus de droit, il importe de souligner que l'acceptation d'une telle initiative remplace le processus législatif à son niveau

habituel : le scénario est le **scénario ordinaire** du référendum facultatif (ou obligatoire dans les cas visés par l'art. 53A cst-GE), soit celui qui fait peser sur les citoyens (d'ailleurs pas obligatoirement les initiants) le fardeau de s'opposer par référendum aux mesures législatives de concrétisation d'une initiative non formulée acceptée s'ils y sont opposés. En réalité, dans le paragraphe qui précède, on devrait dire non seulement "que des opposants aux mesures législatives prises par le biais d'actes séparés devraient ..." mais aussi "pourraient attaquer ces dernières séparément". Ce qui est une démarche contraignante (soit lancer un référendum) peut être considéré en même temps comme une opportunité, dans l'optique d'assurer le respect de la volonté populaire, qui n'est pas forcément celle des initiants lors du lancement de l'initiative non formulée, mais bien celle du peuple lors de sa concrétisation, et c'est cela qui compte finalement. L'important est que, quant à lui, le Grand Conseil concrétise l'initiative non formulée acceptée dans le respect de son texte, mais s'il le fait par le biais de deux (ou plusieurs) lois pour des motifs non purement tactiques et artificiels (et de ce fait abusifs) dans le délai de 12 mois qui lui est imparti pour la concrétisation de toute l'initiative (ainsi qu'il le doit), il offre la possibilité aux citoyens d'échapper au dilemme du "tout ou rien" en leur permettant de lancer un ou deux (ou plusieurs) référendums. Dans les limites du principe de l'unité de la matière, le droit constitutionnel offre la possibilité de formuler des initiatives de toutes pièces pour permettre à des initiants d'éviter une concrétisation par le biais de deux (ou plusieurs) lois. Le principe de l'unité de la matière, qui est au centre de la réflexion, exige d'ailleurs bien davantage que des initiatives ne réunissent pas artificiellement des éléments disparates qu'il ne s'oppose à une concrétisation séparée des vœux contenus dans des initiatives non formulées.

L'interprétation littérale des art. 65 et 68, al. 3 cst-GE n'apparaît pas si univoque qu'il s'impose d'en déduire que le constituant aurait exigé la concrétisation d'une initiative non formulée acceptée par le biais d'une seule loi. En effet, le mot "un" ou "une" - qui figure dans ces normes - est utilisé bien plus couramment en français comme un article indéfini singulier que comme un adjectif numérique (comme dans la phrase "Cela coûte un franc"). Si le constituant avait voulu poser l'exigence d'unicité de la loi de concrétisation, il l'aurait exprimé par l'expression "un seul projet de loi", "une seule loi" ou "une seule commission".

Au surplus, par le biais d'une initiative non formulée, le constituant offre aux citoyens la possibilité d'exprimer le vœu - obligatoire en cas d'acceptation - que des normes de rang adéquat soient adoptées sur un certain sujet, plus ou moins étendu. Ce n'est pas aux initiants de préciser ce rang, le choix de la révision de la constitution ou de l'adoption d'une loi "appartenant au Grand Conseil" (art. 65, al. 1 *in fine* cst-GE). Il se pourrait fort bien qu'une initiative non formulée doive le cas échéant être concrétisée d'une part et de surcroît d'abord par une révision de la constitution, et d'autre part et ensuite seulement par l'adoption de normes de rang légal. Dans un tel cas, la dissociation est incontournable, et l'initiative non formulée ne saurait être déclarée non valide pour ce motif.

La prise en compte de l'art. 53A cst-GE - autrement dit l'institution du référendum obligatoire en matière fiscale - conduit à des résultats comparables. Ce n'est respecter la volonté qu'a eue le constituant ni lors de la réforme du droit d'initiative ni lors de l'adoption de l'art. 53A cst-GE que d'exiger qu'une loi concrétisant une initiative non formulée acceptée soit soumise au référendum obligatoire parce que, parmi les différentes (voire nombreuses) dispositions légales dont sa concrétisation a requis l'adoption, l'une d'elles seulement porte sur la création d'un nouvel impôt ou la modification du taux ou de l'assiette d'un impôt existant. D'ailleurs, le référendum obligatoire en matière fiscale ne peut pas avoir été pris en considération lors de la réforme du droit d'initiative puisqu'il n'existait pas encore à cette époque-là. Le fait qu'une des mesures à prendre pour la concrétisation d'une initiative non formulée relève de cet art. 53A cst-GE apparaîtrait au contraire comme un motif de scinder la concrétisation d'une initiative non formulée en deux lois distinctes, afin de ne pas appeler le peuple à se prononcer d'office sur des sujets qui, dans l'esprit du constituant, ne doivent lui être soumis qu'en cas d'aboutissement d'un référendum.

A noter qu'une initiative non formulée peut être plus ou moins détaillée sans être une "initiative bateau", et une "initiative bateau" - qui prévoit donc une série de mesures assez diversifiées - n'être guère détaillée sur chacune de ses invites. Ce sont là deux questions différentes. Une fois encore, c'est au stade de l'examen de la validité de l'initiative qu'il faut veiller au strict respect de l'unité de la matière, qui devrait d'ailleurs s'opposer bien davantage aux "initiatives bateau" qu'aux initiatives qui, quoique non formulées, seraient quand même assez détaillées. Dans la perspective de l'adoption de normes s'insérant harmonieusement dans la législation (tout en pouvant la modifier même profondément), il n'y a pas grand avantage à exiger de façon pointue que les initiatives non formulées restent peu détaillées, car cela reviendrait à pousser les initiants à déposer des initiatives rédigées de toutes pièces, dont il y a fort à craindre qu'elles abaisseraient la qualité globale de la législation et poseraient des problèmes d'interprétation non négligeables.

Il est intéressant de noter, dans ce contexte, que l'IN 113 "Pour une contribution de solidarité temporaire des grandes fortunes et des gros bénéficiaires" demande elle-même "au Grand Conseil d'adopter une ou des lois imposant plus fortement les gros bénéficiaires et les grandes fortunes sur le plan fiscal, conformément aux objectifs et critères" qu'elle définit. Elle envisage donc une concrétisation par plusieurs lois, ce qui n'a pas été considéré comme non valide lors de l'examen de sa recevabilité. L'exemple de l'IN 113 est d'ailleurs également intéressant sous l'angle de la marge de manoeuvre qu'elle laisse au législateur pour sa concrétisation, marge de manoeuvre plus importante qu'il n'apparaît à sa première lecture.

Enfin, l'obligation de ne confier qu'à une seule commission parlementaire la concrétisation d'une initiative non formulée apparaît comme une intrusion dans la sphère d'autonomie organisationnelle du législateur, même si - là aussi - c'est le cas de figure ordinaire. L'association de deux ou plusieurs commissions aux travaux de la (prétendue) seule commission compétente poserait au surplus des problèmes pratiques ; on voit mal la réunion d'une "super-commission" de 30 ou 45 membres (si respectivement deux ou trois commissions seraient normalement compétentes) ; quant à elle, la réunion de sous-commissions de chacune des commissions normalement compétentes reviendrait finalement à constituer une commission *ad hoc*, donc à soustraire la concrétisation de l'initiative à la compétence (usuelle, sinon même légale) des commissions normalement compétentes, entre lesquelles il est d'ailleurs délicat d'instaurer une espèce de hiérarchie. L'obligation de concrétiser une initiative non formulée acceptée pèse sur le Grand Conseil lui-même, et non sur une commission parlementaire (même si l'essentiel du travail législatif se fait en commission, mais il n'y a pas de sanction possible avant le vote du Grand

Conseil lui-même). Au demeurant, reconnaître la prééminence d'une commission parlementaire déterminée sur d'autres reviendrait à conférer à des initiants dont les vœux sont acceptés un important pouvoir de paralysie du travail parlementaire, dans la mesure où, avec une telle interprétation, dès l'acceptation d'une initiative non formulée (par le Grand Conseil ou par le peuple), plusieurs commissions parlementaires devraient suspendre certains (ou même une bonne partie) de leurs travaux parce qu'une seule commission serait désormais compétente pour concrétiser toutes les facettes d'une initiative non formulée comportant des vœux dont l'examen relève normalement de plusieurs commissions.

Mon avis diverge ainsi de celui du prof. AUER, avec lequel je m'entretiendrais volontiers de ces questions si l'occasion se présentait. Je précise que je l'ai émis sur un plan plus général, sans me pencher sur le cas précis de l'IN 116.

Avec mes meilleures salutations.

Raphaël Martin
Directeur des affaires juridiques
Tél.: 022 / 327 22 71
Fax: 022 / 327 22 39
E-mail : raphael.martin@etat.ge.ch



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

Genève, le 27 janvier 2003

Présidence du Grand Conseil

Monsieur Florian BARRO
Président de la Commission du Logement
Route de Malagnou 28
Case postale 11
1206 Genève

N^oréf. BL/rz**Concerne: IN 116 « Pour un toit à soi »**

Monsieur le Président,

Le Bureau du Grand Conseil a discuté, lors de plusieurs séances, de la manière de concrétiser de l'IN 116.

Le Bureau est unanime quant à sa compétence de trancher cette question (voir notamment l'article 32 al. 1 lettre a de la loi portant règlement du Grand Conseil qui dit que le Bureau est chargé de « veiller à la régularité des travaux du Grand Conseil et des commissions »).

Comme vous le savez, le Bureau précédent a été saisi par la Présidente de la Commission du logement au sujet de la concrétisation de cette initiative. Comme la question méritait d'être examinée à fond, le Bureau a décidé, lors de sa séance du 16 mai 2002, de demander un avis de droit au Professeur Auer et s'est alors rallié à cet avis, daté du 10 juillet 2002.

Lors de la séance de ce jour, et après examen approfondi de l'avis de droit de Me Manfrini, du 11 novembre 2002, et de la note de M. Martin, du 6 septembre 2002, le Bureau a décidé de revenir sur cette décision par 4 voix contre 2.

L'importance de respecter les droits populaires résulte de tous les avis et il incombe en dernier lieu au plénum du Grand Conseil de s'assurer de la cohérence tant formelle que matérielle du résultat final.

Désormais, la majorité du Bureau ne voit donc pas d'objection à ce que cette concrétisation se fasse par un ou plusieurs projets de loi, à condition que ceux-ci soient présentés dans un seul rapport (celui de la Commission du logement qui a été chargée par le Grand Conseil de formuler l'initiative en un projet de loi ou de loi constitutionnelle), votés par le Grand Conseil lors d'une même séance, et publiés dans la FAO simultanément.

En vous souhaitant bonne réception de la présente, je vous prie d'agréer, Monsieur le député, l'assurance de mes sentiments distingués.

Le Président du Grand Conseil

Bernard Lescaze

Date de dépôt : 4 mars 2003

Messagerie

RAPPORT GÉNÉRAL DE LA PREMIÈRE MINORITÉ

Rapport de M. Carlo Sommaruga

Mesdames et
Messieurs les députés,

L'IN 116 : la rupture du contrat social en matière de logement

La politique du logement est un domaine sensible dès lors qu'elle constitue, pour toute collectivité publique, l'un des piliers de la politique sociale permettant de lutter contre l'exclusion, contre les inégalités, de proposer à toute personne un logement décent, dans la perspective de garantir la cohésion sociale.

Cet objectif est résumé à l'article 41, alinéa 1, lettre e, de la Constitution fédérale :

« La Confédération et les cantons s'engagent, en complément de la responsabilité individuelle et à l'initiative privée, à ce que toute personne en quête d'un logement puisse trouver, pour elle-même et sa famille, un logement approprié à des conditions supportables. »

La Constitution genevoise va même plus loin. L'article 10A a la teneur suivante :

«¹ Le droit au logement est garanti.

² L'Etat et les communes encouragent par des mesures appropriées la réalisation de logements – en location ou en propriété – répondant aux besoins reconnus de la population.

³ A cette fin, dans les limites du droit fédéral, ils mènent une politique sociale du logement, notamment par :

- a) la lutte contre la spéculation foncière;*
- b) la construction et le subventionnement de logements avec priorité aux habitations à bas loyers;*
- c) une politique active d'acquisition de terrains;*

- d) *l'octroi de droits de superficie à des organes désireux de construire des logements sociaux et ne poursuivant pas de but lucratif;*
- e) *l'encouragement à la recherche de solutions économiques de construction;*
- f) *des mesures propres à la remise sur le marché des logements laissés vides dans un but spéculatif;*
- g) *des mesures propres à éviter que des personnes soient sans logement, notamment en cas d'évacuation forcée;*
- h) *une politique active de concertation en cas de conflit en matière de logement. »*

A Genève, depuis la fin 1957, sous l'impulsion de projets de loi émanant du Conseil d'Etat ou de députés et votés par le Grand Conseil, mais surtout sous l'impulsion d'initiatives acceptées en votation populaire, l'Etat s'est doté progressivement d'une politique du logement et plus singulièrement d'une politique sociale du logement. Cette politique a permis de construire et de fournir des dizaines de milliers de logement à l'ensemble des catégories de la population, quand bien même la population aux revenus les plus modestes est celle qui a le moins bénéficié de l'effort dans le cadre de la mise en valeur des zones de développement. La production des HBM a toujours été insuffisante. On en veut pour preuve d'abord l'acceptation par ce Grand Conseil du plan d'urgence de 3000 HBM en 8 ans, voté en juin 1991, et ensuite la non-réalisation de ce programme à ce jour.

Au regard de l'ensemble des mesures légales ou administratives adoptées, la propriété individuelle du logement n'est pas restée sans avantages contrairement à ce que d'aucuns affirment. Tout particulièrement elle a bénéficié d'avantages fiscaux, accordés sous la forme peu visible, mais néanmoins fort intéressante, d'une sous-estimation chronique de la valeur locative et fiscale des biens immobiliers. Le manque à gagner pour les caisses de l'Etat a été et reste sensible. Il correspond à un effort continu, année après année, non négligeable.

Par ailleurs, l'effort fourni par le Canton en faveur du logement subventionné et social, toujours insuffisant, n'a jamais empêché la réalisation d'opérations immobilières en PPE ou la construction de villas en parallèle de la construction de logements en loyer libre.

De même, les limitations du droit de propriété voulues par le peuple genevois sur les immeubles locatifs n'ont jamais réellement empêché les personnes et familles souhaitant acheter un bien immobilier d'en faire leur résidence principale. En cas de nécessité, mais de nécessité avérée seulement, les appartements locatifs pouvaient être vendus.

Selon les cycles économiques et sociaux, selon la tension sur le marché du logement et selon la pénurie sévissant à Genève, le peuple, le Grand Conseil ou le Conseil d'Etat, ont réorienté la politique du logement, mais sans jamais annihiler ou asphyxier l'un ou l'autre des modes de production et d'occupation des logements. De même à Genève, la politique du logement ne s'est jamais faite délibérément au détriment d'une catégorie sociale. Comme dit plus haut, la population la plus modeste a cependant eu à souffrir le plus de la pénurie permanente de logements depuis la fin de la guerre.

Le contrat social sur le logement, qui se manifestait notamment par l'application de la proportion des $\frac{2}{3}$ en faveur du logement subventionné et social pour les logements nouvellement construits en zone de développement, n'a jamais été rompu.

Avec l'IN 116, mais plus encore avec sa concrétisation, les milieux immobiliers et les forces politiques de l'Entente, totalement hégémonisées par ceux-ci, ont pris le parti de rompre le contrat social promouvant le logement pour l'ensemble des catégories de la population. En effet, trois des quatre textes issus des commissions aboutissent à la suppression de toute politique sociale du logement, en favorisant exclusivement les promoteurs-constructeurs, les contribuables à revenu confortable pouvant s'offrir des logements sans limite de prix, et les propriétaires d'immeubles locatifs au détriment du logement de la grande majorité de la population de ce canton, constituée par des locataires. Quant au quatrième texte, il est de nature déclamatoire et n'a aucune réelle portée pratique à nos yeux.

Jetant par-dessus bord les préoccupations fondamentales de cohésion sociale, de lutte contre les inégalités, supprimant le rôle régulateur de l'Etat, tant sur le plan financier que sur celui de l'utilisation du sol, la concrétisation de l'IN 116, comparable à une salve d'orgues de Staline sur les acquis sociaux en matière de logement, ne saurait être acceptée.

Proposer des mesures qui visent à accaparer tous les terrains de la zone de développement en faveur d'une minorité de la population aux revenus confortables, de menacer la totalité du parc locatif par la mise en vente massive en PPE de celui-ci pour satisfaire les besoins spéculatifs des propriétaires d'immeubles et de verser des milliers de francs à ceux qui n'en ont pas besoin, au début d'une période de déficit budgétaire, relève de l'irresponsabilité politique.

C'est donc un refus net de trois des quatre modifications de loi qu'au nom de la minorité des commissions fiscales et du logement la minorité vous propose.

Pour le surplus et le détail des projets de loi, le rapporteur vous renvoie aux rapports de minorité spécifiques.

Des modalités de concrétisation de l'IN 116 violant la constitution et la loi portant règlement du Grand Conseil.

Le tableau ci-dessous, tiré des pages du site Internet de l'Etat, résume les diverses phases d'avancement de l'IN 116 et des votes du Grand Conseil à son sujet :

IN 116 "Pour un toit à soi"				Législative non formulée	
Suivi	Délai	Date	FAO	MGC	ROLG
Lancement	—	—	04.02.2000	—	2000 133
Aboutissement	05.06.2000	20.09.2000	22.09.2000	—	—
Débat de préconsultation	22.12.2000	14.12.2000	---	2000 61/XII 11225- 11238	—
Décision sur la validité	22.06.2001	23.03.2001	11.04.2001	2001 13/III 2120- 2126	—
Prise en considération - <u>acceptation</u> - concrétisation	22.03.2002	28.06.2001 22.02.2002	27.02.2002		— —
Vote d'un éventuel contreprojet	22.03.2003				
Publication	—			—	—
Votation populaire - résultats - validation	—			—	
Issue	—		—	—	

Dès la phase de concrétisation de l'initiative ouverte, des députés libéraux ont exigé en commission du logement que la concrétisation de l'IN 116 se fasse par l'adoption de plusieurs projets de loi, cela malgré le vote du Grand Conseil du 23 mars 2001 considérant l'initiative recevable, notamment sous l'angle de l'unité de la matière. L'objectif de cette démarche était simple à

identifier : rendre le plus difficile possible l'exercice du droit de référendum des opposants à l'IN 116 et à sa concrétisation. En effet, l'initiative non formulée acceptée par le Grand Conseil et concrétisée par lui n'est pas soumise au référendum obligatoire. Les opposants, en cas de concrétisation par plusieurs projets de loi, se voient donc dans l'obligation de lancer simultanément plusieurs référendums.

Rapidement, après l'acceptation de l'initiative par le Grand Conseil, le 22 février 2002, le Bureau du Grand Conseil, sous la présidence de M. Bernard Annen, décida cependant que la concrétisation devait se faire par le biais d'un seul projet de loi. Vu les contestations, un avis de droit fut demandé officiellement à M. Andreas Auer, éminent constitutionnaliste et professeur de droit à l'Université de Genève et doyen de sa faculté.

Dans son avis de droit du 10 juillet 2002, le professeur Andreas Auer opte clairement pour **la concrétisation de l'initiative non formulée IN 116 par une seule loi.**

Il donne à ce propos quatre solides arguments :

1. La lettre des dispositions de la loi valant règlement du Grand Conseil ne parle que d'une loi

Le texte mentionne uniquement des termes au singulier. Il fait référence à « une loi ». L'auteur de l'avis de droit rappelle la déclaration d'un député lors du débat du 12 octobre 1990 de préconsultation sur la réforme du droit d'initiative et les propos du rapporteur, M. David Lachat :

Il importe de « clarifier le contenu de l'initiative non formulée en la ramenant à sa substance, l'énoncé d'un vœu, dont la concrétisation ne doit pas être démesurée (formulation en un seul acte du Grand Conseil, même s'il est évident que celui-ci peut, par exemple, modifier simultanément plusieurs articles de la Constitution ou plusieurs lois) ni enfermer le Grand Conseil dans un carcan ». (Mémorial 1990, p. 4650). (N° 27 Avis de droit)

« Le vœu des initiants doit pouvoir dès lors se concrétiser en une seule loi ou une seule révision de la Constitution, quitte à ce que cette loi modifie le texte de plusieurs dispositions constitutionnelles ou légales préexistantes. Si tel n'est pas le cas, le problème de l'unité de la matière se pose. Le Grand Conseil doit envisager de scinder l'initiative en plusieurs objets soumis au peuple ». (Mémorial 1992, pp. 5020, 5037) (N° 28 Avis de droit)

2. La chronologie et le cadre fixé par les votes sur la recevabilité d'une initiative non formulée et sur la concrétisation

Le Grand Conseil reconnaît l'unité de la matière lorsque le plénum vote la validité de l'initiative sans la scinder. Le vote de validité et donc la reconnaissance de l'unité de la matière de l'initiative ne peuvent être remis en cause ultérieurement par une commission qui scinderait l'initiative pour la concrétiser.

Il y aurait contradiction entre le vote préalable sur la validité et le vote subséquent de concrétisation qui ne peut que s'inscrire dans le cadre de la décision préalable.

3. La garantie du respect des droits démocratiques

Un traitement différencié de l'initiative au stade de la concrétisation pourrait aboutir, sous l'angle du principe, à l'adoption de lois à des moments différents avec d'éventuels référendums successifs qui pourraient donner lieu à des votes populaires divers, ce qui aboutirait à une acceptation partielle de l'initiative. Or, cela n'est pas acceptable sous l'angle de l'unité de la matière admise lors du vote de la recevabilité.

4. Régimes différents de référendum selon la matière visée par l'initiative

Selon cet auteur, il n'y a pas d'obstacle juridique à la concrétisation d'une initiative par un acte unique du Grand Conseil, cela même si certaines lois modifiées sont soumises au référendum obligatoire. Le régime obligatoire s'applique à l'acte législatif de concrétisation si cet acte contient une modification d'une loi générant le référendum obligatoire. Les droits des citoyens ne sont pas violés.

C'est donc par une seule et unique loi que doit être concrétisée l'IN 116.

Les initiants, au vu des décisions prises, ont alors écrit à diverses reprises au Bureau du Grand Conseil contestant cette manière de faire. Ils ont été relayés par des députés libéraux qui ont sollicité une nouvelle décision de cette instance. C'est ainsi que le Bureau du Grand Conseil, sous la présidence de M. Bernard Lescaze, faisant siennes les considérations de la Chambre genevoise immobilière, est revenu sur sa première décision et a laissé à la Commission du logement le choix de la forme à adopter.

La majorité de la Commission du logement, une fois en main l'ensemble des projets de concrétisation de l'IN 116, a écarté la position du professeur Andreas Auer et a finalement voté 4 projets de loi distincts.

Conclusion

A la lumière de l'avis de droit du professeur Andreas Auer et des déclarations de 1990 du rapporteur unique lors de la révision du droit d'initiative, cité plus haut, le rapporteur de minorité vous propose un amendement général, figurant en annexe, visant à intégrer les quatre modifications de loi dans un seul et même projet de loi.

Annexe 1 : Amendement général

Annexe 2 : Avis de droit de M. Andreas Auer (Note du SGC : Cet avis de droit est annexé au rapport général de majorité, page 11)

Amendement général de la première minorité**Projet de loi****(XXXX)****concrétisant l'initiative populaire 116 « Pour un toit à soi »**

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
décrète ce qui suit :

Article 1 Modifications**Alinéa 1**

¹ La loi encourageant l'accession à la propriété du logement par l'épargne-logement, du 26 septembre 1969 (L 1 35), est modifiée comme suit :

Art. 6, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ L'Etat ouvre à la caisse de l'Etat, au nom de chaque titulaire d'un livret d'épargne-logement, au sens de la présente loi, un compte de primes qui est crédité chaque année d'une somme égale à 5% du montant épargné en capital et intérêts.

Art. 8 Limite maximum des primes (nouvelle teneur)

La somme totale des primes créditées ne doit jamais dépasser 30% du montant épargné en capital et intérêts.

Art. 9 Versement des primes bonifiées (nouvelle teneur)

Les primes bonifiées sont versées et acquises définitivement au titulaire du compte lorsqu'il utilise les fonds épargnés pour financer l'acquisition d'un logement conforme aux conditions fixées par la présente loi et dans la mesure où la totalité de la prime n'excède pas 30% du montant utilisé en capital et intérêts. Le solde éventuel est annulé.

Art. 12 (abrogé)

Chapitre VI Exonération fiscale (nouvelle teneur de l'intitulé)

Art. 16, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ Le propriétaire d'un logement admis au bénéfice de la présente loi est exonéré de l'impôt immobilier complémentaire afférent à ce logement pendant 10 ans à compter de l'année qui suit celle de l'entrée en possession.

Alinéa 2

² La loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987, est modifiée comme suit :

Art. 2A Surfaces constructibles (nouveau)

Les autorités cantonales et communales veillent notamment à ce que l'offre de surfaces constructibles soit assurée pour répondre aux besoins. Elles compensent ainsi la perte de surfaces à construire.

Alinéa 3

³ La loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957, est modifiée comme suit :

Art. 5, al. 1, lettres a et b (nouvelle teneur)

Logements destinés à la location

- a) les bâtiments d'habitation locatifs répondent, en tout ou partie, par le type et les loyers des logements prévus, à un besoin prépondérant d'intérêt général;

Logements destinés à la vente

- b) les bâtiments d'habitation destinés à la vente, quel que soit le mode d'aliénation (notamment cession de droits de copropriété d'étages ou de parties d'étages, d'actions ou de parts sociales) répondent, par le type et le prix de logements prévus, à un besoin prépondérant d'intérêt général;

Art. 5, al. 4 (nouveau)

⁴ Dans son préavis, l'exécutif communal peut demander qu'une partie des logements construits soit destinée à la location. Dans ce cas, la délivrance de l'autorisation de construire est subordonnée au respect de cette demande.

Toutefois, le département veille à ce que 20 % des logements nouvellement construits dans les zones de développement de chaque, calculés sur cinq ans, soient destinés à la location.

Alinéa 4

⁴ La loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (mesures de soutien en faveur des locataires et de l'emploi), du 25 janvier 1996, est modifiée comme suit :

Art. 39, al. 4, lettre e (nouvelle)

- e) est vacant, le dernier locataire ayant résilié son bail sans contrainte du bailleur.

Article 2

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la loi.

Date de dépôt : 4 mars 2003

Messagerie

RAPPORT GÉNÉRAL DE LA SECONDE MINORITÉ

Rapport de M. Christian Grobet

Mesdames et
Messieurs les députés,

1. Le but de l'initiative : favoriser les logements en propriété par rapport aux logements locatifs

L'initiative populaire 116 « Pour un toit à soi » comporte plusieurs objectifs portant sur des avantages fiscaux en faveur de l'acquisition de logements, sur l'aménagement du territoire dans le but de favoriser la construction de logements en propriété individuelle et l'élargissement du marché des logements à vendre à travers le démantèlement des dispositions de la LDTR approuvées par le peuple en 1985 dans le but de protéger les locataires contre la vente de leur appartement.

Cette initiative consacre, avec l'initiative populaire 115 « Casatax », la politique en matière de logement poursuivie par les milieux immobiliers, soutenue par les partis de droite, visant à donner la priorité à la construction et à la vente de villas et d'appartements en propriété par étage, cela au détriment de l'intérêt des locataires qui forment la grande majorité de la population.

L'Alliance de Gauche est totalement opposée à cette nouvelle politique du logement qui vise à favoriser la partie la plus aisée de la population au détriment de l'intérêt général, ce qui est d'autant plus choquant en cette période de pénurie aiguë de logements qui frappe en premier lieu la partie la plus défavorisée de la population.

2. Le subterfuge consistant à concrétiser l'initiative 116 par quatre projets de loi

L'initiative populaire 116 « Pour un toit à soi » a été examinée par la commission législative qui a conclu à sa recevabilité en relevant que l'unité de la matière était respectée. Ce rapport a été approuvé par le Grand Conseil

qui a décidé de concrétiser l'initiative, laquelle a été renvoyée de ce fait à la Commission du logement.

La Commission du logement en a conclu que l'initiative comportait 4 volets distincts qui devaient être concrétisés dans quatre lois différentes. Elle décida de renvoyer à la Commission fiscale le volet concernant le financement à l'accession à la propriété du logement. Il en résulte un rapport de cette commission comportant un projet de loi modifiant la loi encourageant l'accession à la propriété du logement par l'épargne-logement (I.4.55).

Quant au deuxième volet de l'initiative, il fut renvoyé à la Commission de l'aménagement qui proposa un projet de loi modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (L.1.30).

Enfin, la Commission du logement traita les deux derniers volets de l'initiative, à savoir la priorité à la construction de logements en PPE dans les zones de développement et l'adaptation de l'article 39 LDTR, afin de favoriser la vente d'appartements locatifs. La Commission du logement concrétisa ces deux volets par un projet de loi modifiant la loi générale sur les zones de développement (L.1.35) et la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (L.5.20).

Les députés de la majorité ont fait valoir en commission leur intention d'adopter ces quatre projets de loi séparément et non de les regrouper, sur le plan formel, en une seule loi concrétisant l'initiative 116 et portant sur les diverses modifications législatives retenues à cet effet.

Le but de cette stratégie est clair, à savoir contraindre les citoyennes et citoyens opposés à ces projets de loi à lancer un référendum contre chacun de ceux-ci, puisque la constitution ne prévoit plus depuis 1993 le référendum obligatoire pour les lois adoptées par le Grand Conseil dans le cadre de la concrétisation d'une initiative populaire non formulée.

3. L'avis de droit du professeur Andreas Auer

Cette façon de procéder ne paraissant pas conforme aux dispositions constitutionnelles régissant le droit d'initiative, le Bureau du Grand Conseil sollicita un avis de droit de la part du professeur de droit constitutionnel Andreas Auer.

L'expert conclut au fait que, selon le texte clair de la constitution, l'initiative 116 devait être renvoyée à **une seule commission** et être concrétisée par **une seule loi**. Afin d'éviter des redites, le rapporteur de minorité se réfère à l'avis de droit précité du 10 juillet 2002, joint à son

rapport, tout en relevant que les articles 65 A à 67 de la constitution genevoise indiquent avec précision les hypothèses où une initiative est concrétisée par une loi (art. 65 à 65 B constitution) ou par plusieurs lois (art. 66 constitution).

A ce propos, il faut souligner que, si le Grand Conseil n'était pas entré en matière sur l'initiative 116, ou lui avait opposé un contreprojet comme c'est le cas pour l'initiative populaire 115 « Casatax », le peuple aurait dû se prononcer sur **une seule question** et non sur quatre questions, puisque le Grand Conseil avait admis que l'initiative 116 **respecte le principe de l'unité de la matière**. Un éventuel contreprojet aurait, de ce fait, dû être formulé sous la forme d'**une seule loi** modifiant les quatre lois concernées, car il aurait été inconcevable que le peuple se prononce par une seule question sur l'initiative 116 et par quatre questions sur les modifications législatives faisant l'objet d'un contreprojet concrétisant ladite initiative.

L'article 66, alinéa 2, de la constitution genevoise est clair. Le Grand Conseil ne peut scinder une initiative en plusieurs volets distincts et, de ce fait, soumettre au peuple plusieurs questions concernant cette initiative que s'il s'agit, par là, de réparer le vice de forme concernant le non-respect de l'unité de la matière.

Le fait de scinder artificiellement l'initiative en quatre volets pour les concrétiser en quatre lois et contraindre ainsi les opposants à lancer quatre référendums contre lesdites lois viole manifestement le texte de l'article 66 de la constitution et constitue un abus de droit évident.

C'est la raison pour laquelle le rapport de minorité demande formellement que le Grand Conseil se prononce sur cette question à la fin du débat général sur l'initiative 116 et soumette au vote du Grand Conseil la question suivante :

« Acceptez-vous de concrétiser l'initiative 116 par quatre lois distinctes ou par une seule loi ? »

Le rapporteur ajoutera enfin que, contrairement à l'initiative 115 « Casatax » dont le contreprojet a fait l'objet d'un projet de loi en bonne et due forme déposé par certains députés, les commissions chargées de concrétiser l'initiative 116 n'ont été saisies d'aucun projet de loi, ni par le Conseil d'Etat, ni par des députés.

C'est après la fin des travaux de ces commissions que la Commission du logement a été réunie le vendredi 28 février à 19 h pour débattre du contenu des rapports dont le Grand Conseil devait être saisi en relation avec la concrétisation de l'initiative 116. Le rapporteur de minorité fit valoir qu'il n'était pas possible de présenter les 4 projets de loi en cause comme des

projets de loi de la Commission fiscale, de la Commission d'aménagement et de la commission du logement, puisque la loi portant règlement du Grand Conseil n'accorde pas le droit d'initiative législative aux commissions, mais uniquement au Conseil d'Etat et aux députés.

Il faut ajouter que ces projets de loi avaient été refusés en commission par certaines minorités, de sorte qu'en tout état de cause ils ne pouvaient pas être assimilés à des projets présentés par les commissions en cause, faute d'avoir été agréés par l'ensemble des membres de ces commissions. Ce vice de forme a amené les députés de la majorité à reprendre à leur compte les quatre projets de loi en cause, à les signer et à les déposer au secrétariat du Grand Conseil postérieurement à la date du 28 février 2003.

Annexe : Avis de droit de M. Andreas Auer (Note du SGC : Cet avis de droit est annexé au rapport général de majorité, page 11)

b) Rapport de la Commission fiscale chargée de formuler le volet 1 de l'IN 116

Rapport de majorité de M. Mark Muller

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 22 février 2002, le Grand Conseil a approuvé l'IN 116 « Pour un toit à soi » et l'a renvoyée à la Commission du logement pour concrétisation. La Commission du logement a souhaité concrétiser elle-même deux des quatre volets de l'IN 116. Elle a confié à la commission fiscale la tâche de concrétiser le volet « Epargne-logement ». La Commission de l'aménagement du canton a été chargée de concrétiser le volet de l'IN 116 consacré à la compensation des réductions de droits à bâtir.

Il a été convenu que les commissions fiscale et d'aménagement remettraient leurs rapports à la Commission du logement, laquelle présenterait ensuite un rapport général au Grand Conseil.

C'est dans ce cadre que s'inscrit le présent rapport.

I. Préambule

L'invite de l'IN 116 ici concrétisée est libellée comme suit : « *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* ».

Il faut relever à ce stade que, conjointement à l'IN 116, la Chambre genevoise immobilière avait lancé l'IN 115 Casatax. Ensemble, ces deux initiatives proposent plusieurs voies pour faciliter l'accession à la propriété. L'IN 115 et le volet « Epargne-logement » de l'IN 116 ont pour objectif principal de faciliter la constitution des fonds propres nécessaires pour devenir propriétaire.

A Genève, les banques exigent d'ordinaire que celui qui veut acheter un appartement ou une maison dispose de 20 % de fonds propres, en sus des liquidités destinées à payer les droits de mutation (droits d'enregistrement ; émoluments du registre foncier et frais de notaire). Dès lors, l'initiative

Casatax propose de réduire sensiblement les droits d'enregistrement dus par celui qui acquiert son propre logement. Une telle mesure est de nature à réduire les besoins en fonds propres. De son côté, l'invite N° 1 de l'IN 116, qui demande le renforcement du système genevois d'épargne-logement, a pour but de faciliter la constitution de ces fonds propres en offrant une aide de l'Etat, sous une forme à définir par le Grand Conseil.

C'est précisément ce travail qui a incombé à la Commission fiscale.

II. Les travaux de la commission

La commission fiscale a consacré ses séances des 29 octobre, 12, 19 et 26 novembre et 3 et 10 décembre 2002 à la concrétisation du volet 1 de l'IN 116, sous les présidences successives de MM. David Hiler et Jean-Rémy Roulet.

Le rapporteur remercie M^{me} Eliane Monnin pour ses excellents procès-verbaux.

Ont assisté aux travaux de la commission :

- M^{me} Micheline Calmy-Rey, chef du Département des finances ;
- M^{me} Claire Vogt Moor, conseillère fiscale de l'Administration fiscale cantonale (AFC).

La commission a fondé son travail sur des propositions de modification de la loi encourageant l'accession à la propriété du logement par l'épargne-logement, du 26 septembre 1969 (LEP – I 4 55), formulées par un membre de la commission.

A l'occasion de l'examen de ces propositions, plusieurs questions générales ont été soulevées. Elles sont énoncées ci-après (1.). Par la suite, le présent rapport relatera les débats qui ont porté plus précisément sur les propositions de modifications légales elles-mêmes (2.).

A. Questions générales

1. *Bilan de l'application de la loi en vigueur*

La LEP est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1970. Elle prévoit plusieurs types d'aide à l'accession à la propriété : versement, par l'Etat, de primes égales aux intérêts crédités par la banque ; caution de l'Etat ; exonérations fiscales du propriétaire.

Malgré ces avantages non négligeables, la loi a été très peu utilisée.

D'après la représentante de l'AFC, celle-ci est actuellement en possession de 36 arrêtés du Conseil d'Etat faisant application de la LEP. Actuellement, seuls 6 propriétaires sont en cours d'exonération fiscale prévue par la LEP. Quant au cautionnement, il n'y en pas eu depuis 1997.

Les raisons principales de ce désintérêt résident dans le manque de publicité donné à la loi ainsi que dans la modicité des primes versées par l'Etat.

Un député estime que la durée de l'épargne prévue par la loi, soit 10 ans, a dû nuire au système, dans la mesure où les gens achètent lorsque l'opportunité se présente et non pas après avoir économisé plusieurs années.

Un député considère également que les possibilités d'utilisation des fonds de la prévoyance professionnelle (2^e et 3^e piliers) sont fiscalement plus intéressantes.

2. Quelles incitations fiscales possibles ?

L'IN 116 demande au Grand Conseil « *d'élaborer un système 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.* »

Au moment de concrétiser ce volet de l'initiative, il convient donc d'apprécier la marge de manœuvre dont le Grand Conseil dispose pour inciter, par des aides fiscales, la population à recourir à l'épargne-logement pour constituer des fonds propres en vue de devenir propriétaire de son logement.

Le service juridique de la Chambre genevoise immobilière a exposé à la commission qu'en raison des dispositions de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes, du 14 décembre 1990 (LHID – RS 642.14), il ne reste aucune place dans la législation cantonale pour favoriser fiscalement l'épargne-logement. En particulier, en cas d'accession à la propriété par l'épargne-logement, il n'est pas possible d'exonérer la valeur locative de l'impôt sur le revenu ni d'exonérer la fortune immobilière de l'impôt sur la fortune. De plus, dans la mesure où la législation genevoise actuelle ne le prévoit pas, il ne serait pas possible d'introduire dans la loi des dispositions prévoyant que les sommes affectées à l'épargne-logement puissent être déduites du revenu imposable.

Dès lors, la commission a renoncé à envisager l'adoption de nouvelles mesures fiscales pour encourager l'épargne-logement. Elle a au contraire estimé qu'il fallait profiter de la révision de la LEP pour la débarrasser des dispositions légales contraires à la LHID.

La commission a examiné la possibilité de remplacer les exonérations fiscales prévues par la LEP par l'adoption de taux préférentiels pour l'imposition de la valeur locative et de la fortune immobilière lorsque le logement a été acheté par le biais de l'épargne-logement. Un tel système a été retenu à l'article 24A de la loi modifiant la loi sur le logement et la protection des locataires adoptée en 1999. Comme dans le cas ici examiné, il s'agissait à l'époque de se conformer à la LHID, qui ne permet pas d'exonérer le revenu et la fortune afférents à des immeubles subventionnés.

Le service juridique de l'AFC a estimé qu'un tel procédé « *remet en jeu le fondement même de l'harmonisation* » et qu'il n'est donc pas conforme au droit fédéral. Cette idée a ainsi été abandonnée.

La question du maintien de l'exonération de l'impôt immobilier complémentaire en cas d'accession à la propriété par l'épargne-logement, prévu par l'article 16 LEP actuel, a été posée sous l'angle de la conformité avec la LHID et avec le principe de l'égalité de traitement.

La LHID n'exigeant pas des cantons qu'ils perçoivent un impôt immobilier complémentaire, le régime prévu par l'article 16 LEP ne lui contrevient pas.

Enfin, s'agissant du principe de l'égalité de traitement, il a été relevé que d'autres types d'immeubles sont également exonérés de l'impôt immobilier complémentaire, notamment les sociétés coopératives d'habitation (art. 78 LCP).

3. Référendum obligatoire ?

A la demande d'un député, qui considérait que cette question était de nature à influencer les travaux de la commission, un juriste de la sous-chancellerie d'Etat a examiné si la simple adaptation de la LEP à la LHID, sans que cette opération modifie effectivement la fiscalité genevoise actuelle, devrait faire l'objet d'un vote populaire obligatoire en application de l'article 53A de la Constitution genevoise.

La réponse donnée à cette question a été négative.

1. Quelles conséquences pour les finances et la comptabilité de l'Etat ?

Le coût de l'incitation à l'épargne-logement est difficile à établir. Il dépendra largement du succès du système proposé, qui contient, par rapport à la loi actuelle, une réduction des aides fiscales (imposée par la LHID) et une augmentation des primes de l'Etat.

Pour certains députés issus des partis de l'Alternative, l'effet incitatif de la nouvelle loi sera nul. Dès lors, de leur point de vue, le coût pour l'Etat le sera également. D'autres députés, issus de la droite, sont plus optimistes. Ils considèrent toutefois que l'on ne saurait négliger l'impact positif pour les recettes fiscales de l'augmentation du nombre de propriétaires. Dès lors, l'impact global d'une telle mesure d'incitation à l'accession à la propriété pour les finances publiques pourrait être globalement positif.

Quant aux aspects comptables, l'article 19 LEP dispose que « *les montants versés par l'Etat à titre de prime et de perte sur les cautionnements accordés en application de la présente loi sont portés en compte au budget de l'Etat* ».

B. Modifications de la LEP

La modification de plusieurs dispositions de la LEP a été proposée par un membre de la commission. Avant de passer à l'examen de ces propositions, la commission a procédé à un vote d'entrée en matière, qui s'est soldé par le résultat suivant : 9 oui (3 L, 2 PDC, 2 R, 1 UDC, 1 S) et 6 abstentions (2 S, 2 AdG, 2 Ve).

Les modifications de la LEP proposées sont examinées successivement ci-dessous.

Article 6, alinéa 1

L'article 6 LEP, intitulé « *Bonification des primes* », dispose ce qui suit en son alinéa 1 :

« *L'Etat ouvre à la caisse de l'Etat, au nom de chaque titulaire d'un livret d'épargne-logement, au sens de la présente loi, un compte de primes qui est crédité chaque année d'une somme égale à celle des intérêts du capital épargné, mais au maximum d'un montant fixé par le Conseil d'Etat respectivement pour les carnets dont les titulaires sont majeurs et mineurs.* »

La proposition est faite d'augmenter la somme créditée sur le compte de primes. En effet, il apparaît qu'un des principaux motifs pour lesquels la LEP a été peu utilisée est la faiblesse des primes, plafonnées à l'article 6A du règlement d'application de la LEP (RLEP – I 4 55.01) à 1200 F par an si le titulaire du compte épargne-logement est majeur et 600 F si son titulaire est mineur.

Plusieurs variantes ont été examinées (voir simulations effectuées par l'AFC en annexe 2). Deux variantes proposées consistent à octroyer une prime d'un montant équivalant à 3, voire 4 fois le montant des intérêts du

capital épargné. Un député propose d'inscrire dans la loi le principe d'une prime équivalant à une proportion fixe du capital épargné.

Le principe de l'inscription d'un taux fixe dans la loi est mis aux voix et accepté par 7 oui (1 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC) contre 5 non: (2 Ve, 3 S) et 1 abstention (AdG)).

Un député, après ce vote, exprime ses réticences à l'égard de la fixation d'un taux fixe dans la loi, dès lors que les taux du marché fluctuent. Aujourd'hui, les taux versés sur les comptes d'épargne se situent à 1½ % voire 2 %. La situation serait tout à fait différente si, à l'avenir, ces taux devaient sensiblement augmenter.

Il lui est répondu que le gain global de l'épargnant consiste dans le cumul du taux d'intérêt versé par la banque et la prime de l'Etat. Ainsi, la fluctuation des taux d'intérêts se répercute automatiquement sur le gain global de l'épargnant.

Un député propose de fixer le taux de la prime à 4 % du capital épargné. Cette proposition est refusée par 6 non (2 Ve, 3 S, 1 AdG) contre 3 oui (1 PDC, 2 R) et 4 abstentions (3 L, 1 UDC).

La proposition de fixer le taux de prime à 5 % du capital épargné est acceptée par 7 oui (1 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC) contre 6 non (2 Ve, 3 S, 1 AdG).

Le but de cette décision est de permettre à l'épargnant de constituer plus facilement les fonds propres qui lui permettront de devenir propriétaire.

Une discussion s'ouvre sur la notion de « capital épargné ». Afin de clarifier la disposition légale, il est proposé de parler de « *montant épargné en capital et intérêts* ». Cette proposition est acceptée par 7 oui (2 PDC, 1 R, 3 L, 1 UDC) contre 3 non (2 AdG, 1 S) et une abstention (Ve).

Enfin, afin que les effets de la fixation d'un taux de 5 % du montant épargné en capital et intérêts pour le calcul de la prime de l'Etat ne soient pas limités par le plafonnement de ces primes par le Conseil d'Etat, la proposition est faite de supprimer le membre de phrase « *mais au maximum d'un montant fixé par le Conseil d'Etat respectivement pour les carnets dont les titulaires sont majeurs et mineurs* ».

Il est rappelé, en réponse à une inquiétude d'un député, que l'article 4 LEP, qui stipule que « *le montant total net des versements annuels autorisés, qui sont effectués respectivement par des titulaires majeurs et mineurs, est fixé par le Conseil d'Etat* », est maintenu. Ainsi, les limites des versements annuels, fixés par l'article 4A RLEP à 12 000 F pour les majeurs et 6000 F pour les mineurs, restent applicables.

Ainsi, le nouvel article 6, alinéa 1, LEP est mis au voix. Il est libellé ainsi :

« L'Etat ouvre à la caisse de l'Etat, au nom de chaque titulaire d'un livret d'épargne-logement, au sens de la présente loi, un compte de primes qui est crédité chaque année d'une somme égale à 5 % du montant épargné en capital et intérêts. »

Cette modification légale est acceptée par 7 oui (2 PDC, 1 R, 3 L, 1 UDC) contre 3 non (2 AdG, 1 S) et une abstention (Ve).

Article 8

L'article 8 LEP, intitulé « *Limite maximum des primes* », est libellé comme suit :

« La somme totale des primes créditées ne doit jamais dépasser 15 % du montant épargné en capital et intérêts. »

Dès lors que les primes de l'Etat sont fixées à 5 % du capital épargné, le plafond de 15 % inscrit à l'article 8 LEP est trop bas. Sur la base des simulations de l'AFC, l'on constate que, pour que la nouvelle teneur de l'article 6 LEP déploie pleinement ses effets, le plafond doit être élevé à 30%.

Un député fait remarquer que fixer le plafond à un taux qui ne sera jamais atteint ou supprimer l'article 8 LEP revient au même. Dès lors, il propose la suppression de l'article 8 LEP.

Cette proposition est rejetée par 7 oui (1 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC) contre 7 non (1 PDC, 1 Ve, 3 S, 2 AdG).

La nouvelle teneur de l'article 8 LEP proposée est la suivante :

« La somme totale des primes créditées ne doit jamais dépasser 30 % du montant épargné en capital et intérêts. »

Elle est acceptée par 8 oui (2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC) contre 6 non (1 Ve, 3 S, 2 AdG).

Article 9

Cette disposition, intitulée « *Versement des primes bonifiées* », contient le même plafond de 15 % que celui figurant à l'article 8.

Par souci de cohérence, la commission décide de le porter à 30 % par 8 oui (2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC) contre 6 non (1 Ve, 3 S, 2 AdG).

Article 12

La teneur de l'article 12 LEP, dont l'intitulé est « *Non-imposition* » est la suivante :

« Le compte de primes n'est pas soumis à l'impôt ni pendant sa période de constitution ni lors de son acquisition définitive par le titulaire. »

Indépendamment de la teneur de la LEP, le compte de primes n'est pas soumis à l'impôt dans la mesure où il reste propriété de l'Etat jusqu'à son transfert à l'épargnant. Il ne saurait donc être imposé. A cet égard, l'article 12 LEP peut être abrogé.

En ce qui concerne l'imposition du compte de primes lors de son acquisition définitive par son titulaire, le maintien de l'article 12 LEP ne se justifie pas non plus.

Si, en application des règles générales, le transfert du compte de primes à son titulaire devait être imposé, un député a relevé que le revenu soumis à l'impôt l'année de ce transfert augmenterait fortement, de même que le taux d'imposition.

Telle n'est pas cependant la volonté de la commission, dont certains membres font remarquer que, dès lors, le recours à un système d'épargne via les 2^e ou 3^e pilier offrirait des possibilités plus intéressantes.

L'abrogation de l'article 12 LEP est acceptée par 8 oui (3 L, 2 R, 2 PDC, 1 UDC) et 6 abstentions (3 S, 2 AdG, 1 Ve).

Le rapporteur de minorité ne manquera certainement pas de relever que la défiscalisation de primes versées favorise celui qui épargne pour acheter son logement par rapport au locataire qui perçoit une allocation de logement, puisque celle-ci est imposée.

Il convient ici de donner les deux réponses suivantes à cela :

- Si les primes ne sont pas soumises à l'impôt, c'est parce que l'épargnant n'en devient pas propriétaire. En revanche, lorsque l'Etat lui verse le compte de primes, un impôt est perçu.
- Dans le système HLM, des subventions sont versées au propriétaire. Or, celui-ci paye des impôts sur ces subventions, alors qu'elles ont pour effet principal de réduire le loyer payé par les locataires.

Alors, qui est favorisé ?

Article 16

La teneur de l'article 16 LEP, intitulé « *Exonération du propriétaire* », est la suivante :

« Le Conseil d'Etat est autorisé à exonérer le propriétaire d'un logement admis au bénéfice de la présente loi pendant 10 ans, à compter de l'année qui suit celle de l'entrée en possession, des impôts sur le revenu net et la fortune nette afférents à ce logement, ainsi que de l'impôt immobilier complémentaire. Les logements et leurs produits sont toutefois pris en considération dans la détermination des taux applicables aux autres éléments de taxation des contribuables intéressés. »

Il a été admis pendant les travaux de la commission que les exonérations de l'impôt sur le revenu (valeur locative) et la fortune prévus par l'article 16 LEP n'étaient pas conformes à la LHID (cf. II.A.2. ci-dessus). Dès lors, la nouvelle teneur suivante de l'article 16, alinéa 1, LEP est mise aux voix :

« Le propriétaire d'un logement admis au bénéfice de la présente loi est exonéré de l'impôt immobilier complémentaire afférent à ce logement pendant 10 ans à compter de l'année qui suit celle de l'entrée en possession. »

Cette nouvelle disposition est acceptée par 8 oui (3 L, 2 R, 2 PDC, 1 UDC) contre 2 non (1 S, 1 AdG) et 4 abstentions (2 S, 1 AdG, 1 Ve).

Désormais, seul l'impôt immobilier complémentaire fait l'objet d'une exonération. Dès lors, l'intitulé du chapitre VI de la loi, « *Exonérations fiscales* », doit être mis au singulier

Cette proposition est acceptée par 6 oui (1 PDC, 3 L, 1 R, 1 UDC) contre 4 non (2 AdG, 2 S) et 3 abstentions (2 Ve, 1 S).

Titre du projet de loi

Le titre suivant est proposé pour le projet de loi : « *Projet de loi modifiant la loi encourageant l'accession à la propriété du logement par l'épargne-logement (concrétisation du volet 1 de l'IN 116)* ».

Cette proposition est acceptée par 8 oui (3 L, 2 R, 2 PDC, 1 UDC) contre 3 non (2 S, 1 AdG) et 3 abstentions (1 S, 1 AdG, 1 Ve).

Au **vote final** le projet de loi est accepté dans son ensemble par 8 oui (3 L, 2 R, 2 PDC, 1 UDC) contre 5 non (2 S, 2 AdG, 1 Ve).

III. Conclusion

Lors du lancement de l'IN 116 « Pour un toit à soi » la Chambre genevoise immobilière espérait que la LHID serait modifiée pour permettre aux cantons d'adopter des mesures d'incitations fiscales en faveur de l'épargne-logement. Ces espoirs ont été déçus. Il a au contraire été nécessaire d'adapter la LEP à la LHID, principalement en modifiant son article 16.

Contrairement aux vœux des initiants, les incitations fiscales en faveur de l'épargne-logement ont ainsi été réduites conformément aux exigences de la LHID. En la matière, les cantons n'ont plus aucune liberté.

Ainsi, plutôt que d'améliorer le système genevois d'épargne-logement pour le rendre plus attractif, la commission a en réalité travaillé à compenser la disparition de l'exonération de l'impôt sur la valeur locative et sur la fortune immobilière par l'augmentation des primes de l'Etat.

De plus, il a dû être constaté que, même avec la fixation d'un taux de prime équivalant à 5 % du capital épargné, le système proposé ne serait pas forcément plus attractif que le recours aux fonds du 2^e pilier, voire à la constitution d'un 3^e pilier.

Il est à relever à ce sujet que les Chambres fédérales se dirigent vers une modification légale destinée à renforcer l'attrait de la constitution d'un 3^e pilier en vue de l'accession à la propriété.

Malgré ces différentes limites, il est permis de penser que la nouvelle loi encourageant l'accession à la propriété par l'épargne-logement ainsi modifiée conservera un certain attrait, de par les aides qu'elle prévoit (taux de primes de 5 % du capital épargné ; cautionnement de l'Etat ; exonération de l'impôt immobilier complémentaire). Elle incitera ainsi un certain nombre de familles souhaitant devenir propriétaires à ouvrir un compte d'épargne-logement dans un établissement bancaire genevois.

Annexe : Simulations chiffrées de l'AFC du 26 novembre 2002

DEPARTEMENT DES FINANCES
ADMINISTRATION FISCALE CANTONALE
Affaires fiscales

Note aux députées et députés de la Commission fiscale du Grand Conseil

Concerné : Concrétisation de l'IN 116 - volet épargne-logement

Incidences des variantes de calcul des bonifications aux comptes de primes (loi I 4 55)

A. MODIFICATION DES TABLEAUX DISTRIBUES LE 19.11.2002

Suite à la séance du 19 novembre dernier, il est apparu nécessaire de modifier le document daté du 19 novembre distribué par le département, car il ne tient pas compte, en ce qui concerne la situation actuelle, de la limitation annuelle, à 1'200 resp. 600 F, des bonifications sur le compte de primes ouvert par l'Etat au nom du titulaire du livret d'épargne-logement.

Les 5 premières pages ci-jointes (modifiées le 25.11.02) tiennent compte de la limitation en question. De cette modification découle, par rapport aux documents du 19.11.02, un cumul moins important de primes bonifiées par l'Etat et un montant total à disposition de l'épargnant moins élevé à partir de la quatrième année. De plus, la limitation selon l'article 8 actuel de la loi (à 15% du montant épargné en capital et intérêts) apparaît superfétatoire, même au bout de la 10^e année, compte tenu de versements annuels maximum limités, par le règlement actuel, à 12'000 resp. 6'000 F sur les livrets d'épargne-logement et de l'hypothèse d'un taux d'intérêt à 3%.

B. INCIDENCE DE LA MODIFICATION DE L'ART. 6 PROPOSEE LE 19.11.02

Les nouvelles pages 6 à 9 illustrent, aux fins de comparaisons, 4 variantes tenant compte de la nouvelle teneur de l'article 6 de la loi proposée le 19 novembre (primes bonifiées s'élevant, sans limite annuelle, à 5% du "capital épargné"), soit :

- a) pp. 6 et 7 : 5% du *capital épargné portant intérêt à la fin de chaque année* (sans limite annuelle), et cumul des bonifications à 15%, resp. 30% de l'épargne en capital et intérêts, OU
- b) pp. 8 et 9 : 5% du *montant épargné en capital et intérêts* (sans limite annuelle), et cumul des bonifications également limité à 15%, resp. 30%.

Constatations :

- De façon générale, jusqu'à la 5^e année, la nouvelle teneur de l'art. 6 (calcul à 5%) entraîne un total à disposition légèrement plus élevé que dans la situation actuelle, mais moins important que dans toutes les autres variantes, que le cumul des primes soit limité à 15% ou 30% (cf. pp. 6 à 9 par rapport à 2 à 5).
- A partir de la 6^e année, la limitation à 30% du cumul des primes bonifiées entraîne un résultat plus élevé qu'avec une limitation à 15%; le résultat pour l'épargnant est cependant inférieur à celui découlant des autres variantes avec limitation à 30% (cf. pp. 7 et 9 par rapport à 3 et 5).
- En cas de limitation du cumul à 15%, la différence de définition de la notion de "capital épargné" a une incidence très minime sur les bonifications cumulées et sur le total à disposition jusqu'à la 5^e année (définition b légèrement plus avantageuse pour l'épargnant). Dès la 6^e année, les résultats sont identiques (cf. pp. 6 et 8); ils sont d'ailleurs identiques dans toutes les variantes (voir pp. 2 et 4).
- En cas de limitation du cumul à 30%, la définition b est plus avantageuse pour l'épargnant dès la 1^e année; la différence est cependant peu importante (cf. pp. 7 et 9).

EPARGNE-LOGEMENT SELON LA LOI 14.55 ET LE REGLEMENT 14.55.01 ACTUELS

LIVRET EPARGNE-LOGEMENT par PERSONNE MAJEURE				COMPTE DE PRIMES				TOTAL A DISPOSITION
Capital 1.1	Versements max. selon 4a régit.	Capital portant intérêt	Intérêts 3%	IA 35%	Epargne 31.12 Capital + int. nets	Art. 6 loi 14.55 Intérêts bruts	Primes bonifiées Art. 6a régit montant limité	Cumul épargne + primes max.
1	0.00	12'000.00	360.00	126.00	12'234.00	360.00	360.00	1'835.10
2	12'234.00	12'000.00	727.02	254.46	24'706.56	727.02	727.02	3'705.98
3	24'706.56	12'000.00	1'101.20	385.42	37'422.34	1'101.20	1'101.20	5'613.35
4	37'422.34	12'000.00	1'482.67	518.93	50'386.08	1'482.67	1'200.00	7'557.91
5	50'386.08	12'000.00	1'871.58	655.05	62'366.61	1'871.58	1'200.00	9'540.39
6	63'602.61	12'000.00	2'268.08	793.83	77'076.86	2'268.08	1'200.00	11'561.53
7	77'076.86	12'000.00	2'672.31	935.31	90'813.85	2'672.31	1'200.00	13'622.08
8	90'813.85	12'000.00	3'084.42	1'079.55	104'818.72	3'084.42	1'200.00	15'722.81
9	104'818.72	12'000.00	3'504.56	1'226.60	119'096.69	3'504.56	1'200.00	17'864.50
10	119'096.69	12'000.00	3'932.90	1'376.52	133'653.08	3'932.90	1'200.00	20'047.96

LIVRET EPARGNE-LOGEMENT par ENFANT MINEUR				COMPTE DE PRIMES				TOTAL
1	0.00	6'000.00	180.00	63.00	6'117.00	180.00	180.00	917.55
2	6'117.00	6'000.00	363.51	127.23	12'353.28	363.51	363.51	1'852.99
3	12'353.28	6'000.00	550.60	192.71	18'711.17	550.60	550.60	2'806.68
4	18'711.17	6'000.00	741.34	259.47	25'193.04	741.34	600.00	3'778.96
5	25'193.04	6'000.00	935.79	327.53	31'801.30	935.79	600.00	4'770.20
6	31'801.30	6'000.00	1'134.04	396.91	38'538.43	1'134.04	600.00	5'780.76
7	38'538.43	6'000.00	1'336.15	467.65	45'406.93	1'336.15	600.00	6'811.04
8	45'406.93	6'000.00	1'542.21	539.77	52'409.36	1'542.21	600.00	7'861.40
9	52'409.36	6'000.00	1'752.28	613.30	59'548.34	1'752.28	600.00	8'932.25
10	59'548.34	6'000.00	1'966.45	688.26	66'926.54	1'966.45	600.00	10'023.98

EXEMPLES DE DIVERSES SITUATIONS FAMILIALES A UN MOMENT DONNE				
7	père et mère	181'627.71	13'976.43	195'604.14
7	Père et mère + 1 enfant mineur	227'034.64	17'470.54	244'505.18
7	Père et mère + 2 enfants mineurs	272'441.56	20'964.65	293'406.21
8	père et mère	209'637.45	16'376.43	226'013.88
8	Père et mère + 1 enfant mineur	262'046.81	20'470.54	282'517.35
8	Père et mère + 2 enfants mineurs	314'456.17	24'584.65	339'020.83

CONCRETISATION DE L'IN 116 - EPARGNE-LOGEMENT
IMPACT DE LA PROPOSITION FORMULEE LE 5.11.02

LIVRET EPARGNE-LOGEMENT par PERSONNE MAJEURE				COMPTE DE PRIMES				TOTAL A DISPOSITION			
Situation actuelle				Variante projet				Cumul			
Capital 1.1	Versements max. selon 4A régit.	Capital portant Intérêt	Intérêts 3%	IA 35%	Epargne 31.12 Capital + int. nets	Art. 6 loi 14.55 Intérêts bruts	Art. 64 régit montant limité	Primes bonifiées Cumul	Primes bonifiées Projet art. 6 4 x inférées	Primes bonifiées Cumul projet - 15%	épargne + primes max.
1	0,00	12'000,00	360,00	126,00	12'234,00	360,00	360,00	1'440,00	1'440,00	1'835,10	13'574,00
2	12'234,00	12'000,00	24'234,00	727,02	24'706,56	727,02	727,02	2'908,08	2'908,08	3'705,98	28'412,55
3	24'706,56	12'000,00	36'706,56	1'101,20	37'422,34	1'101,20	1'101,20	4'404,79	4'404,79	5'613,35	49'035,69
4	37'422,34	12'000,00	49'422,34	1'482,67	50'386,08	1'482,67	1'200,00	5'930,68	5'930,68	7'557,91	57'943,99
5	50'386,08	12'000,00	62'386,08	1'871,58	65,05	1'871,58	1'200,00	7'486,33	7'486,33	9'540,39	73'143,00
6	63'602,61	12'000,00	75'602,61	2'268,08	77'970,66	2'268,08	1'200,00	8'972,31	8'972,31	11'561,53	88'638,38
7	77'076,86	12'000,00	89'076,86	2'672,31	90'813,85	2'672,31	1'200,00	10'689,22	10'689,22	13'622,08	104'435,93
8	90'813,85	12'000,00	102'813,85	3'084,42	104'818,72	3'084,42	1'200,00	12'337,66	12'337,66	15'722,81	120'541,53
9	104'818,72	12'000,00	116'818,72	3'504,56	119'096,69	3'504,56	1'200,00	14'018,25	14'018,25	17'864,50	136'961,19
10	119'096,69	12'000,00	131'096,69	3'932,90	133'653,08	3'932,90	1'200,00	15'731,60	15'731,60	20'047,96	153'701,04

LIVRET EPARGNE-LOGEMENT par ENFANT MINEUR

Situation actuelle				Variante projet				TOTAL A DISPOSITION			
Capital 1.1	Versements max. selon 4A régit.	Capital portant Intérêt	Intérêts 3%	IA 35%	Epargne 31.12 Capital + int. nets	Art. 6 loi 14.55 Intérêts bruts	Art. 64 régit montant limité	Primes bonifiées Cumul	Primes bonifiées Projet art. 6 4 x inférées	Primes bonifiées Cumul projet - 15%	épargne + primes max.
1	0,00	6'000,00	180,00	63,00	6'117,00	180,00	180,00	720,00	720,00	917,55	6'837,00
2	6'117,00	6'000,00	12'117,00	127,23	12'353,28	363,51	363,51	1'454,04	1'454,04	1'852,99	14'206,27
3	12'353,28	6'000,00	18'353,28	550,60	18'711,17	550,60	550,60	2'202,39	2'202,39	2'806,68	21'517,85
4	18'711,17	6'000,00	24'711,17	741,34	25'193,04	741,34	600,00	3'778,96	3'778,96	4'770,20	28'971,99
5	25'193,04	6'000,00	31'193,04	935,79	31'801,30	935,79	600,00	4'770,20	4'770,20	5'984,11	36'571,19
6	31'801,30	6'000,00	37'801,30	1'134,04	38'538,43	1'134,04	600,00	5'780,76	5'780,76	7'162,10	44'319,19
7	38'538,43	6'000,00	44'538,43	1'336,15	45'406,93	1'336,15	600,00	6'811,04	6'811,04	8'394,11	52'217,97
8	45'406,93	6'000,00	51'406,93	1'542,21	52'409,36	1'542,21	600,00	7'861,40	7'861,40	9'624,25	60'270,77
9	52'409,36	6'000,00	58'409,36	1'752,28	59'548,34	1'752,28	600,00	8'932,25	8'932,25	10'832,25	68'480,60
10	59'548,34	6'000,00	65'548,34	1'966,45	66'826,54	1'966,45	600,00	10'023,98	10'023,98	12'168,43	76'560,52

EXEMPLES DE DIVERSES SITUATIONS FAMILIALES A UN MOMENT DONNE

7 père et mère	18'162,71	13'976,43	27'244,16
7 Père et mère + 1 enfant mineur	22'034,64	17'470,54	34'056,20
7 Père et mère + 2 enfants mineurs	27'244,16	20'964,65	40'866,23
8 père et mère	209'637,45	16'376,43	314'465,62
8 Père et mère + 1 enfant mineur	262'046,81	20'470,54	301'353,83
8 Père et mère + 2 enfants mineurs	314'456,17	24'564,65	361'624,60

CONCRETISATION DE L'IN 116 - EPARGNE - LOGEMENT
IMPACT DE LA PROPOSITION FORMULEE LE 5.11.02

LIVRET EPARGNE-LOGEMENT par PERSONNE MAJEURE				COMPTE DE PRIMES				TOTAL A DISPOSITION Cumul	
Capital 1.1	Versements max. selon 4A régit.	Capital portant intérêt	Intérêts 3%	IA 35%	Situation actuelle Primes bonifiées		Variante projet Primes bonifiées		TOTAL A DISPOSITION Cumul épargne + primes max.
					Art. 6 loi 14.55 Intérêts bruts	Art. 6 loi 14.55 Intérêts nets	Art. 6 loi 14.55 Intérêts bruts	Art. 6 loi 14.55 Intérêts nets	
1	0,00	12'000,00	360,00	126,00	360,00	360,00	1'835,10	1'440,00	13'674,00
2	12'234,00	24'706,56	727,02	254,46	727,02	727,02	3'705,98	2'908,08	29'054,64
3	24'706,56	36'706,56	1'101,20	385,42	1'101,20	2'188,22	5'613,35	4'404,79	46'175,21
4	37'422,34	49'422,34	1'482,67	518,93	1'482,67	3'388,22	7'557,91	5'930,68	65'069,63
5	50'386,08	12'000,00	62'386,08	1'871,58	655,05	1'871,58	9'540,39	7'486,33	82'683,39
6	63'602,61	12'000,00	75'602,61	2'268,08	793,83	2'268,08	11'561,53	9'072,31	100'199,91
7	77'076,86	12'000,00	89'076,86	2'672,31	935,31	2'672,31	13'622,08	10'689,22	110'199,01
8	90'813,85	12'000,00	102'813,85	3'084,42	1'079,55	3'084,42	15'722,81	12'337,66	130'284,34
9	104'818,72	12'000,00	116'818,72	3'504,56	1'226,60	3'504,56	17'864,50	14'018,25	154'825,70
10	119'096,69	12'000,00	131'096,69	3'932,90	1'376,52	3'932,90	20'047,96	15'731,60	173'749,00

LIVRET EPARGNE-LOGEMENT par ENFANT MINEUR				COMPTE DE PRIMES				TOTAL A DISPOSITION Cumul	
Capital 1.1	Versements max. selon 4A régit.	Capital portant intérêt	Intérêts 3%	IA 35%	Situation actuelle Primes bonifiées		Variante projet Primes bonifiées		TOTAL A DISPOSITION Cumul épargne + primes max.
					Art. 6 loi 14.55 Intérêts bruts	Art. 6 loi 14.55 Intérêts nets	Art. 6 loi 14.55 Intérêts bruts	Art. 6 loi 14.55 Intérêts nets	
1	0,00	6'000,00	180,00	63,00	180,00	180,00	917,55	720,00	6'837,00
2	6'117,00	12'117,00	363,51	127,23	363,51	543,51	1'852,99	1'174,04	14'527,32
3	12'353,28	18'353,28	550,60	192,71	550,60	1'094,11	2'806,68	2'202,39	23'087,60
4	18'711,17	24'711,17	741,34	259,47	741,34	1'294,11	3'778,96	2'963,34	32'534,81
5	25'193,04	30'000,00	935,79	327,53	935,79	1'684,11	4'770,20	3'743,16	41'341,69
6	31'801,30	36'000,00	1'134,04	396,91	1'134,04	2'094,11	5'780,76	4'536,16	50'089,96
7	38'538,43	42'000,00	1'336,15	467,65	1'336,15	2'894,11	6'811,04	5'344,61	59'239,01
8	45'406,93	48'000,00	1'542,21	539,77	1'542,21	4'094,11	7'861,40	6'168,83	68'132,17
9	52'409,36	54'000,00	1'752,28	613,30	1'752,28	5'294,11	9'932,25	7'009,12	77'412,85
10	59'548,34	60'000,00	1'966,45	688,26	1'966,45	6'294,11	10'023,98	7'865,80	86'874,50

EXEMPLES DE DIVERSES SITUATIONS FAMILIALES A UN MOMENT DONNE				TOTAL A DISPOSITION Cumul	
7 père et mère	7 Père et mère + 1 enfant mineur	7 Père et mère + 2 enfants mineurs	8 père et mère	8 Père et mère + 1 enfant mineur	8 Père et mère + 2 enfants mineurs
18'1627,71	27'7034,64	27'7441,56	16'376,43	262'046,81	314'456,17
54'488,31	68'110,39	81'732,47	13'976,43	78'614,04	94'336,85
236'116,02	295'145,03	354'174,03	20'964,65	272'928,68	408'793,03

CONCRETISATION DE L'IN 116 - EPARGNE-LOGEMENT

LIVRET EPARGNE-LOGEMENT par PERSONNE MAJEURE				COMPTE DE PRIMES				Situation actuelle				Variante projet.				TOTAL A DISPOSITION	
Capital 1.1	Versements max. selon 4A régl.	Capital portant Intérêt	Intérêts 3%	IA 35%	Epargne 31.12 Capital + int. nets	Art. 6 loi 14.55 Intérêts nets	Art. 64 régl. montant limité	Primes bonifiées		Vet. cumul max. art. 6 - 15% (élabrg.)	Projet art. 6 3.1 (intérêts)	Primes bonifiées		Cumul max. projet - 15%	Cumul épargne + primes max.		
								Art. 64 régl. montant limité	Cumul			Cumul	Cumul				
1	0,00	12000,00	12000,00	126,00	12234,00	360,00	360,00	360,00	360,00	1835,10	1080,00	1080,00	1835,10	13'314,00			
2	12'234,00	12000,00	24'234,00	254,46	24'706,56	727,02	727,02	1'037,02	3'705,98	3'705,98	2'181,06	3'261,06	3'705,98	27'967,62			
3	24'706,56	12000,00	36'706,56	385,42	37'422,34	1'101,20	1'101,20	2'198,22	5'913,35	5'913,35	3'303,59	5'964,65	5'913,35	43'035,89			
4	37'422,34	12000,00	49'422,34	518,93	50'386,08	1'482,67	1'200,00	3'388,22	7'557,91	7'557,91	4'448,01	11'012,66	7'557,91	57'943,99			
5	50'386,08	12000,00	62'386,08	655,05	63'602,61	1'871,58	1'200,00	4'588,22	9'540,39	9'540,39	5'614,75	16'627,41	9'540,39	73'143,00			
6	63'602,61	12000,00	75'602,61	793,83	77'076,86	2'268,08	1'200,00	5'788,22	11'561,53	11'561,53	6'804,23	23'431,64	11'561,53	88'638,38			
7	77'076,86	12000,00	89'076,86	935,31	90'813,85	2'672,31	1'200,00	6'988,22	13'622,81	13'622,81	8'016,92	31'448,56	13'622,81	104'435,93			
8	90'813,85	12000,00	102'813,85	1'079,55	104'818,72	3'084,42	1'200,00	8'188,22	15'722,81	15'722,81	9'253,25	40'701,81	15'722,81	120'541,53			
9	104'818,72	12000,00	116'818,72	1'226,60	119'096,69	3'504,56	1'200,00	9'388,22	17'864,50	17'864,50	10'513,69	51'215,49	17'864,50	136'981,19			
10	119'096,69	12000,00	131'096,69	1'376,52	133'653,08	3'932,90	1'200,00	10'588,22	20'047,96	20'047,96	11'798,70	63'014,19	20'047,96	153'701,04			

LIVRET EPARGNE-LOGEMENT par ENFANT MINEUR

LIVRET EPARGNE-LOGEMENT par ENFANT MINEUR				COMPTE DE PRIMES				Situation actuelle				Variante projet.				TOTAL A DISPOSITION	
Capital 1.1	Versements max. selon 4A régl.	Capital portant Intérêt	Intérêts 3%	IA 35%	Epargne 31.12 Capital + int. nets	Art. 6 loi 14.55 Intérêts nets	Art. 64 régl. montant limité	Primes bonifiées		Vet. cumul max. art. 6 - 15% (élabrg.)	Projet art. 6 3.1 (intérêts)	Primes bonifiées		Cumul max. projet - 15%	Cumul épargne + primes max.		
								Art. 64 régl. montant limité	Cumul			Cumul	Cumul				
1	0,00	6000,00	6000,00	63,00	6'117,00	180,00	180,00	180,00	180,00	917,55	540,00	540,00	917,55	6'657,00			
2	6'117,00	6000,00	12'117,00	127,23	12'353,28	363,51	363,51	543,51	1'852,99	1'852,99	1'090,53	1'930,53	1'852,99	13'983,81			
3	12'353,28	6000,00	18'353,28	192,71	18'711,17	550,60	550,60	1'094,11	2'806,68	2'806,68	1'651,80	3'282,33	2'806,68	21'577,85			
4	18'711,17	6000,00	24'711,17	259,47	25'193,04	741,34	600,00	1'694,11	3'778,96	3'778,96	2'224,01	5'506,33	3'778,96	28'971,99			
5	25'193,04	6000,00	31'193,04	327,53	31'801,30	935,79	600,00	2'294,11	4'770,20	4'770,20	2'807,37	8'313,70	4'770,20	36'571,50			
6	31'801,30	6000,00	37'801,30	396,91	38'538,43	1'134,04	600,00	2'894,11	5'780,76	5'780,76	3'402,12	11'716,82	5'780,76	44'319,19			
7	38'538,43	6000,00	44'538,43	467,65	45'406,93	1'336,15	600,00	3'494,11	6'811,04	6'811,04	4'008,46	15'724,28	6'811,04	52'217,97			
8	45'406,93	6000,00	51'406,93	539,77	52'409,36	1'542,21	600,00	4'094,11	7'961,40	7'961,40	4'626,62	20'350,90	7'961,40	60'270,77			
9	52'409,36	6000,00	58'409,36	613,30	59'548,34	1'752,28	600,00	4'694,11	8'932,25	8'932,25	5'256,84	25'607,75	8'932,25	68'480,60			
10	59'548,34	6000,00	65'548,34	688,28	66'826,54	1'966,45	600,00	5'294,11	10'023,98	10'023,98	5'899,35	31'507,10	10'023,98	76'850,52			

EXEMPLES DE DIVERSES SITUATIONS FAMILIALES A UN MOMENT DONNE

7	père et mère	181'627,71	13'976,43	27'244,16	208'871,87
7	Père et mère + 1 enfant mineur	227'034,64	17'470,54	34'055,20	261'089,83
7	Père et mère + 2 enfants mineurs	272'441,56	20'964,65	40'866,23	313'307,80
8	père et mère	209'637,45	16'376,43	31'145,62	241'089,07
8	Père et mère + 1 enfant mineur	262'046,81	20'470,54	39'307,02	301'365,83
8	Père et mère + 2 enfants mineurs	314'456,17	24'554,65	47'168,43	361'624,60

CONCRETISATION DE L'IN 116 - EPARGNE-LOGEMENT

LIVRET EPARGNE-LOGEMENT par PERSONNE MAJEURE				COMPTE DE PRIMES				TOTAL A DISPOSITION		
Capital 1.1	Versements max. selon 4A régit.	Capital portant intérêt	Intérêts 3%	IA 35%	Situation actuelle		Variante projet		Cumul épargne + primes max.	
					Epargne 31.12 Capital + int. nets	Intérêts bruts	Art. 6 loi 1455 Art. 6A régit	Primes bonifiées		Primes bonifiées
					Art. 6 loi 1455 Art. 6A régit	Primes bonifiées	Primes bonifiées	Primes max. projet - 30%		
					montant limité	montant limité	Art. 6 loi 1455 Art. 6A régit	Primes max. projet - 30%		
1	0.00	12000.00	360.00	126.00	12234.00	360.00	1935.10	1080.00	3670.20	13314.00
2	12234.00	12000.00	727.02	254.46	24706.56	727.02	3705.98	2181.06	7411.97	27967.62
3	24706.56	12000.00	1101.20	385.42	37422.34	1101.20	5913.35	3303.59	11226.70	43966.99
4	37422.34	12000.00	1482.67	518.93	50386.08	1482.67	7857.91	4448.01	15115.82	61398.74
5	50386.08	12000.00	1871.58	655.05	63602.61	1871.58	9540.39	5614.75	19080.78	80230.01
6	63602.61	12000.00	2268.08	793.83	77076.86	2268.08	11561.53	6804.23	23423.66	100199.91
7	77076.86	12000.00	2672.31	935.31	90813.85	2672.31	13622.08	8016.92	27244.16	118368.01
8	90813.85	12000.00	3084.42	1079.55	104818.72	3084.42	15722.81	9253.25	40701.81	135264.34
9	104818.72	12000.00	3504.56	1226.60	110966.69	3504.56	17864.50	10513.69	51215.49	154925.70
10	110966.69	12000.00	3932.90	1376.62	133653.08	3932.90	20047.96	11798.70	63014.19	400995.92

LIVRET EPARGNE-LOGEMENT par ENFANT MINEUR				COMPTE DE PRIMES						
Capital 1.1	Versements max. selon 4A régit.	Capital portant intérêt	Intérêts 3%	IA 35%	Situation actuelle		Variante projet			
					Epargne 31.12 Capital + int. nets	Intérêts bruts	Art. 6 loi 1455 Art. 6A régit	Primes bonifiées	Primes bonifiées	
					Art. 6 loi 1455 Art. 6A régit	Primes bonifiées	Primes bonifiées	Primes max. projet - 30%		
					montant limité	montant limité	Art. 6 loi 1455 Art. 6A régit	Primes max. projet - 30%		
1	0.00	6000.00	180.00	63.00	6117.00	180.00	917.55	540.00	1835.10	6857.00
2	6117.00	6000.00	363.51	127.23	12353.28	363.51	1852.99	1090.53	1630.53	13983.81
3	12353.28	6000.00	550.60	192.71	18711.17	550.60	2806.68	1651.80	3282.33	21993.50
4	18711.17	6000.00	741.34	259.47	25193.04	741.34	3778.96	2224.01	5506.33	30699.37
5	25193.04	6000.00	935.79	327.53	31801.30	935.79	4770.20	2807.37	8313.70	40115.01
6	31801.30	6000.00	1134.04	396.91	38538.43	1134.04	5780.76	3402.12	11561.53	50099.96
7	38538.43	6000.00	1336.15	467.65	45406.93	1336.15	6811.04	4008.46	15724.28	59029.01
8	45406.93	6000.00	1542.21	539.77	52409.36	1542.21	7861.40	4626.62	20350.90	69132.17
9	52409.36	6000.00	1752.28	613.30	59548.34	1752.28	8932.25	5256.84	25807.75	77412.85
10	59548.34	6000.00	1966.45	688.26	66826.54	1966.45	10023.98	5899.35	31507.10	280497.96

EXEMPLES DE DIVERSES SITUATIONS FAMILIALES A UN MOMENT DONNE											
	Capital 1.1	Versements max. selon 4A régit.	Capital portant intérêt	Intérêts 3%	IA 35%	Epargne 31.12 Capital + int. nets	Intérêts bruts	Art. 6 loi 1455 Art. 6A régit	Primes bonifiées	Primes bonifiées	Primes max. projet - 30%
7 père et mère						181627.71	13976.43				54488.81
7 Père et mère + 1 enfant mineur						227034.64	17470.54				68110.39
7 Père et mère + 2 enfants mineurs						272441.56	20964.65				81732.47
8 père et mère						209637.45	16376.43				62891.23
8 Père et mère + 1 enfant mineur						262046.81	20470.54				78614.04
8 Père et mère + 2 enfants mineurs						314456.17	24564.65				94336.85

AFC-Aff. fisc-CVM/19.11.02 modifié 25.11.02

Variante 3X sans limite annuelle et cumul limités à 30%

**CONCRETISATION DE L'IN 116 - EPARGNE-LOGEMENT
IMPACT DE LA MODIFICATION DE L'ART. 6 PROPOSEE EN 2e DEBAT LE 19.11.02**

LIVRET EPARGNE-LOGEMENT par PERSONNE MAJEURE				COMPTE DE PRIMES										TOTAL A DISPOSITION		
Capital 1.1		Versements max. selon 4A régl.	Capital portant intérêt	Intérêts 3%	IA 35%	Epargne 31.12 Capital + Int. net	Situation actuelle					Variante projet...				
							Art. 6 loi 14 55 Intérêts bruts	Art. 6 loi 14 55 montant limité	Primes bonifiées Cumul	Primes bonifiées Cumul	Primes bonifiées Cumul	Primes bonifiées Cumul	Primes bonifiées Cumul	Cumul max. projet. - 15%		
							montant limité à 3,15% de la	montant limité à 3,15% de la	Primes bonifiées Cumul	Primes bonifiées Cumul	Primes bonifiées Cumul	Primes bonifiées Cumul	Primes bonifiées Cumul			
1	0,00	12000,00	12000,00	360,00	126,00	12234,00	360,00	360,00	1835,00	600,00	600,00	600,00	600,00	1835,00	12834,00	
2	12234,00	12000,00	24234,00	727,02	254,46	24706,56	727,02	727,02	3705,98	1211,70	1811,70	1811,70	1811,70	3705,98	26518,26	
3	24706,56	12000,00	36706,56	1101,20	385,42	37422,34	1101,20	1101,20	5613,35	1835,33	3647,03	3647,03	3647,03	5613,35	41069,37	
4	37422,34	12000,00	49422,34	1482,67	518,93	50386,08	1482,67	1200,00	7557,91	2471,12	6118,15	6118,15	6118,15	7557,91	56504,22	
5	50386,08	12000,00	62386,08	1871,58	655,05	63602,61	1871,58	1200,00	9540,39	3119,30	9237,45	9237,45	9237,45	9540,39	72840,05	
6	63602,61	12000,00	75602,61	2268,08	793,83	77076,86	2268,08	1200,00	11581,53	3780,13	13017,58	13017,58	13017,58	11581,53	88638,38	
7	77076,86	12000,00	89076,86	2672,31	935,31	90813,85	2672,31	1200,00	13622,81	4453,84	17471,42	17471,42	17471,42	13622,81	104435,99	
8	90813,85	12000,00	102813,85	3084,42	1079,55	104818,72	3084,42	1200,00	15722,81	5140,69	22612,11	22612,11	22612,11	15722,81	120541,53	
9	104818,72	12000,00	116818,72	3504,56	1226,60	119096,69	3504,56	1200,00	17864,50	5840,94	28463,05	28463,05	28463,05	17864,50	136961,19	
10	119096,69	12000,00	131096,69	3932,90	1376,52	133653,08	3932,90	1200,00	20047,96	6554,83	35007,89	35007,89	35007,89	20047,96	153701,04	

LIVRET EPARGNE-LOGEMENT par ENFANT MINEUR										COMPTE DE PRIMES						
Capital 1.1		Versements max. selon 4A régl.	Capital portant intérêt	Intérêts 3%	IA 35%	Epargne 31.12 Capital + Int. net	Situation actuelle					Variante projet...				
							Art. 6 loi 14 55 Intérêts bruts	Art. 6 loi 14 55 montant limité	Primes bonifiées Cumul	Primes bonifiées Cumul	Primes bonifiées Cumul	Primes bonifiées Cumul	Primes bonifiées Cumul	Cumul max. projet. - 15%		
							montant limité à 3,15% de la	montant limité à 3,15% de la	Primes bonifiées Cumul	Primes bonifiées Cumul	Primes bonifiées Cumul	Primes bonifiées Cumul	Primes bonifiées Cumul			
1	0,00	6000,00	6000,00	180,00	63,00	6117,00	180,00	180,00	917,55	300,00	300,00	300,00	300,00	917,55	6417,00	
2	6117,00	6000,00	12117,00	363,51	127,23	12353,28	363,51	363,51	1852,99	605,85	905,85	905,85	905,85	1852,99	13269,13	
3	12353,28	6000,00	18353,28	550,60	192,71	18711,17	550,60	550,60	2806,68	1137,56	1823,51	1823,51	1823,51	2806,68	20534,68	
4	18711,17	6000,00	24711,17	741,34	259,47	25193,04	741,34	600,00	3778,96	1235,56	3059,07	3059,07	3059,07	3778,96	28252,11	
5	25193,04	6000,00	31193,04	935,79	327,53	31801,30	935,79	600,00	4770,20	1569,65	4618,72	4618,72	4618,72	4770,20	36420,03	
6	31801,30	6000,00	37801,30	1134,04	396,91	38538,43	1134,04	600,00	5780,76	1890,07	6509,76	6509,76	6509,76	5780,76	44219,19	
7	38538,43	6000,00	44538,43	1336,15	467,65	45406,93	1336,15	600,00	6894,11	2226,92	8735,71	8735,71	8735,71	6894,11	52217,97	
8	45406,93	6000,00	51406,93	1542,21	539,77	52409,36	1542,21	600,00	8094,11	2570,35	11306,06	11306,06	11306,06	8094,11	60270,77	
9	52409,36	6000,00	58409,36	1752,28	613,30	59548,34	1752,28	600,00	8934,25	2920,47	14226,53	14226,53	14226,53	8934,25	68480,60	
10	59548,34	6000,00	65548,34	1966,45	688,26	66826,54	1966,45	600,00	10223,98	3277,42	17503,94	17503,94	17503,94	10223,98	76850,52	

EXEMPLES DE DIVERSES SITUATIONS FAMILIALES A UN MOMENT DONNE		
7 père et mère	181627,71	18976,43
7 Père et mère + 1 enfant mineur	227034,64	17470,54
7 Père et mère + 2 enfants mineurs	272441,56	20964,65
8 père et mère	209637,45	16376,43
8 Père et mère + 1 enfant mineur	262046,81	20470,54
8 Père et mère + 2 enfants mineurs	314456,17	24584,65
	272441,56	27244,16
	34055,20	261089,83
	40866,23	313307,80
	31445,62	241083,07
	39307,02	301359,83
	47168,43	361624,60

AFC-Aff. fsc.-CVM26.11.02

Variante 5% du capital portant intérêt sans limite annuelle, et cumul limité à 15%

CONCRETISATION DE L'IN 116 - EPARGNE-LOGEMENT
IMPACT DE LA MODIFICATION DE L'ART. 6 PROPOSEE EN 2e DEBAT LE 19.11.02

LIVRET EPARGNE-LOGEMENT par PERSONNE MAJEURE				COMPTÉ DE PRIMES				Situation actuelle			Variante projet			TOTAL A DISPOSITION	
Capital 1.1	Versements max. selon 4A réglt	Capital portant intérêt	Intérêts 3%	IA 35%	Épargne Capital + Int. net	Art. 6 loi 14 55 Intérêts bruts	Primes bonifiées montant limité	Art. 6A réglt cumulé	Primes bonifiées cumulé	Primes bonifiées cumulé	Primes bonifiées cumulé	Primes bonifiées cumulé	Primes bonifiées cumulé	Primes bonifiées cumulé	Primes bonifiées cumulé
1	0,00	12'000,00	360,00	126,00	12'234,00	360,00	360,00	360,00	360,00	600,00	600,00	600,00	600,00	600,00	600,00
2	12'234,00	12'000,00	24'234,00	727,02	24'706,56	727,02	727,02	1'087,02	1'087,02	1'211,70	1'211,70	1'211,70	1'211,70	1'211,70	1'211,70
3	24'706,56	12'000,00	36'706,56	1'101,20	37'422,34	1'101,20	1'101,20	2'188,22	2'188,22	1'835,33	1'835,33	1'835,33	1'835,33	1'835,33	1'835,33
4	37'422,34	12'000,00	49'422,34	1'482,67	50'386,08	1'482,67	1'200,00	3'388,22	3'388,22	2'471,12	2'471,12	2'471,12	2'471,12	2'471,12	2'471,12
5	50'386,08	12'000,00	62'386,08	1'871,58	63'802,61	1'871,58	1'200,00	4'588,22	4'588,22	3'119,30	3'119,30	3'119,30	3'119,30	3'119,30	3'119,30
6	63'802,61	12'000,00	75'602,61	2'268,08	77'076,86	2'268,08	1'200,00	5'788,22	5'788,22	3'780,13	3'780,13	3'780,13	3'780,13	3'780,13	3'780,13
7	77'076,86	12'000,00	89'076,86	2'672,31	90'813,85	2'672,31	1'200,00	6'988,22	6'988,22	4'453,84	4'453,84	4'453,84	4'453,84	4'453,84	4'453,84
8	90'813,85	12'000,00	102'813,85	3'084,42	104'818,72	3'084,42	1'200,00	8'188,22	8'188,22	5'140,69	5'140,69	5'140,69	5'140,69	5'140,69	5'140,69
9	104'818,72	12'000,00	116'818,72	3'504,56	119'096,69	3'504,56	1'200,00	9'388,22	9'388,22	5'840,94	5'840,94	5'840,94	5'840,94	5'840,94	5'840,94
10	119'096,69	12'000,00	131'096,69	3'932,90	133'653,08	3'932,90	1'200,00	10'588,22	10'588,22	6'554,83	6'554,83	6'554,83	6'554,83	6'554,83	6'554,83

LIVRET EPARGNE-LOGEMENT par ENFANT MINEUR

LIVRET EPARGNE-LOGEMENT par ENFANT MINEUR				COMPTÉ DE PRIMES				Situation actuelle			Variante projet			TOTAL A DISPOSITION	
Capital 1.1	Versements max. selon 4A réglt	Capital portant intérêt	Intérêts 3%	IA 35%	Épargne Capital + Int. net	Art. 6 loi 14 55 Intérêts bruts	Primes bonifiées montant limité	Art. 6A réglt cumulé	Primes bonifiées cumulé	Primes bonifiées cumulé	Primes bonifiées cumulé	Primes bonifiées cumulé	Primes bonifiées cumulé	Primes bonifiées cumulé	Primes bonifiées cumulé
1	0,00	6'000,00	180,00	63,00	6'117,00	180,00	180,00	180,00	180,00	300,00	300,00	300,00	300,00	300,00	300,00
2	6'117,00	6'000,00	12'117,00	363,51	12'353,28	363,51	363,51	543,51	543,51	605,85	605,85	605,85	605,85	605,85	605,85
3	12'353,28	6'000,00	18'353,28	550,60	18'711,17	550,60	550,60	1'094,11	1'094,11	2'806,68	2'806,68	2'806,68	2'806,68	2'806,68	2'806,68
4	18'711,17	6'000,00	24'711,17	741,34	25'193,04	741,34	600,00	1'694,11	1'694,11	3'778,96	3'778,96	3'778,96	3'778,96	3'778,96	3'778,96
5	25'193,04	6'000,00	31'193,04	935,79	31'801,30	935,79	600,00	2'294,11	2'294,11	4'770,20	4'770,20	4'770,20	4'770,20	4'770,20	4'770,20
6	31'801,30	6'000,00	37'801,30	1'134,04	38'538,43	1'134,04	600,00	2'894,11	2'894,11	5'780,76	5'780,76	5'780,76	5'780,76	5'780,76	5'780,76
7	38'538,43	6'000,00	44'538,43	1'336,15	45'406,93	1'336,15	600,00	3'494,11	3'494,11	6'811,04	6'811,04	6'811,04	6'811,04	6'811,04	6'811,04
8	45'406,93	6'000,00	51'406,93	1'542,21	52'409,36	1'542,21	600,00	4'094,11	4'094,11	7'861,40	7'861,40	7'861,40	7'861,40	7'861,40	7'861,40
9	52'409,36	6'000,00	58'409,36	1'752,28	59'548,34	1'752,28	600,00	4'694,11	4'694,11	8'923,25	8'923,25	8'923,25	8'923,25	8'923,25	8'923,25
10	59'548,34	6'000,00	65'548,34	1'966,45	66'826,54	1'966,45	600,00	5'294,11	5'294,11	10'225,98	10'225,98	10'225,98	10'225,98	10'225,98	10'225,98

EXEMPLES DE DIVERSES SITUATIONS FAMILIALES A UN MOMENT DONNE

7 père et mère	18'1627,71	139'76,43	34'942,84	216'570,55
7 Père et mère + 1 enfant mineur	22'7034,64	17'470,54	43'678,56	270'713,19
7 Père et mère + 2 enfants mineurs	272'441,56	20'964,65	52'414,27	324'855,83
8 père et mère	209'637,45	16'376,43	45'224,23	254'861,68
8 Père et mère + 1 enfant mineur	262'046,81	20'470,54	56'530,29	318'577,10
8 Père et mère + 2 enfants mineurs	314'456,17	24'564,65	67'836,34	382'292,52

AFC-Aff. fisc.-CVM26.11.02

Variante 6% du capital portant intérêt sans limite annuelle, et cumul limité à 30%

**CONCRETISATION DE L'IN 116 - EPARGNE-LOGEMENT
IMPACT DE LA MODIFICATION DE L'ART. 6 PROPOSEE EN 2e DEBAT LE 19.11.02**

LIVRET EPARGNE-LOGEMENT par PERSONNE MAJEURE				COMPTE DE PRIMES				TOTAL A DISPOSITION					
				Situation actuelle				Variante projet					
Capital 1.1)	Versements max. selon 4A régit	Capital portant intérêt	Intérêts 3%	IA 35%	Épargne Capital + Int. net	Art. 6 loi 14 55 Intérêts bruts	Primes bonifiées Art. 6A régit	Primes bonifiées Cumul	Vérif. cumul max. (voir cumul max. art. 6 - 5% abais)	Projet art. 6 5% épargne	Primes bonifiées Cumul	Cumul max. projet - 15%	Cumul épargne + primes max.
1	0,00	12'000,00	12'000,00	360,00	126,00	12'234,00	360,00	360,00	1'835,10	611,70	611,70	1'835,10	12'845,70
2	12'234,00	12'000,00	24'234,00	727,02	254,46	24'706,56	727,02	1'087,02	3'705,98	1'235,33	1'847,03	3'705,98	26'553,59
3	24'706,56	12'000,00	36'706,56	1'101,20	385,42	37'422,34	1'101,20	2'188,22	5'613,35	1'871,12	3'718,15	5'613,35	41'140,49
4	37'422,34	12'000,00	49'422,34	1'482,67	518,93	50'386,08	1'482,67	3'388,22	7'557,91	2'519,30	6'237,45	7'557,91	56'623,53
5	50'386,08	12'000,00	62'386,08	1'871,58	655,05	63'802,61	1'871,58	4'588,22	9'540,39	3'180,13	9'417,58	9'540,39	73'020,18
6	63'802,61	12'000,00	75'602,61	2'268,08	793,83	77'076,86	2'268,08	5'768,22	11'561,53	3'853,84	13'271,42	11'561,53	88'638,38
7	77'076,86	12'000,00	89'076,86	2'672,31	935,31	90'813,85	2'672,31	6'988,22	13'622,08	4'540,69	17'812,11	13'622,08	104'435,93
8	90'813,85	12'000,00	102'813,85	3'084,42	1'079,55	104'818,72	3'084,42	8'188,22	15'722,81	5'240,94	23'053,05	15'722,81	120'561,19
9	104'818,72	12'000,00	116'818,72	3'504,56	1'226,60	119'096,69	3'504,56	9'368,22	17'864,50	5'954,83	29'007,89	17'864,50	136'961,19
10	119'096,69	12'000,00	131'096,69	3'932,90	1'376,52	133'653,08	3'932,90	10'588,22	20'047,96	6'682,65	35'690,54	20'047,96	153'701,04

LIVRET EPARGNE-LOGEMENT par ENFANT MINEUR				COMPTE DE PRIMES									
1	0,00	6'000,00	6'000,00	180,00	63,00	6'117,00	180,00	180,00	917,55	305,85	305,85	917,55	6'422,85
2	6'117,00	6'000,00	12'117,00	363,51	127,23	12'353,28	363,51	363,51	1'832,99	617,66	923,51	1'832,99	13'276,80
3	12'353,28	6'000,00	18'353,28	550,60	192,71	18'711,17	550,60	1'094,11	2'806,68	935,56	1'859,07	2'806,68	20'570,24
4	18'711,17	6'000,00	24'711,17	741,34	259,47	25'193,04	741,34	1'694,11	3'778,96	1'259,65	3'118,72	3'778,96	28'311,76
5	25'193,04	6'000,00	31'193,04	935,79	327,53	31'801,30	935,79	2'294,11	4'770,20	1'590,07	4'708,79	4'770,20	36'510,09
6	31'801,30	6'000,00	37'801,30	1'134,04	396,91	38'538,43	1'134,04	2'894,11	5'780,76	1'926,92	5'780,76	5'780,76	44'319,19
7	38'538,43	6'000,00	44'538,43	1'336,15	467,65	45'406,93	1'336,15	3'494,11	6'811,04	2'270,35	6'811,04	6'811,04	52'217,97
8	45'406,93	6'000,00	51'406,93	1'542,21	539,77	52'409,36	1'542,21	4'094,11	7'881,40	2'620,47	11'526,53	7'881,40	60'270,77
9	52'409,36	6'000,00	58'409,36	1'752,28	613,30	59'548,34	1'752,28	4'694,11	8'932,25	2'977,42	14'503,94	8'932,25	68'480,60
10	59'548,34	6'000,00	65'548,34	1'966,45	688,26	66'826,54	1'966,45	5'284,11	10'023,98	3'341,33	17'845,27	10'023,98	76'850,52

EXEMPLES DE DIVERSES SITUATIONS FAMILIALES A UN MOMENT DONNE			
7	Père et mère	18'162,71	13'976,43
7	Père et mère + 1 enfant mineur	22'703,64	17'470,54
7	Père et mère + 2 enfants mineurs	27'241,56	20'964,65
8	Père et mère	20'963,745	16'376,43
8	Père et mère + 1 enfant mineur	26'204,681	20'470,54
8	Père et mère + 2 enfants mineurs	31'445,617	24'564,65
7	Père et mère	27'244,16	20'837,87
7	Père et mère + 1 enfant mineur	34'055,20	26'1'889,83
7	Père et mère + 2 enfants mineurs	40'866,23	31'3'307,80
8	Père et mère	31'445,62	24'1'089,07
8	Père et mère + 1 enfant mineur	39'307,02	30'1'353,83
8	Père et mère + 2 enfants mineurs	47'168,43	36'1'624,60

**CONCRETISATION DE L'IN 116 - EPARGNE-LOGEMENT
IMPACT DE LA MODIFICATION DE L'ART. 6 PROPOSEE EN 2E DEBAT LE 19.11.02**

LIVRET EPARGNE-LOGEMENT par PERSONNE MAJEURE				COMPTE DE PRIMES				SITUATION ACTUELLE				VARIANTE PROJET				TOTAL A DISPOSITION
Capital 1.1		Versements max. selon 4A régii	Capital portant intérêt	Intérêts 3%	IA 35%	Epargne 31,12 Capital + int. net	Primes bonifiées Art. 6 loi 14.55 Intérêts bruts		Primes bonifiées Art. 6A régii Cumul		Primes bonifiées Cumul		Primes bonifiées Cumul max. projet - 30%		Cumul épargne + primes max.	
1	0.00	12000.00	12000.00	360.00	126.00	12234.00	360.00	360.00	360.00	360.00	1835.50	611.70	3670.20	3670.20	12845.70	
2	12234.00	12000.00	24234.00	727.02	254.46	24706.56	727.02	1087.02	1087.02	1235.33	1947.03	7411.97	7411.97	26553.59		
3	24706.56	12000.00	36706.56	1101.20	385.42	37422.34	1101.20	2188.22	2188.22	1871.12	3718.15	11226.70	11226.70	41140.49		
4	37422.34	12000.00	49422.34	1482.67	516.93	50386.08	1482.67	3388.22	3388.22	2519.30	6237.45	15115.82	15115.82	56263.53		
5	50386.08	12000.00	62386.08	1871.58	655.05	63602.61	1871.58	4598.22	4598.22	3180.13	9417.58	19080.78	19080.78	73020.28		
6	63602.61	12000.00	75602.61	2268.08	793.83	77076.86	2268.08	5788.22	5788.22	3953.84	13271.42	23123.06	23123.06	90348.28		
7	77076.86	12000.00	89076.86	2672.31	935.31	90813.85	2672.31	6388.22	6388.22	4540.69	17812.11	27244.16	27244.16	108625.97		
8	90813.85	12000.00	102813.85	3084.42	1079.59	104818.72	3084.42	7188.22	7188.22	5240.94	21445.62	31445.62	31445.62	127871.78		
9	104818.72	12000.00	116818.72	3504.56	1226.60	119096.69	3504.56	8388.22	8388.22	5954.83	29007.89	35729.01	35729.01	148104.58		
10	119096.69	12000.00	131096.69	3932.90	1376.52	133653.08	3932.90	9588.22	9588.22	6882.65	35880.54	40705.92	40705.92	169343.61		

LIVRET EPARGNE-LOGEMENT par ENFANT MINEUR				COMPTE DE PRIMES											
Capital 1.1		Versements max. selon 4A régii	Capital portant intérêt	Intérêts 3%	IA 35%	Epargne 31,12 Capital + int. net	Primes bonifiées Art. 6 loi 14.55 Intérêts bruts		Primes bonifiées Art. 6A régii Cumul		Primes bonifiées Cumul		Primes bonifiées Cumul max. projet - 30%		Cumul épargne + primes max.
1	0.00	6000.00	6000.00	180.00	63.00	6117.00	180.00	180.00	180.00	180.00	917.55	305.85	1835.10	1835.10	6422.85
2	6117.00	6000.00	12117.00	363.51	127.23	12353.28	363.51	543.51	543.51	617.66	923.51	3705.98	3705.98	13276.80	
3	12353.28	6000.00	18353.28	550.60	192.71	18711.17	550.60	1094.11	1094.11	935.56	1859.07	5613.35	5613.35	20570.24	
4	18711.17	6000.00	24711.17	741.34	259.47	25193.04	741.34	1594.11	1594.11	1259.65	3118.72	7657.91	7657.91	28311.76	
5	25193.04	6000.00	31193.04	935.79	327.53	31980.30	935.79	2294.11	2294.11	1590.07	4708.79	9540.39	9540.39	36510.09	
6	31980.30	6000.00	37801.30	1134.04	396.91	38538.43	1134.04	2894.11	2894.11	1926.92	6835.51	11581.53	11581.53	45174.14	
7	38538.43	6000.00	44538.43	1336.15	467.65	45406.93	1336.15	3494.11	3494.11	2270.35	8906.06	13622.08	13622.08	54312.98	
8	45406.93	6000.00	51406.93	1542.21	539.77	52409.36	1542.21	4094.11	4094.11	2620.47	11526.53	15722.81	15722.81	63935.89	
9	52409.36	6000.00	58409.36	1752.28	613.30	59548.34	1752.28	4694.11	4694.11	2977.42	14503.94	17864.50	17864.50	74052.29	
10	59548.34	6000.00	65548.34	1966.45	688.26	66226.54	1966.45	5294.11	5294.11	3371.33	17845.27	20747.96	20747.96	84671.81	

EXEMPLES DE DIVERSES SITUATIONS FAMILIALES A UN MOMENT DONNE															
Capital 1.1		Versements max. selon 4A régii	Capital portant intérêt	Intérêts 3%	IA 35%	Epargne 31,12 Capital + int. net	Primes bonifiées Art. 6 loi 14.55 Intérêts bruts		Primes bonifiées Art. 6A régii Cumul		Primes bonifiées Cumul		Primes bonifiées Cumul max. projet - 30%		Cumul épargne + primes max.
7	père et mère	12000.00	12000.00	360.00	126.00	12234.00	360.00	360.00	360.00	360.00	1835.50	611.70	3670.20	3670.20	12845.70
7	Père et mère + 1 enfant mineur	12000.00	24234.00	727.02	254.46	24706.56	727.02	1087.02	1087.02	1235.33	1947.03	7411.97	7411.97	26553.59	
7	Père et mère + 2 enfants mineurs	12000.00	36706.56	1101.20	385.42	37422.34	1101.20	2188.22	2188.22	1871.12	3718.15	11226.70	11226.70	41140.49	
8	père et mère	6000.00	6000.00	180.00	63.00	6117.00	180.00	180.00	180.00	917.55	305.85	1835.10	1835.10	6422.85	
8	Père et mère + 1 enfant mineur	6000.00	12117.00	363.51	127.23	12353.28	363.51	543.51	543.51	617.66	923.51	3705.98	3705.98	13276.80	
8	Père et mère + 2 enfants mineurs	6000.00	18353.28	550.60	192.71	18711.17	550.60	1094.11	1094.11	935.56	1859.07	5613.35	5613.35	20570.24	

AFC-AE, lic. CVM26.11.02

Variants 5% épargne sans limite annuelle et cumul limité à 30%

Rapport de minorité de M. Carlo Sommaruga

Mesdames et
Messieurs les députés,

I. Contexte

Saisie par la Commission du logement qui lui a renvoyé le traitement du premier volet de l'IN 116 relatif à l'épargne-logement, la Commission fiscale a eu à traiter de la formulation d'une concrétisation.

Toutefois, dès le départ, le travail relatif à l'épargne-logement a été biaisé.

En effet, sur ce volet de l'initiative, à tout le moins, les initiants ont induit manifestement en erreur le corps électoral, dès lors qu'ils ont laissé croire aux citoyennes et citoyens, au moment de la collecte des signatures, qu'il n'existait pas à Genève un système d'épargne-logement. Le libellé du volet relatif à cette question invite le Grand Conseil à « ... 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 ». Or, le canton de Genève dispose depuis 1969 déjà d'une loi sur l'épargne-logement. Cette loi, révisée en 1972, institue d'ores et déjà des bonifications de l'Etat en faveur d'épargnants qui versent sur un carnet d'épargne des fonds destinés exclusivement à l'acquisition d'un logement individuel, ces épargnants bénéficiant au surplus d'exonérations fiscales.

En réalité, l'objectif des initiants était d'obtenir une modification sous l'angle fiscal de la loi cantonale existante.

Ils spéculaient – c'est une habitude pour ces milieux – sur l'adoption par les Chambres fédérales, entre le dépôt de l'initiative cantonale et sa concrétisation par le Grand Conseil, d'une révision de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID). Cette révision, poussée par leurs propres représentants sous la coupole fédérale, aurait dû permettre de faire bénéficier l'épargne-logement d'exonérations fiscales fédérales et cantonales, ce qui n'était plus possible depuis l'entrée en force de la LHID.

Toutefois, la discussion du paquet fiscal au niveau fédéral, qui s'est longuement prolongée tant devant le Conseil des Etats que devant le Conseil national, n'a pas abouti à la révision de la LHID souhaitée par les milieux immobiliers.

Dans ce contexte, le travail de la Commission fiscale aurait dû consister au mieux en une analyse des raisons effectives de l'impact limité de la loi actuelle et la proposition d'un simple lifting législatif, au pire à prendre acte de la caducité du volet de l'initiative sur l'épargne-logement vu l'existence de la loi cantonale et l'absence de modifications législatives fiscales fédérales. Or, la majorité, emmenée par le député libéral, porte-parole des milieux immobiliers à l'origine de l'IN 116, s'est appliquée à proposer, par le dépôt en commission d'un projet de loi, non signé, tendant à obtenir une révision de la loi allant au-delà du mandat de l'initiative et destinée à enrichir par des prestations indécentes en capital et à exonérer fiscalement les plus riches de cette République.

II. Un regard rétrospectif fort instructif

Le Grand Conseil genevois votait le 26 septembre 1969 la loi encourageant l'accession à la propriété du logement par l'épargne-logement. Ce vote intervenait après l'adoption, en décembre 1963, par les Chambres fédérales de la loi fédérale sur la copropriété et la propriété par étage.

M. Jean Broillet, régisseur, député libéral et rapporteur de la majorité, justifiait l'adoption de cette loi cantonale de la manière suivante : « *Cette loi (...) aura le grand mérite d'apporter une contribution décisive et nouvelle à la solution d'une partie du problème du logement, en particulier pour les habitations destinées à la classe moyenne* » (Mémorial 1969, p. 2855). Il y a lieu de souligner qu'il n'était pas le seul à soutenir cette thèse idéologique. Un député radical, collant au discours de son voisin, déclarait : « ... *dans le cadre de l'éventail des mesures préconisées par l'Etat pour conjurer la crise du logement, celles relatives à l'épargne-logement ont une place qu'il convient de ne pas négliger* » (Mémorial 1969, p. 2859). Trois ans plus tard, en 1972, M. Maurice Aubert, député libéral et banquier de son état, lors du débat sur la révision de la loi, parlait de la contribution que cette loi pouvait apporter à la lutte contre la pénurie de logements!

Avec le recul, il apparaît que cette loi n'a apporté ni une contribution à la résorption de la crise du logement, ni permis l'accession à un logement à la classe moyenne.

Selon le Département des finances, seuls 36 arrêtés ont été prononcés par le Conseil d'Etat sur la base de cette loi en 33 ans. Cela correspond au mieux, si les arrêtés ont concerné l'acquisition de logements neufs, à la mise sur le marché de 1 logement par année en moyenne, alors que pendant la période allant de 1971 à 2001, le parc de logements à Genève croissait de 74 590 unités, soit 2486 en moyenne par année (*Annuaire statistique du*

Canton de Genève, 2002, T 09.14). La contribution de cette loi à la résorption de la crise du logement a donc été nulle.

Par ailleurs, au cours de ces 30 dernières années la classe moyenne n'a pas eu les moyens d'accéder à la propriété individuelle de son logement. Les revenus ont toujours été insuffisants. L'épargne-logement n'y a rien changé. Si pendant ces années la classe moyenne, comme les secteurs populaires, a pu accéder à des logements de qualité, c'est en grande partie par le biais des logements locatifs HBM, HLM et HCM et des logements produits par les grandes coopératives d'habitation. Ces logements étaient adaptés à leurs besoins et surtout à leurs revenus.

Ce regard rétrospectif montre à l'évidence que la loi sur l'épargne-logement n'est aucunement à même de favoriser l'accession à la propriété du logement aux classes moyennes. Cette évidence la majorité l'occulte délibérément derrière son habituel discours idéologique. Mais la réalité est têtue.

III. Une loi favorisant les plus riches

La loi existante, même si elle est restée presque inopérante, a été conçue comme un cadeau financier et fiscal de l'Etat à celles et ceux qui ont des revenus importants, voire très importants, et peuvent se permettre d'épargner en vue de l'acquisition de leur logement, par de l'épargne bloquée exclusivement à cette fin.

En effet, ce ne sont certainement pas les classes moyennes et encore moins les classes populaires qui disposent des ressources financières leur permettant d'épargner, en vue l'achat d'un logement, jusqu'à 1000 F par mois pour chaque époux et 500 F par mois pour chaque enfant. Qui peut réellement mettre de côté une somme allant jusqu'à 36 000 F par année pour une famille de 4 personnes, après le paiement des charges mensuelles courantes et la constitution des provisions indispensables pour les dépenses extraordinaires ? Il s'agit d'une infime minorité de la population genevoise dont les revenus conséquents lui permettent de vivre dans l'opulence et être déjà probablement propriétaire de son logement.

Si l'on peut concevoir que l'Etat puisse stimuler, dans certains cas particuliers, l'accession à la propriété des classes moyennes dans le cadre d'une politique du logement ayant pour objectif un logement adéquat et décent pour chacun, encore faut-il que les moyens mobilisés respectent un minimum la proportionnalité et l'intérêt général. Dans cette perspective, l'on ne peut que soutenir des mesures publiques en faveur des coopératives d'habitation qui permettent l'accession à la propriété sociale de son propre

logement, tout en garantissant sur le long terme un coût modeste de ce logement. Par contre, il est totalement inacceptable que l'Etat affecte ses ressources afin d'aider à l'acquisition d'un logement des personnes ou familles en situation privilégiée qui disposent déjà d'un logement de qualité, voire même déjà d'un logement en propriété.

Une augmentation de l'aide de l'Etat à l'acquisition du logement par des personnes à hauts revenus est une provocation scandaleuse à un moment où des milliers de contribuables et de familles ne disposent pas d'un salaire ou d'un revenu suffisant pour payer simplement leur loyer, leurs traites ou les primes d'assurance maladie. Il y a à Genève actuellement 162 718 personnes qui ne peuvent payer l'intégralité de la prime d'assurance maladie et doivent recourir à des prestations de l'Etat.

IV. Des modifications légales scandaleuses

a) L'exonération fiscale systématique

Dans sa teneur actuelle, la loi stipule à son article 16, alinéa 1, que « *le Conseil d'Etat est autorisé à exonérer le propriétaire* » qui accède à la propriété de son logement au moyen de l'épargne-logement. Cette formulation, comme l'a relevé un député libéral, « *veut dire que l'exonération n'est pas automatique* ». En d'autres termes, à teneur actuelle de la loi, le Conseil d'Etat dispose d'un pouvoir qui lui permet théoriquement, selon sa propre appréciation, de mettre ou de ne pas mettre le titulaire du carnet d'épargne-logement au bénéfice de l'exonération fiscale, par exemple au regard des ressources importantes de la personne en cause.

La majorité de la Commission fiscale, tout en prenant acte de ce que l'exonération du revenu et de la fortune n'était plus conforme à la LHID, a estimé que l'exonération de l'impôt immobilier complémentaire sur le bien acquis par le biais de l'épargne-logement devait être automatique. L'article 16, alinéa 1, a ainsi été modifié de manière à supprimer tout pouvoir d'appréciation du Conseil d'Etat. L'article 16, alinéa 1, voté par la majorité stipule que « *Le propriétaire d'un logement admis au bénéfice de la présente loi est exonéré de l'impôt immobilier complémentaire...* ».

b) Des bonifications de l'Etat démesurées

Sous prétexte de rendre plus attractive la loi, la majorité propose une augmentation des prestations avec un mode de calcul qui favorise avant tout les hauts revenus et ceux qui disposent déjà d'une fortune.

En effet, selon la solution retenue, la bonification annuelle de l'Etat à l'épargnant est équivalente à un intérêt annuel de 5% sur le capital et les intérêts cumulés. Or, il est notoire que les intérêts cumulés agissent comme un démultiplicateur et qu'en chiffres absolus l'effet est d'autant plus important que le capital de départ est élevé. Ainsi, au lieu de concentrer les prestations de l'Etat sur l'augmentation de l'épargne des revenus modestes, ceux-là mêmes qui ne peuvent accéder à la propriété en raison de fonds propres insuffisants, le système proposé favorise en dernier lieu les personnes qui, par leur revenu ou leur fortune, peuvent se payer le luxe d'épargner le maximum légal de 12 000 F par année pour une personne adulte et de 6000 F par année pour un mineur.

Les chiffres donnés par l'administration fiscale sur la situation et les bonifications de l'Etat au bout de 10 ans d'épargne-logement au maximum légal sont éloquentes :

Pour une <u>personne seule</u> :	F
• Total de l'épargne en 10 ans :	120 000.–
• Intérêts à 3% cumulés (impôt anticipé déduit) :	13 653.–
• Bonifications de l'Etat :	35 007.–

Pour une famille de 4 personnes, dont 2 enfants mineurs :

• Total de l'épargne en 10 ans :	360 000.–
• Intérêts à 3% cumulés (impôt anticipé déduit) :	40 959.–
• Bonifications de l'Etat :	105 021.–

Au surplus, les prestations de l'Etat n'incluent pas l'exonération fiscale sur l'impôt immobilier complémentaire.

Les chiffres donnés par l'administration fiscale, qu'un député libéral a tenté de brouiller par la présentation de tableaux issus de la Chambre genevoise immobilière, montrent également quelle est la situation avant l'échéance du délai de 10 ans.

Au bout de 7 ans, une famille de 4 personnes, composée de deux enfants mineurs, épargnant le maximum légal, soit 36 000 F par année, soit 1000 F par adulte et 500 F par enfant, percevrait une prestation globale de l'Etat de 52 414 F, cette prestation étant à rajouter sur le capital net épargné de 272 441 F. Selon une répartition traditionnelle du financement à concurrence de 20% de fonds propres et 80% de fonds empruntés, cette famille pourrait acquérir avec l'aide de l'Etat un bien immobilier, villa ou appartement, pour le logement du groupe familial d'une valeur 1 624 275 F

(un million six cent vingt-quatre mille deux cent septante-cinq francs). **Sur 10 ans, soit la durée fixée dans la loi, ce même groupe familial bénéficierait encore d'une économie fiscale sur l'impôt immobilier complémentaire de 16 242 F, soit 1 ‰ de la valeur du bien par année.**

A titre de comparaison, **une famille de 4 personnes, de même composition, soit de deux adultes et de deux enfants mineurs, mais en difficultés financières**, logée dans un 5-pièces et au bénéfice de **l'allocation-logement maximale** versée par l'Office cantonal du logement en vertu de la Loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL), soit 100 F par pièce et par mois, **pendant le même laps de temps de 7 ans, percevrait pour payer son loyer à son bailleur, 42 000 F, cela sans aucun avantage fiscal**, dès lors que l'allocation-logement est fiscalisée et incluse dans le revenu imposable.

D'un côté, le versement d'un capital de 52 414 F restant en main du propriétaire individuel d'un bien pouvant dépasser la valeur d'un million, de l'autre côté une aide sociale de 42 000 F pour faire face à une charge de loyer trop lourde.

La simple juxtaposition de ces chiffres montre l'indécence de la révision de la loi et le mépris de la majorité actuelle à l'égard de tout sens de justice sociale et de toute préoccupation de cohésion sociale.

Il est à noter que la majorité bourgeoise de 1969 et 1972, bien que voulant également favoriser l'accession à la propriété par ce système, savait toutefois raison garder, tant sous l'angle du coût pour l'Etat que sous l'angle de la limite de l'inéquité sociale, puisque, selon la loi aujourd'hui en vigueur, la prestation en capital de l'Etat en faveur du propriétaire se « limiterait », dans le cas évoqué ci-dessus, à 20 964 F.

V. Une loi sans limites

Le caractère profondément inique de la modification de la loi proposée résulte également de l'absence de tout réel garde-fou pour le versement des prestations de l'Etat.

Le bénéfice de la loi n'est pas limité à l'acquisition du premier bien immobilier. Ainsi, un propriétaire immobilier pourrait utiliser la loi et ses avantages financiers et fiscaux pour acquérir un nouveau bien immobilier et y transférer son domicile. Une utilisation astucieuse et spéculative des possibilités d'hypothèque et de prêt sur son premier bien immobilier lui

permettrait de constituer une épargne-logement ne provenant pas du revenu et toucher ainsi les prestations de l'Etat.

La loi ne prévoit également aucune limite du coût du bien immobilier dont le bénéficiaire des prestations ferait acquisition, ni aucune limite quant au taux d'occupation du logement. L'Etat, pourtant tenu de respecter les principes du développement durable, pourrait par exemple se trouver dans l'obligation de verser des bonifications à une personne seule d'un total de 35 007 F (cf. supra) pour l'acquisition d'un logement de 6 ou 7 pièces ou plus.

VI. Refus des propriétaires d'assumer le coût de l'accession à la propriété de nouveaux propriétaires

Les initiants se sont souvent référés au cours des débats sur l'IN 116 à l'ouvrage *Locataire ou propriétaire ? Enjeux et mythes de l'accession à la propriété en Suisse* de MM. Philippe Thalmann et Philippe Favarger. Toutefois, ils n'en ont pas retenu toutes les réflexions, notamment celle, fondamentale, sur l'origine du financement de l'aide à l'accession de la propriété.

Ces auteurs affirment ainsi dans leur conclusion:

« Au vu de la bonne qualité générale des conditions de logement, il est difficile de trouver une bonne raison – autre que le mandat constitutionnel, qui n'engage pas à grand-chose – pour que notre Etat libéral engage des moyens massifs qui seraient nécessaires pour permettre à un nombre important de locataires de réaliser leur rêve de propriété d'une maison individuelle. Un tel engagement entrerait d'ailleurs en conflit avec d'autres priorités des autorités telles que l'assainissement financier, la protection du territoire et du paysage, et l'équité » (op. cit.; p. 275).

Plus loin, certes en évoquant le volet fiscal, qui relève certainement plus de l'IN 115, mais dans un raisonnement qui reste parfaitement valable pour ce qui concerne tout avantage financier accordé aux futurs propriétaires, ces auteurs déclarent :

« La sous-évaluation fiscale des valeurs locatives et fiscales des logements en propriété coûte quelque 2 milliards de francs de recettes publiques. En égalisant ces valeurs imputées avec celles du marché, les

cantons et communes obtiendraient une recette fiscale supplémentaire qui permettrait de supprimer les droits de mutation et de verser une prime de 50 000 F à 15 000 accédants chaque année. Ceci devrait suffire pour avoir une majorité de propriétaires à l'horizon 2020 » (op. cit., pp. 276-277).

Seulement voilà, les chantres de l'accession à la propriété veulent gagner sur tous les fronts et se refusent à jouer la solidarité financière entre propriétaires. Leur choix est clair. Il se manifeste notamment dans ce projet de loi. Sans toucher aux avantages fiscaux dont bénéficient les propriétaires par le biais des valeurs locatives et fiscales sous-estimées, la majorité actuelle veut faire payer les prestations prétendument en faveur de l'accession à la propriété à la collectivité tout entière, c'est-à-dire essentiellement aux locataires qui représentent le 80 % des personnes physiques contribuables de ce canton.

VI. Conclusion

En conclusion, la minorité de la Commission fiscale considère que le projet de loi de modification de loi encourageant l'accession à la propriété du logement par l'épargne-logement ne correspond pas à la volonté première des initiants qui, sous le slogan « Démocratisons la propriété de son logement ! », visait à favoriser l'accession à la propriété de ceux qui ne sont pas encore propriétaires. La minorité considère au surplus que ce projet de loi constitue une proposition socialement inacceptable. La minorité de la Commission du logement vous invite donc, Mesdames et Messieurs les députés, à rejeter ce projet de loi.

CONCRETISATION DE L'IN 116 - EPARGNE-LOGEMENT :
IMPACT DE LA MODIFICATION DE L'ART. 6 PROPOSEE EN 2e DEBAT LE 19.11.02
VARIANTE ADOPTEE PAR LA COMMISSION LE 26.11.02

LIVRET EPARGNE-LOGEMENT par PERSONNE MAJEURE				COMPTE DE PRIMES				TOTAL A DISPOSITION			
Situation actuelle				Variante projet				TOTAL A DISPOSITION			
Capital 1.1	Versements max. selon 4A régit	Capital portant intérêt	Intérêts 2%	IA 35%	Epargne 31.12 Capital + Int. net	Primes bonifiées		Primes bonifiées		Cumul max. projet -30%	Cumul épargne + primes max.
						Art. 6 loi 14 55 Intérêts bruts	Art. 6A régit montant limite	Verif. cumul max. art. 8 -15% éparg	Projet art. 6 5% Eparg.		
1	0.00	12'000.00	240.00	84.00	12'156.00	240.00	240.00	1'823.40	607.80	3'646.80	12'763.80
2	12'156.00	12'000.00	483.12	169.09	24'470.03	483.12	723.12	3'670.50	1'831.30	7'341.01	26'301.33
3	24'470.03	12'000.00	729.40	255.29	36'944.14	729.40	1'452.52	5'541.62	3'678.51	11'083.24	40'822.65
4	36'944.14	12'000.00	978.88	342.61	49'580.41	978.88	2'431.06	7'437.06	6'157.53	14'874.12	55'737.94
5	49'580.41	12'000.00	1'231.61	431.06	61'580.41	1'231.61	3'631.40	9'357.14	3'119.05	18'714.29	71'657.94
6	62'380.96	12'000.00	1'487.62	520.67	75'347.91	1'487.62	4'831.40	11'302.19	3'767.40	22'604.37	88'391.88
7	75'347.91	12'000.00	1'746.96	611.44	88'483.43	1'746.96	6'031.40	13'272.51	4'424.17	26'545.03	105'951.58
8	88'483.43	12'000.00	2'009.67	703.38	101'789.72	2'009.67	7'231.40	15'268.46	5'089.49	30'536.92	124'347.35
9	101'789.72	12'000.00	2'275.79	796.53	115'268.98	2'275.79	8'431.40	17'290.35	5'763.45	34'580.70	143'590.06
10	115'268.98	12'000.00	2'546.38	890.88	128'923.48	2'546.38	9'631.40	19'338.52	6'446.17	38'677.04	163'790.73

LIVRET EPARGNE-LOGEMENT par ENFANT MINEUR				COMPTE DE PRIMES							
1	0.00	6'000.00	120.00	42.00	6'078.00	120.00	120.00	911.70	303.90	1'823.40	6'381.90
2	6'078.00	6'000.00	241.56	84.55	12'235.01	241.56	361.56	1'835.25	611.75	3'670.50	13'150.66
3	12'235.01	6'000.00	364.70	127.65	18'472.07	364.70	726.26	2'770.81	923.60	5'541.62	20'311.32
4	18'472.07	6'000.00	489.44	171.30	24'790.21	489.44	1'215.70	3'718.53	1'239.51	7'437.06	27'868.97
5	24'790.21	6'000.00	615.80	215.53	31'190.48	615.80	1'815.70	4'678.57	1'559.52	9'357.14	35'828.77
6	31'190.48	6'000.00	743.81	260.33	37'673.95	743.81	2'415.70	5'651.09	1'883.70	11'302.19	44'195.94
7	37'673.95	6'000.00	873.48	305.72	44'241.72	873.48	3'015.70	6'636.26	2'212.09	13'272.51	52'975.79
8	44'241.72	6'000.00	1'004.83	351.69	50'894.86	1'004.83	3'615.70	7'634.23	2'544.74	15'268.46	62'173.67
9	50'894.86	6'000.00	1'137.90	398.26	57'634.49	1'137.90	4'215.70	8'645.17	2'881.72	14'160.54	71'795.03
10	57'634.49	6'000.00	1'272.69	445.44	64'461.74	1'272.69	4'815.70	9'699.26	3'223.09	17'383.63	81'945.37

EXEMPLES DE DIVERSES SITUATIONS FAMILIALES A UN MOMENT DONNE		
7 père et mère	176'966.87	12'062.81
7 Père et mère + 1 enfant mineur	221'208.58	15'078.51
7 Père et mère + 2 enfants mineurs	265'450.30	18'094.21
8 père et mère	203'579.43	14'462.81
8 Père et mère + 1 enfant mineur	254'474.29	18'078.51
8 Père et mère + 2 enfants mineurs	305'369.15	21'694.21

LIVRET EPARGNE-LOGEMENT par PERSONNE MAJEURE				COMPTE DE PRIMES			TOTAL A DISPOSITION		
Capital 1.1	Versements max. selon 4A régit.	Capital portant intérêt	Intérêts 2%	IA 35%	Epargne 31.12 Capital + int. nets	Primes bonifiées		Cumul Vérif. cumul max. art. 8 - 15% éparg.	
						Art. 6 loi 14 55 Intérêts bruts	Art. 6A régit. montant limité		Cumul montant limité
1	0,00	12'000,00	240,00	84,00	12'156,00	240,00	240,00	1'823,40	12'396,00
2	12'156,00	24'156,00	483,12	169,09	24'470,03	483,12	483,12	3'670,50	25'193,15
3	24'470,03	36'470,03	729,40	255,29	36'944,14	729,40	729,40	5'541,62	38'396,66
4	36'944,14	48'944,14	978,88	342,61	49'580,41	978,88	978,88	7'437,06	52'011,82
5	49'580,41	61'580,41	1'231,61	431,06	62'380,96	1'231,61	1'200,00	9'357,14	66'012,36
6	62'380,96	74'380,96	1'487,62	520,67	75'347,91	1'487,62	1'200,00	11'302,19	80'179,31
7	75'347,91	87'347,91	1'746,96	611,44	88'483,43	1'746,96	1'200,00	13'272,51	94'514,84
8	88'483,43	100'483,43	2'009,67	703,38	101'789,72	2'009,67	1'200,00	15'268,46	109'021,12
9	101'789,72	113'789,72	2'275,79	796,53	115'268,98	2'275,79	1'200,00	17'280,35	123'700,39
10	115'268,98	127'268,98	2'545,38	890,88	128'923,48	2'545,38	1'200,00	19'338,52	138'554,88

LIVRET EPARGNE-LOGEMENT par ENFANT MINEUR				COMPTE DE PRIMES			TOTAL		
1	0,00	6'000,00	120,00	42,00	6'078,00	120,00	120,00	911,70	6'198,00
2	6'078,00	12'078,00	241,56	84,55	12'235,01	241,56	241,56	1'835,25	12'596,57
3	12'235,01	18'235,01	364,70	127,65	18'472,07	364,70	364,70	2'770,81	19'198,33
4	18'472,07	24'472,07	489,44	171,30	24'790,21	489,44	489,44	3'718,53	26'005,91
5	24'790,21	30'790,21	615,80	215,53	31'190,48	615,80	600,00	4'678,57	33'006,18
6	31'190,48	37'190,48	743,81	260,33	37'673,95	743,81	600,00	5'651,09	40'089,66
7	37'673,95	43'673,95	873,48	305,72	44'241,72	873,48	600,00	6'636,26	47'257,42
8	44'241,72	50'241,72	1'004,83	351,69	50'894,86	1'004,83	600,00	7'634,23	54'510,56
9	50'894,86	56'894,86	1'137,90	398,26	57'634,49	1'137,90	600,00	8'645,17	61'850,19
10	57'634,49	63'634,49	1'272,69	445,44	64'461,74	1'272,69	600,00	9'669,26	69'277,44

EXEMPLES DE DIVERSES SITUATIONS FAMILIALES A UN MOMENT DONNE		
7	père et mère	176'966,87
7	Père et mère + 1 enfant mineur	221'208,58
7	Père et mère + 2 enfants mineurs	265'450,30
8	père et mère	203'579,43
8	Père et mère + 1 enfant mineur	254'474,29
8	Père et mère + 2 enfants mineurs	305'369,15
		12'062,81
		15'078,51
		18'094,21
		14'462,81
		18'078,51
		21'694,21
		189'029,67
		236'287,09
		283'544,51
		218'042,24
		272'552,80
		327'063,36

Secrétariat du Grand Conseil**PL 8934**

*Projet présenté par les députés :
M^{mes} et MM. Claude Blanc, Janine Hagmann,
Jacques Jeannerat, Claude Marcet, Jean Rémy
Roulet et Stéphanie Ruegsegger*

*Date de dépôt: 4 mars 2003
Messagerie*

Projet de loi**modifiant la loi encourageant l'accession à la propriété
du logement par l'épargne-logement (I 4 55)**

(Concrétisation du volet 1 de l'IN 116)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
décrète ce qui suit :

Article unique Modifications

La loi encourageant l'accession à la propriété du logement par l'épargne-logement, du 26 septembre 1969, est modifiée comme suit :

Art. 6, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ L'Etat ouvre à la caisse de l'Etat, au nom de chaque titulaire d'un livret d'épargne-logement, au sens de la présente loi, un compte de primes qui est crédité chaque année d'une somme égale à 5% du montant épargné en capital et intérêts.

Art. 8 Limite maximum des primes (nouvelle teneur)

La somme totale des primes créditées ne doit jamais dépasser 30% du montant épargné en capital et intérêts.

Art. 9 Versement des primes bonifiées (nouvelle teneur)

Les primes bonifiées sont versées et acquises définitivement au titulaire du compte lorsqu'il utilise les fonds épargnés pour financer l'acquisition d'un

logement conforme aux conditions fixées par la présente loi et dans la mesure où la totalité de la prime n'excède pas 30% du montant utilisé en capital et intérêts. Le solde éventuel est annulé.

Art. 12 (abrogé)

Chapitre VI Exonération fiscale (nouvelle teneur de l'intitulé)

Art. 16, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ Le propriétaire d'un logement admis au bénéfice de la présente loi est exonéré de l'impôt immobilier complémentaire afférent à ce logement pendant 10 ans à compter de l'année qui suit celle de l'entrée en possession.

Rapport de la Commission d'aménagement du canton chargée de formuler le volet 2a de l'IN 116

Rapport de M. Gabriel Barrillier

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 22 février 2002, le Grand Conseil a approuvé l'IN 116 « Pour un toit à soi » et l'a renvoyée à la Commission du logement pour concrétisation. La Commission du logement a souhaité concrétiser elle-même deux des quatre volets de l'IN 116. Elle a confié à la Commission fiscale la tâche de concrétiser le volet « Epargne-logement ». La Commission de l'aménagement du canton a été chargée de concrétiser le volet de l'IN 116 consacré à la compensation des réductions de droits à bâtir.

Il a été convenu que les commissions fiscale et d'aménagement remettraient leurs rapports à la commission du logement, laquelle présenterait ensuite un rapport général au Grand Conseil.

C'est dans ce cadre que s'inscrit le présent rapport.

Préambule

L'invite de l'IN 116 ici concrétisée est libellée comme suit : « A Genève, les terrains à bâtir deviennent rares. Ainsi, dans l'intérêt général de la population et afin de prévenir la pénurie de logements, (...) toute réduction de droits à bâtir doit être entièrement compensée. »

L'IN 116 propose plusieurs voies pour faciliter l'accession à la propriété. L'une d'elles est d'agir sur le coût de l'acquisition de son logement. En effet, l'un des freins principaux à l'accession à la propriété à Genève est son coût élevé lié à la cherté des terrains. Un moyen proposé par l'IN 116 pour lutter contre le renchérissement des terrains à bâtir est de prévenir la raréfaction des surfaces constructibles.

Le but visé est donc de lutter contre la diminution de droits à bâtir. Il ne s'agit pas de défendre les intérêts financiers des propriétaires fonciers, mais bien de conserver globalement le potentiel à bâtir dans le canton.

Dans un canton aussi exigu que le nôtre, l'on ne peut pas se permettre le luxe de perdre des droits à bâtir, surtout en période de pénurie de logements.

La conséquence d'une telle tendance est le renchérissement des terrains et donc celui des prix et des loyers des logements.

Il est à relever que, bien que poursuivant le but de rendre l'accès à la propriété plus facile et moins chère, l'IN 116, dans l'invite sur la compensation de la réduction des droits à bâtir, se préoccupe du maintien de surfaces à construire pour tous les types de constructions.

Les travaux de la commission

La Commission de l'aménagement du canton a consacré ses séances des 13 et 20 novembre 2002 à la concrétisation du volet 2 a) de l'IN 116, sous les présidences successives de M^{me} Laurence Fehlmann-Rielle et de M. Pierre-Louis Portier.

Le rapporteur remercie M^{me} Jacqueline Meyer pour ses excellents procès-verbaux.

Ont assisté aux travaux de la commission :

- M. Laurent Moutinot, chef du Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement ;
- M. Gilles Gardet, directeur de l'aménagement ;
- M. Georges Gainon, chef de la division de l'information du territoire et des procédures ;
- M. Jean-Charles Pauli, juriste.

1. Première tentative de concrétisation : avant-projet de loi sur la protection des droits à bâtir

Lors de la séance du 13 novembre 2002, un député a présenté, sous la forme d'un avant-projet de loi ad hoc intitulé « Loi sur la protection des droits à bâtir », une proposition de concrétisation du volet de l'IN 116 consacré à la compensation de la réduction des droits à bâtir. Le texte de cet avant-projet de loi est joint en annexe au présent rapport.

L'avant-projet de loi présenté à la commission prévoyait de compenser, m² contre m², toute réduction de droits à bâtir intervenant à l'occasion d'une mesure de planification ou d'une décision administrative. Il préconisait, en premier lieu, le report des droits à bâtir sur la même parcelle. Si tel n'était pas possible, il demandait le report des droits à bâtir ailleurs dans le canton.

Le but visé n'était ainsi pas de protéger les droits particuliers des propriétaires.

Les remarques principales faites à l'égard de cette proposition ont été les suivantes :

- a. Un député s'est demandé quel est le lien entre l'avant-projet de loi et le principe du développement durable invoqué par les initiants.

Il lui est répondu, d'une part, que les initiants considèrent qu'une politique d'accèsion à la propriété est conforme aux principes du développement durable, dans la mesure où les propriétaires sont souvent plus respectueux de leur environnement que les locataires et, d'autre part qu'une répartition équilibrée de l'habitat entre la location et la propriété favoriserait la réalisation du pôle social du développement durable.

- b. La notion de droits à bâtir est sujette à caution, parce qu'elle ne connaît pas de définition en droit genevois. A l'exception de la zone villa, la loi ne fixe aucun indice d'utilisation du sol applicable dans les zones à bâtir.

Il est rappelé que la plupart des plans localisés de quartier fixent les densités admises. D'autre part, les droits à bâtir de chaque parcelle peuvent être calculés en fonction des contingences concrètes du lieu.

- c. La notion de droits à bâtir ne convient pas, parce qu'elle sous-entend que le but est de protéger les droits des propriétaires.

Il est rappelé à ce stade que le projet de loi ne vise pas cet objectif. Ce sont bien les surfaces à construire qui sont visées.

- d. Les objectifs de l'initiative quant à la protection des droits à bâtir sont déjà réalisés dans les faits, puisqu'il paraît évident que, dans la durée, la somme globale des surfaces constructibles dans le canton augmente au gré des déclassements régulièrement adoptés.

- e. L'application stricte de l'avant-projet de loi, qui exige que la compensation se fasse « simultanément » à la mesure qui réduit les droits à bâtir, pourrait souvent avoir pour effet de bloquer des projets.

- f. Un député ne comprend pas comment ceux qui se sont battus (avec succès) contre la taxation des plus-values foncières lors de la concrétisation de l'IN 21 peuvent aujourd'hui demander que la réduction des droits à bâtir soit compensée.

Il lui est répondu que la cohérence est totale, puisque le peuple a refusé la taxation des plus-values foncières et que l'avant-projet de loi sur la

protection des droits à bâtir demande l'inverse, sous forme de compensation en nature.

Sur la base de ces remarques, le chef du département a proposé que l'on abandonne l'avant-projet de loi. En lieu et place, il se déclare favorable à l'inscription d'une norme générale de compensation dans la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT).

Il accepte que ses collaborateurs travaillent à l'élaboration d'une telle disposition avec un membre de la commission.

Cette marche à suivre est acceptée par la commission.

2. Modification de la LaLAT

Lors de la séance du 20 novembre 2002, le fruit des travaux d'un membre de la commission et de deux collaborateurs du DAEL sont présentés à la commission.

Il est proposé de compléter la LaLAT par une disposition qui fixe une règle générale libellée ainsi :

Article 2 A LaLAT Surfaces constructibles (nouveau)

Les autorités cantonales et communales veillent notamment à ce que l'offre de surfaces constructibles soit assurée pour répondre aux besoins. Elles compensent ainsi la perte de surfaces à construire.

Ce nouvel article concrétise le volet « Compensation des droits à bâtir » de l'IN 116 dans la mesure où il garantit que, sur la durée et globalement, les surfaces de plancher à construire dans le canton ne se réduiront pas.

Par « *surfaces à construire* », on vise les surfaces de plancher constructibles. Ainsi, l'on protège le canton contre toute forme de diminution de droits à bâtir, que ce soit par voie de déclassement ou par la diminution des taux d'utilisation du sol autorisés dans les zones à bâtir.

Le terme « ainsi » figurant à la 2^e phrase se réfère à la 1^{re} phrase. Il signifie que les pertes de surfaces à construire sont compensées par les mesures que le canton et les communes prennent pour offrir des surfaces constructibles nouvelles.

Il est précisé que c'est dans le respect du plan directeur cantonal et des principes qu'il contient que cette disposition devra être appliquée.

La notion de « *besoins* » est très large et englobe tous les besoins, aussi bien pour le logement, en location ou en propriété, que pour des activités.

Elle est ainsi plus large que celle de « *besoins prépondérants de la population* ».

L'amendement consistant à compléter la 1^{re} phrase de l'article 2A LaLAT (nouveau) tel que libellé ci-dessus par les termes « *prépondérants de la population* » est rejeté par 8 non (1 UDC, 3 L, 2 R, 2 PDC) contre 6 oui (3 S, 2 Ve, 1 AdG).

L'article 2A LaLAT (nouveau) tel que libellé ci-dessus est accepté par 8 oui (1 UDC, 3 L, 2 R, 2 PDC), 1 non (AdG) et 5 abstentions (3 S, 2 Ve).

Annexe : Avant-projet de loi sur la protection des droits à bâtir

Projet de loi sur la protection des droits à bâtir (Concrétisation du volet 2 a) de l'IN 116 « Pour un toit à soi »

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit :

La loi sur la protection des droits à bâtir est libellée comme suit :

Art. 1 Principe

Afin de protéger et de sauvegarder les surfaces constructibles dans le canton de Genève, toute réduction de droits à bâtir doit être entièrement compensée.

Art. 2 Cas d'application

Une mesure de compensation doit être prise lorsqu'une perte de droits à bâtir est causée par la décision d'une autorité cantonale consistant en :

- a. l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un plan d'affectation ;*
- b. une décision administrative touchant directement une parcelle.*

Art. 3 Droits à bâtir

1° Les droits à bâtir sont calculés en termes de surface brute de plancher.

2° Pour déterminer si une décision au sens de l'article 2 entraîne une réduction des droits à bâtir, il faut comparer les droits à bâtir exploitables avant et après l'entrée en vigueur de la décision, en dehors de toute restriction ou dérogation.

Art. 4 Mesure de compensation

1° La mesure de compensation peut prendre l'une des formes suivantes :

- a. le report des droits à bâtir sur la parcelle touchée ;*
- b. si ce n'est pas possible, le report des droits à bâtir sur une ou plusieurs autres parcelles.*

2° La mesure de compensation est adoptée simultanément et notifiée ou publiée dans les mêmes formes que la décision qui a pour effet de réduire les droits à bâtir.

Art. 5 Voies de recours

¹ Les mesures de compensation prises en application de la présente loi peuvent faire l'objet d'un recours au Tribunal administratif.

² Le délai de recours est de 30 jours dès la réception de la décision. Lorsque la mesure de compensation est prise simultanément à un plan d'affectation, le délai de recours est de 30 jours dès la publication de la décision dans la Feuille d'avis officielle pour les plans visés à l'article 13 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire ou dès la publication de l'arrêté de promulgation de la loi pour les plans visés à l'article 12 de ladite loi.

³ Les communes et les associations d'importance cantonale actives depuis plus de trois ans qui, aux termes de leurs statuts, se vouent par pur idéal à l'étude de questions relatives à l'aménagement du territoire, à la protection de l'environnement ou à la protection des monuments, de la nature ou des sites ont qualité pour recourir.

⁴ Lorsque la mesure de compensation est prise simultanément à un plan d'affectation, le recours n'est recevable que si la voie de l'opposition a été préalablement épuisée.

⁵ La loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985, est applicable.

Art. 6 Exécution

Le Conseil d'Etat définit les modalités d'application de la présente loi, notamment le mode de compensation.

EXPOSÉ DES MOTIFS

En date du 22 février 2002, le Grand Conseil a approuvé l'IN 116 « Pour un toit à soi » et l'a renvoyée à la Commission du logement pour concrétisation. Ultérieurement, la Commission de l'aménagement du canton a été chargée de concrétiser le volet de l'IN 116 consacré à la compensation des pertes de droits à bâtir.

Le présent projet de loi a pour but de remplir ce mandat.

L'invite de l'IN 116 ici concrétisée est libellée comme suit : «A Genève, les terrains à bâtir deviennent rares. Ainsi, dans l'intérêt général de la population et afin de prévenir la pénurie de logements, (...) toute réduction de droits à bâtir doit être entièrement compensée. »

L'IN 116 propose plusieurs voies pour faciliter l'accession à la propriété. L'une de ces voies est de lutter contre la raréfaction des surfaces constructibles et, ainsi, contre le renchérissement des terrains à bâtir. En effet, l'un des freins principaux de l'accession à la propriété à Genève est son coût élevé lié à la rareté des terrains.

Par le présent projet de loi, il est proposé d'édicter une loi ad hoc consacrée à l'objectif poursuivi, soit la lutte contre le grignotage des surfaces constructibles par les effets combinés des nombreuses normes applicables au territoire cantonal.

L'alternative eût été d'inscrire le principe de la compensation de toute réduction de droits à bâtir dans chacune des nombreuses lois cantonales applicables (LaLAT ; LCI ; LPMNS ; Lfo ; Leaux ; LGZD ; Lext ; etc.). Vu la complexité d'une telle entreprise, il semble plus judicieux d'opter pour une loi spéciale, applicable dans tous les cas de figure.

Le projet de loi proposé est une loi-cadre. Le Conseil d'Etat se voit en effet chargé, par voie réglementaire, de préciser ses modalités d'application.

Les principes inscrits dans la loi sont les suivants :

Art. 1 Principe

Le but visé est de lutter contre la diminution de droits à bâtir. Il ne s'agit pas de défendre les intérêts financiers des propriétaires fonciers, mais bien de conserver le potentiel à bâtir dans le canton.

Dans un canton aussi exigu que le nôtre, l'on ne peut pas se permettre le luxe de perdre des droits à bâtir, surtout en période de pénurie de logements. La conséquence d'une telle tendance est le renchérissement des terrains et donc celui des prix et loyers des logements.

Dès lors, toute réduction de droits à bâtir doit être compensée.

Art. 2 Cas d'application

Une réduction de droits à bâtir peut avoir plusieurs origines. Selon l'article 2 du projet de loi, toute réduction de droits à bâtir due à une décision, législative ou administrative, postérieure à l'entrée en vigueur de la présente loi, doit faire l'objet d'une compensation.

Il est à relever que la perte de droits à bâtir qui découlerait d'une décision applicable à une parcelle voisine ne donnerait pas droit à compensation.

Art. 3 Droits à bâtir

Cette disposition définit ce que l'on entend par droits à bâtir. Il est proposé de se référer à la surface brute de plancher constructible sur une parcelle à un moment donné (art. 3, al. 1).

Le calcul de la réduction des droits à bâtir se fait en comparant ceux qui existent avant la mesure, au sens de l'article 2, et ceux qui restent après (art. 3, al. 2).

Les droits à bâtir d'origine sont ceux que le propriétaire aurait pu utiliser immédiatement, moyennant autorisation bien sûr, si la mesure restrictive n'avait pas été prise, sans avoir besoin de dérogation ou d'autorisation spéciale et sans tenir compte des conséquences d'un éventuel refus conservatoire ou d'une autre restriction exceptionnelle.

En guise d'exemple, en zone villa, ces droits à bâtir correspondent à un coefficient du sol de 0,25 et non de 0,4, puisque, pour avoir droit à un taux de densité de 0,4, il faut un préavis positif du délibératif municipal.

Dans les zones ordinaires 1 à 4, les droits à bâtir d'origine correspondent aux m² de plancher qu'il serait possible de construire, concrètement, sur la ou les parcelles concernées, en fonction des contraintes du lieu (distances, gabarits, servitudes, etc.).

En zone de développement, en l'absence de plan localisé de quartier, ce sont les droits à bâtir existants en application des normes de la zone primaire, selon les indications figurant ci-dessus, qui servent de référence. Si un plan localisé de quartier existe, ce sont les droits à bâtir prévus par celui-ci qui servent de référence.

Art. 4 Compensation

La compensation de la réduction des droits à bâtir peut avoir lieu de deux manières. La première méthode est celle du report des droits à bâtir sur la parcelle touchée elle-même s'il est possible d'exploiter les droits à bâtir d'origine sur le solde de la parcelle en respectant l'ensemble des normes applicables (a). L'on procédera ainsi notamment si une partie de la parcelle devient inconstructible pour des motifs de protection de la nature.

Si un report des droits à bâtir sur la parcelle n'était pas possible, il faudrait alors reporter les droits à bâtir ailleurs dans le canton (b).

Art. 6 Exécution

Le projet de loi laisse une grande latitude au Conseil d'Etat et à l'administration pour régler dans le détail ses modalités d'application.

En particulier, les modalités de report des droits à bâtir sur d'autres parcelles sont laissées à l'appréciation de l'autorité exécutive, soit au niveau du règlement, soit au niveau de l'application de la loi par l'autorité administrative.

Conclusion

Le présent projet de loi s'inscrit dans les voies proposées par l'IN 116 pour faciliter l'accession à la propriété. Il vise un intérêt général, soit la protection des droits à bâtir existants. En revanche, elle n'institue pas un système de compensation au sens de l'article 5 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, puisque l'indemnisation du propriétaire en espèces n'est pas un des moyens de compensation envisagés.

Secrétariat du Grand Conseil**PL 8935**

Projet présenté par les députés :

MM. Gabriel Barrillier, Thomas Büchi, Hubert Dethurens, Yvan Galeotto, René Koechlin, Mark Müller, Pierre-Louis Portier et Olivier Vaucher

Date de dépôt: 4 mars 2003

Messagerie

Projet de loi**modifiant la loi d'application de la loi fédérale
sur l'aménagement du territoire (L 1 30)**

(Concrétisation du volet 2a de l'IN 116)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
décrète ce qui suit :

Article unique

La loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du
4 juin 1987, est modifiée comme suit :

Art. 2A Surfaces constructibles (nouveau)

Les autorités cantonales et communales veillent notamment à ce que l'offre
de surfaces constructibles soit assurée pour répondre aux besoins. Elles
compensent ainsi la perte de surfaces à construire.

Rapport de la Commission du logement chargée de formuler le volet 2b de l'IN 116

Rapport de majorité de M. Mark Muller

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le volet 2 b de l'IN 116 est placé dans le chapitre de l'initiative consacré à l'aménagement du territoire et est rédigé dans les termes suivants :

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

Le projet de loi 8936 concrétise cette invite par le biais de la modification de la loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957 (LGZD).

I. Présentation de l'avant-projet de loi

En vue de concrétiser le volet 2 b de l'IN 116, des députés ont présenté aux membres de la Commission du logement un avant-projet de loi modifiant la LGZD, libellé dans les termes suivants :

« La loi sur les zones de développement, du 29 juin 1957, est modifiée comme suit :

Art. 5, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ En exécution de l'article 2, alinéa 1, lettre b, la délivrance de l'autorisation de construire est subordonnée à la condition que :

Logements destinés à la location

- a) les bâtiments d'habitation locatifs répondent par le type et les loyers des logements prévus à un besoin prépondérant d'intérêt général;

Logements destinés à la vente

- b) les bâtiments d'habitation destinés à la vente, quel que soit le mode d'aliénation (notamment cession de droits de copropriété d'étages ou de parties d'étages, d'actions ou de parts sociales) répondent, par le type et le prix de logements prévus à un besoin prépondérant d'intérêt général;

Bâtiments commerciaux et artisanaux

- c) les bâtiments destinés aux commerces, aux autres activités du secteur tertiaire et à l'artisanat répondent, par leur situation et leur type à un besoin d'intérêt général;

Garanties

- d) les garanties appropriées, assurant le respect des restrictions dont l'autorisation de construire est assortie, soient dûment fournies.

Art. 5, al. 4 (nouveau)

Dans son préavis, l'exécutif communal peut demander que la moitié au maximum des surfaces soient affectées à des logements destinés à la location. Dans ce cas, la délivrance de l'autorisation de construire est subordonnée au respect de cette demande. »

Un exposé des motifs était joint au projet. Le voici reproduit :

« Le deuxième volet de l'IN 116 « Pour un toit à soi » a la teneur suivante : « La loi doit permettre, sous réserve du préavis de l'exécutif communal, la construction de logements en propriété individuelle à celui qui le souhaite.

Il demande que, si le propriétaire d'un terrain ne souhaite y construire que des logements destinés à être occupés par leurs propriétaires, l'Etat ne doit pas pouvoir l'obliger à construire autre chose.

Le but de cette invite est de favoriser la multiplication de logements destinés à la propriété individuelle. Ainsi, le prix moyen de tels logements devrait baisser. Tout ce qui est rare est cher. Il convient dès lors de faire en sorte que les logements à vendre soient moins rares. Cela permettra ainsi à une large partie de la population de devenir propriétaire de son logement.

Cette invite de l'IN 116 n'a de sens qu'en zone de développement. En effet, dans les autres zones, dans le respect des normes de construction applicables, l'Etat ne peut pas imposer la construction d'une catégorie de logements plutôt qu'une autre. En revanche, en zone de développement, l'article 5 de la loi générale sur les zones de développement (LGZD) permet à l'Etat d'imposer, au stade de l'autorisation de construire, la construction d'une certaine proportion de logements en location. Seul le canton de Genève confère une telle compétence à l'autorité.

C'est cette compétence que l'IN 116, acceptée par le Grand Conseil, lui impose d'abroger. Le présent projet de loi propose d'atteindre cet objectif en

supprimant le mot « nombre » qui figure aux lettres a à c de l'article 5, alinéa 1, LGZD. Par exemple, si l'immeuble à construire comporte 40 logements, le département ne pourra pas demander qu'une partie d'entre eux soient à louer.

L'initiative réserve le préavis de l'exécutif communal. C'est pourquoi, un nouvel alinéa 4 est ajouté à l'article 5 LGZD. Cette disposition introduit la compétence de la commune de demander, dans son préavis, qu'une partie des logements construits soient à louer. Cette volonté devra être incorporée dans l'autorisation de construire.

Ainsi, en zone de développement, celui qui voudra construire devra respecter le plan localisé de quartier (PLQ) en vigueur. Il aura le droit, s'il le souhaite, de ne construire que des logements en PPE, à moins que le commune ne fasse usage de sa compétence nouvelle.

Le présent projet de loi ne supprime aucune contrainte prévue par le PLQ (gabarit ; destination ; implantation). De même, la compétence du département, au moment de la délivrance de l'autorisation de construire, de définir le type de logement ou de fixer le loyer ou le prix autorisé n'est pas remise en cause.

Une remarque pour terminer : si la commune ne fait pas usage de sa nouvelle compétence dans son préavis, cela n'interdit évidemment pas au constructeur d'édifier des immeubles locatifs s'il le souhaite.»

II. Travaux de la commission

La Commission du logement a consacré ses séances des 2 et 30 septembre et des 21 et 28 octobre 2002 à la concrétisation du volet 2 b de l'IN 116, sous la présidence de M^{me} Marie-Paule Blanchard-Queloz.

Le rapporteur remercie M. Hubert Demain pour ses excellents procès-verbaux.

Ont assisté aux travaux de la commission :

- M. Laurent Moutinot, chef du Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement ;
- M. Georges Albert, directeur général de l'Office cantonal du logement ;
- M. Pascal Chobaz, chef du service juridique de la Police des constructions ;
- M^{me} Marie-Christine Dulon, juriste auprès de la direction de l'Office cantonal du logement ;
- M. Pierre Huber, collaborateur du service juridique de la Police des constructions ;
- M. Frédéric Herreras, collaborateur de l'Office cantonal du logement.

A. Auditions

1. Audition du DAEL

La Commission a procédé à l'audition du DAEL, représenté par M. Laurent Moutinot, conseiller d'Etat.

M. Moutinot rappelle que, pendant la précédente législature, le Conseil d'Etat était opposé à l'IN 116 et s'était prononcé en faveur d'un contre-projet. La raison en était principalement que l'initiative allait trop loin et menaçait la marge de manœuvre de l'Etat en matière de politique du logement. Même s'il est évident qu'il faille laisser une certaine liberté aux propriétaires individuels, il n'est pas envisageable de laisser la conduite de la politique du logement aux seules mains des promoteurs et propriétaires.

Selon M. Moutinot, s'il incombait aux seuls propriétaires de choisir le type de logements à construire, on assisterait tout simplement à la fin de la politique sociale du logement. Ne resteraient alors que les contrôles de nature strictement techniques. Le conseiller d'Etat rappelle que la politique suivie par l'Etat depuis fort longtemps part d'un principe simple : un logement pour chacun.

A son avis, il est clair que le secteur privé, guidé par la logique économique, se dirige naturellement et sans que cela soit d'ailleurs contestable, vers les solutions les plus rentables.

Un député se demande, vu la situation de forte pénurie actuelle, si les instruments de politique du logement en mains étatiques ont fait la preuve de leur efficacité. Il constate que, dans tous les autres cantons suisses, l'Etat n'est pas en mesure d'imposer un type de logements aux constructeurs et que cela ne semble pas avoir donné de moins bons résultats qu'à Genève.

M. Moutinot constate simplement que la politique libérale menée par exemple par les cantons de Zurich et Zoug n'apporte pas la solution attendue. Selon lui, en l'absence de compétences étatiques pour mener une politique sociale du logement, la situation ne pourrait qu'empirer.

En conclusion, M. Moutinot s'exprime sur la problématique générale de la pénurie de logements. Il considère que les facteurs de blocage ne se situent pas au niveau des procédures, mais résident plutôt dans la multitude des recours. Il observe que la population, relativement bien logée, s'oppose à tout projet de construction qui menace le confort de son environnement proche. Il comprend cette préoccupation. Il rappelle que les enquêtes de satisfaction montrent que 95 % de la population genevoise s'estiment bien logés.

S'il déclarait qu'on cesse désormais de construire à Genève, il ne doute pas qu'il serait la personnalité la plus populaire du canton. Toutefois, la conduite de la politique du logement et le respect de ses principes l'en empêchent absolument. Les personnes « hors marché » méritent de se loger (jeunes, immigrants, etc.), même si la population est résolument contre cette démarche. Il remercie les milieux de la construction de le soutenir dans son effort, mais leur rappelle qu'ils ne représentent pas une opinion majoritaire à Genève.

2. Audition du Rassemblement pour une politique sociale du logement (RPSL)

Le RPSL est représenté par son président, M. Albert Otter.

M. Otter rappelle l'opposition de principe du RPSL aux propositions de l'IN 116. Elles aboutiront à son avis à un blocage de la politique cantonale du logement, assorti d'inévitables tensions sociales.

Il soutient que l'avant-projet de loi examiné vise en finalité la suppression de la pratique du DAEL d'exiger qu'en zone de développement $\frac{2}{3}$ des logements construits soient subventionnés. Cet objectif est inacceptable pour le RPSL. Cela entraînerait la confiscation des zones de développement au profit de la propriété par étages (PPE) et le développement d'une monoculture en matière de types de logements.

L'avis déterminant des communes, proposé par l'avant-projet de loi, ne pourrait obliger la construction que d'un maximum de 50 % de logements locatifs, au détriment de la mixité. Au pire, si l'exécutif s'abstenait de faire valoir son avis, 100 % d'immeubles en PPE pourraient alors être édifiés. Il craint que, finalement, les intérêts purement communaux ne l'emportent sur l'intérêt cantonal général en matière de logements. Si des tensions sociales survenaient, l'autorité cantonale se verrait dans l'impossibilité d'intervenir pour juguler ces tensions.

Le RPSL conteste que la construction de PPE allège le marché locatif. Il rappelle les conséquences de la conjoncture immobilière des années 80, qui se solda par 2,5 milliards de pertes à la charge du contribuable, sans compter les importantes hausses des taux hypothécaires qui eurent des conséquences désastreuses sur de nombreuses familles.

Un commissaire demande à M. Otter si le RPSL est favorable à ce que la proportion maximum de 50 % d'immeubles locatifs que la commune peut demander soit augmentée. M. Otter trouve cette proposition intéressante, tout en insistant sur le fait qu'il craint ce transfert de compétences complet aux communes.

Un autre député demande à M. Otter si le RPSL, qui se borne à critiquer les propositions faites par les partis de l'Entente et l'UDC, aurait des propositions à faire pour sortir de la situation de pénurie.

M. Otter propose à ce sujet de réunir, dans un contexte neutre, tous les acteurs concernés.

En conclusion, M. Otter déclare que pour le RPSL, le problème majeur est celui de l'absence de terrains.

3. Autres auditions

La présidente de la commission a sollicité l'audition de l'Association genevoise pour la protection des villas et de leur environnement (Pic Vert). Cette association n'a pas souhaité être auditionnée.

L'Association des communes genevoises (ACG), quant à elle, a exprimé sa position par écrit. Copie du courrier du 11 octobre 2002 adressé par l'ACG à la Commission du logement est jointe en annexe au présent rapport.

En résumé, l'ACG approuve la proposition visant à conférer aux autorités locales des compétences supplémentaires en matière de politique du logement.

B. Débats et votes

Vote d'entrée en matière

La commission accepte l'entrée en matière par 7 oui (1 UDC, 3 L, 1 PDC, 2 R) contre 6 non (2 Ve, 2 S, 2 AdG).

Titre et préambule

Le titre du projet de loi est « Projet de loi modifiant la loi sur les zones de développement, du 29 juin 1957 (*Concrétisation du volet 2 b de l'IN 116*) ».

Article 5, alinéa 1 (nouvelle teneur)

La proposition de modification de l'article 5, alinéa 1, consiste essentiellement à supprimer le terme « nombre » aux lettres a, b et c de cette disposition.

Cette proposition a pour but de ne plus permettre au DAEL d'exiger, dans l'autorisation de construire, que les logements construits soient des logements destinés au marché locatif ou à la vente. Cette compétence, dans les limites du nouvel article 5, alinéa 4, LGZD, est transférée aux communes. En

revanche, l'autorité cantonale dispose toujours de la compétence de définir le « type » de logements autorisés. On entend par là le nombre de pièces, la surface des logements, leur typologie ou leur caractère subventionné ou non.

De plus, le contrôle des loyers et des prix de vente des appartements construits reste du ressort du DAEL, sans changement par rapport à la situation actuelle.

Le chef du service juridique de la police des constructions du DAEL confirme cette interprétation de la portée du projet de loi. Le terme « nombre » fait également appel à la notion de répartition des logements entre des logements destinés à la vente ou à la location.

Ainsi, conformément au libellé de l'invite de l'initiative, le propriétaire d'une parcelle qui souhaiterait n'y construire que des logements à vendre pourrait le faire. Si les auteurs du projet de loi n'ont jugé utile que de modifier la LGZD c'est que c'est en zone de développement, par le biais précisément de l'article 5, alinéa 1, LGZD que l'Etat dispose de la compétence d'imposer la construction de logements à louer. Par ailleurs, la LGZD prévoit bien que c'est au stade de l'autorisation de construire qu'une telle exigence peut être formulée et non pas dans le plan de zone ou dans le plan localisé de quartier.

En revanche, le plan localisé de quartier pourra toujours définir le gabarit et la destination des immeubles (logements ou activités). Il n'y a dès lors pas de risque, comme le craignent certains membres de la commission, que, par le biais de la suppression de la compétence de l'Etat de déterminer le **nombre** de logements à louer ou à vendre, l'on s'achemine vers la construction d'immenses appartements (lofts) à des prix exorbitants.

Les commissaires de l'Alternative se déclarent opposés à cette proposition. Ils craignent que l'Etat ne puisse plus appliquer une politique du logement permettant de favoriser le logement social. Ils craignent une « sur-construction » de logements en PPE.

De leur côté, les représentants de l'Entente et de l'UDC rappellent que seul le canton de Genève permet à l'Etat d'obliger le propriétaire d'un terrain d'y construire un certain type de logements. Or, cette compétence cantonale n'a manifestement pas donné les résultats escomptés, puisque Genève figure parmi les cantons où la situation du logement est la plus critique.

Ils estiment que la proposition formulée reste malgré tout encore plus dirigiste que dans les autres cantons suisses puisqu'une compétence d'orientation de l'offre de logements serait toujours accordée à une collectivité publique, soit les communes.

L'incohérence de la position de l'Alternative doit ici être relevée : d'un côté, elle critique vertement les défauts du système HLM, de l'autre, elle s'accroche à un système qui aurait pour vertu, à ses yeux, de permettre à l'Etat d'obliger les privés à construire des HLM !

Un amendement est proposé à l'article 5, alinéa 1, lettre a, dans les termes suivants :

« a) *Les bâtiments d'habitation locatifs répondent, en tout ou partie, par le type et les loyers des logements prévus à un besoin prépondérant d'intérêt général ;* ».

Cet amendement a pour but de permettre au département, au moment de la délivrance de l'autorisation de construire, d'exiger qu'une partie seulement des logements locatifs prévus réponde à un besoin prépondérant d'intérêt général. A défaut de cette latitude, offerte par les termes « en tout ou partie », la totalité des logements à louer devrait répondre à un besoin prépondérant d'intérêt général, ce qui n'est même pas le cas en l'état actuel du droit.

La nouvelle teneur de l'article 5, alinéa 1, lettre a, LGZD, telle qu'amendée, est adoptée par 7 oui (1 UDC, 2 L, 2 R, 2 PDC) contre 6 non (1 Ve, 3 S, 2 AdG).

Article 5, alinéa 1, lettre b, LGZD (nouvelle teneur)

Il est rappelé ici qu'en supprimant le terme « nombre », on n'ouvre pas pour autant la porte à la construction d'immenses appartements en PPE. En effet, la notion de « type » permet au département d'intervenir sur la taille des appartements et leur nombre de pièces. La suppression du mot « nombre » à la lettre b n'est que le pendant de cette même modification à la lettre a. Prises conjointement, ces deux modifications ont pour effet de ne plus permettre au DAEL d'exiger, dans l'autorisation de construire, que les logements soient destinés à la vente ou à la location ou de fixer la répartition des surfaces bâties entre logements à louer et logements à vendre.

L'article 5, alinéa 1, lettre b, modifié est accepté par 8 oui (1 UDC, 3 L, 2 R, 2 PDC) contre 6 non (1 Ve, 2 S, 2 AdG).

La proposition de modification de l'article 5, alinéa 1, lettre c, est retirée.

Vote d'ensemble sur l'article 5, alinéa 1 (nouvelle teneur)

L'article 5, alinéa 1, LGZD tel que modifié est adopté par 8 oui (1 UDC, 3 L, 2 R, 2 PDC) contre 6 non (1 Ve, 2 S, 2 AdG).

Article 5, alinéa 4

Une partie de la commission ne croit pas que les communes feront usage de la compétence nouvelle qui leur serait ainsi conférée. Pour des raisons fiscales notamment, les communes sont favorables à l'accueil de propriétaires individuels. Dès lors, elles n'exigeront pas la construction d'appartements à louer.

Les auteurs de l'avant-projet de loi rappellent à ce stade que ce n'est pas parce qu'une commune n'exigerait pas la construction de logements à louer qu'il ne s'en construirait plus. En effet, une telle absence d'exigence n'équivaudrait pas à une interdiction. Il convient d'admettre, sous peine de mauvaise foi, que l'immobilier de logement reste un vecteur d'investissement très important en Suisse et que celui-ci implique la construction d'immeubles locatifs. La fin de la construction d'immeubles locatifs n'est dès lors pas à craindre, puisqu'elle signifierait la fin de l'investissement dans l'immobilier de logements.

Si, aujourd'hui, la diminution de ce type d'investissement est constatée à Genève, c'est bien en raison d'un manque de terrains disponibles et en raison de l'exigence exorbitante actuellement formulée par le DAEL de la construction de $\frac{2}{3}$ de logements sociaux en zone de développement.

Par ailleurs, la réglementation découlant du présent projet de loi n'empêchera en rien l'Etat de poursuivre son programme de construction de HBM. De même, d'autres institutions de droit public (fondations, communes, etc.) demeureront totalement libres de construire des immeubles locatifs.

Un député propose l'amendement suivant :

« Dans son préavis, l'Exécutif communal peut demander qu'une partie des logements construits soit destinée à la location. Dans ce cas ... »

Cet amendement a pour but d'élargir les compétences des communes. Elles pourraient demander que la totalité des logements faisant l'objet d'une demande d'autorisation de construire soit des logements à louer.

Mis aux voix, cet amendement est accepté par 8 oui (1 UDC, 3 L, 2 R, 2 PDC) contre 6 non (1 Ve, 2 S, 2 AdG).

Pour répondre au souci exprimé par certains, notamment par M. Laurent Moutinot, conseiller d'Etat, qu'il ne se construise à terme plus d'immeubles locatifs du tout, crainte peu justifiée au vu des explications données plus haut, le complément suivant à l'article 5, alinéa 4, LGZD est proposé :

« Toutefois, le Département veille à ce que 20 % des logements nouvellement construits dans les zones de développement de chaque commune, calculés sur 5 ans, soient destinés à la location. »

Cela signifie que, dans une période cadre de 5 ans, chaque commune, dans les zones de développement situées sur son territoire, devrait exiger que 20 % des nouveaux logements construits soient destinés à la location.

La tâche de veiller au respect de cette règle incomberait au DAEL.

Soumis au vote, cet amendement est accepté par 8 oui (1 UDC, 3 L, 2 R, 2 PDC) contre 6 non (1 Ve, 2 S, 2 AdG).

Un député socialiste propose de compléter l'article 5 LGZD par l'alinéa suivant :

« En dérogation des alinéas précédents, en cas de pénurie de logements de 2 %, le Conseil d'Etat est habilité à définir la proportion des diverses catégories de logements, au sens des lettres a, et b, de l'alinéa 1. »

Cette proposition appelle deux remarques :

D'une part, dans la mesure où, dans le canton de Genève, le taux de vacance est chroniquement inférieur à 2 %, cette disposition vide totalement les modifications apportées à l'article 5, LGZD de leur substance.

De plus, cette proposition confirme que son auteur a bien compris la portée des modifications de l'article 5, alinéa 1, LGZD opérées par le présent projet de loi, qui est bien de ne plus permettre au DAEL de « définir la proportion des diverses catégories de logements », locatifs ou à vendre.

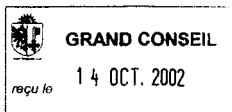
Mise aux voix, cette proposition est refusée par 8 non (1 UDC, 3 L, 2 R, 2 PDC) contre 6 oui (1 Ve, 3 S, 2 AdG).

Vote d'ensemble

Le projet de loi est accepté dans son ensemble par 8 oui (1 UDC, 3 L, 2 R, 2 PDC) contre 6 non (1 Ve, 3 S, 2 AdG).

Annexe : Courrier de l'Association des communes genevoises au Grand Conseil du 11 octobre 2002.

ANNEXE



acg

Association des communes genevoises
Boulevard des Promenades 20 - 1227 Carouge
Tél. 022 / 309 33 50 Fax 022 / 309 33 55
Correspondance : case postale 1276
e-mail : info@acg-geneve.ch

Grand Conseil de la République et
canton de Genève
Commission du logement
Madame Marie-Paule Blanchard-Queloz
Présidente
Case postale 3970
1211 Genève 3

Carouge, le 11 octobre 2002

AR/puj/acg/domaies/ten/ir/nome/nr/logement/rgponse/116gdconseil.doc

Concerne : IN 116

Madame la Présidente,

Faisant suite aux contacts téléphoniques que vous avez eus avec M. Alain Rüttsche, Secrétaire général adjoint de notre Association, nous avons évoqué la question de l'IN 116 lors de la dernière séance de notre comité.

Sur le fond, les représentants des communes estiment qu'il n'est pas de leur ressort de se prononcer sur les propositions de la Commission du logement en ce qui concerne la concrétisation du 2^{ème} volet de l'initiative précitée (aménagement du territoire).

En effet, il s'agit là d'un débat purement politique portant sur des choix de société qui dépassent largement notre mission de défense des intérêts de l'institution communale.

Ceci étant, et pour ce qui est de la forme, nous ne pouvons qu'approuver la proposition visant à conférer aux autorités locales des compétences supplémentaires.

Vous remerciant de votre consultation, nous vous prions de croire, Madame la Présidente, à l'expression de notre considération distinguée.

Le Secrétaire général

GRAND CONSEIL	
Expédié le: 14-10-02	Visa: MH
Président	Deputés (100)
Commissaires	Bureau
Secrétariat	Archives
Commission: Logement	
Objet:	

Michel Hug

Le Président

Patrice Plojoux

Rapport de la première minorité de M. Carlo Sommaruga

Mesdames et
Messieurs les députés,

La LGZD un instrument fondamental du développement urbain

La loi générale sur les zones de développement, ainsi intitulée depuis la révision adoptée en 1977, est un instrument de planification du développement urbain de Genève depuis 1957, année d'adoption par ce Grand Conseil de la loi sur l'expansion de l'agglomération urbaine.

Cette loi a profondément marqué l'aménagement du territoire puisque les zones d'expansion urbaine, à savoir les zones de développement actuelles, ont été définies lors de son adoption et progressivement étendues par sa mise en application. En 1957, cette loi a été votée à la quasi-unanimité du Grand Conseil, sans longues discussions, l'ensemble des milieux en reconnaissant ses qualités.

Comme le résumait M^{me} Anita Frey, M. Bernard Lescaze et M. David Hiler, dans l'ouvrage *La société coopérative d'habitation Genève et l'histoire du logement social à Genève (XIX^e et XX^e siècles)*, publié en 1994, lorsqu'ils évoquent la loi sur l'expansion de l'agglomération urbaine et les lois Dupont relatives au régime HLM :

« Le système mis en place en 1957 relève d'un ingénieux pragmatisme. Il est accepté par tous malgré les réticences des milieux immobiliers au début de l'expérience, parce qu'il arrange tout le monde. Il s'est avéré un excellent moyen pour construire en brefs laps de temps un très grand nombre de logements » (op. cit., p. 314).

En effet, cette loi et les lois HLM ont permis dès le début des années 1960, puis au courant des années 1970 et 1980, de réaliser nombre de logements comme la Cité du Lignon, la Cité de Meyrin, la Cité nouvelle d'Onex, de même que des ensembles tel celui de la Gradelle ou encore la densification des quartiers de Florissant, Rieu, etc. Ces extensions urbaines, avec leurs qualités et leurs défauts, ont permis de répondre, dans un marché genevois du logement toujours tendu, aux besoins de tous les segments de la population y compris ceux dont les revenus sont les plus modestes. Cette volonté concrète de produire des logements accessibles à une majorité de la population est aujourd'hui définie dans la LGZD sous le concept, certes un peu abscons, mais d'une portée évidente, de besoin prépondérant d'intérêt général.

La zone de développement reste aujourd'hui encore l'instrument essentiel de la mise en œuvre des périmètres constructibles dans le cadre du Plan directeur cantonal d'aménagement voté par le Grand-Conseil.

Il sera rappelé que l'objectif 2.12 du plan directeur cantonal relatif à la densification différenciée de la zone à bâtir précise cela et fixe comme moyen d'action :

« – dans la couronne suburbaine **l'utilisation du potentiel à bâtir dans les zones de développement** de manière diversifiée (...) ;

– En périphérie urbaine: en cinquième zone destinée aux villas, **densifier les terrains libres qui s'y prêtent par la modification du régime des zones** (...). Dans les cas qui s'y prêtent, **créer de nouvelles zones de développement** sur certains secteurs déjà bâtis de la zone destinée aux villas ».

En résumé, aujourd'hui, comme à l'avenir, les déclassements des périmètres destinés à la construction de logements collectifs se feront au bénéfice de la zone de développement.

La modification de l'usage de la zone de développement transforme donc le développement à venir du canton de Genève de manière importante.

Une répartition des logements neufs issue d'un contrat social

Dans le cadre de la politique sociale du logement, initiée par le conseiller d'Etat Emile Dupont, poursuivie par les conseillers d'Etat lui ayant succédé à la tête du département en charge du logement social, quelle que fût leur appartenance politique, l'Etat de Genève a œuvré concrètement pour obtenir une production de logements répondant aux besoins prépondérants de la population.

En raison des besoins en logement effectifs et prouvés de la population et au regard de la structure des revenus des habitantes et habitants de ce canton, progressivement s'est mise en place une règle de répartition des logements neufs en zone de développement prévoyant une production $\frac{2}{3}$ en faveur du logement locatif subventionné et social et $\frac{1}{3}$ en faveur du marché libre que ce soit en PPE ou en loyer libre. Cette répartition sociale de l'effort de construction en zone de développement a été portée et défendue par l'ensemble des milieux, y compris la Chambre genevoise immobilière, cela pendant des décennies.

Ce n'est que dans l'année qui précéda les dernières élections législatives, dans la foulée des initiatives immobilières IN 115 et IN 116, alors que le resserrement de la zone de développement et des terrains constructibles

apparaissait de manière de plus en plus évidente, que les milieux immobiliers et leurs alliés politiques ont remis en question la répartition de la structure et du statut des nouveaux logements produits en zone de développement, dans le cadre de la croisade engagée au nom de la propriété individuelle du logement, redevenue soudain pour ceux-ci une valeur fondamentale de notre société.

Toutefois, des voix discordantes, émanant des milieux immobiliers eux-mêmes, ont rappelé, dans le cadre de débats publics, la primauté de l'intérêt général sur l'intérêt individuel. M. Ivanes Félicité, pour ne citer que lui, a rappelé lors de l'un de ces débats, à ceux qui tentaient de déformer la perspective historique, que la répartition des logements neufs selon la règle des $\frac{2}{3}$ en faveur du logement subventionné et social et $\frac{1}{3}$ en faveur du marché libre résultait d'un compromis politique et social en vigueur depuis des décennies, garant de la stabilité sociale et d'une certaine paix du logement.

De la modification à l'abolition de la politique sociale du logement

Remettant en cause ce contrat social en matière de production de logements – contrat social pour lequel l'aile sociale du PDC d'antan a joué un rôle important – l'Entente bourgeoise a décidé, dans un premier temps, de renverser les priorités et favoriser le logement en PPE et en loyer libre. Ainsi, divers de ses députés ont déposé en mai 2001 le projet de loi 8527, toujours en suspens en Commission du logement, qui vise à limiter dans les zones de développement l'effort en faveur du logement subventionné et social à 30% des surfaces brutes de plancher des nouvelles constructions.

Si ce projet de loi visait à porter un coup d'une forte ampleur à la politique du logement social, la concrétisation de l'IN 116 va nettement plus loin à l'essence même de la politique cantonale en matière de logement.

Concrètement, le texte voté en commission par les libéraux, les radicaux et les démocrates-chrétiens et du centre, vise :

- **à supprimer toute compétence pour le Conseil d'Etat d'obtenir la production de logements locatifs sociaux ;**
- **à supprimer toute compétence de décision pour le Conseil d'Etat dans la proportion des logements en propriété et en locatif nouvellement construits en zone de développement.**

En d'autres termes, avec la loi proposée, la totalité des logements neufs de projets de construction en zone de développement pourrait être affectée au marché libre, sous la forme de loyers libres ou de PPE, sans plus aucune

obligation pour les propriétaires fonciers, ni aucun moyen pour l'Etat, d'obtenir la production de logements sociaux.

Soyons clairs, le projet de modification de la LGZD a pour effet clair non seulement de supprimer définitivement au Conseil d'Etat toute possibilité de mener une politique sociale du logement, mais de manière plus large de l'empêcher de mener une quelconque politique générale du logement sur le territoire cantonal.

C'est là une volonté de rupture totale avec toute préoccupation d'intérêt général et public.

L'Etat de Genève ne pourra donc imposer du logement social que sur les terrains dont il a la maîtrise foncière. Toutefois, dans la mesure où les milieux soutenant l'IN116 s'opposent à l'acquisition par les pouvoirs publics de parcelles sous le slogan du refus de l'étatisation du sol, il est évident que l'Etat de Genève, à bref délai, se retrouverait mains et pieds liés, n'ayant plus aucune marge d'action pour construire du logement, notamment des HBM.

La tâche de surveillance du Conseil d'Etat, a posteriori, pour que 20% des logements construits en zone de développement, au cours des cinq dernières années, dans chaque commune, soient des logements locatifs ne change rien à ce qui vient d'être dit. Cette disposition n'a aucune portée pratique et surtout ne permet aucunement à l'Etat de stimuler la construction de logements locatifs sociaux en fonction des besoins réels de la population genevoise.

Les compétences d'orientation de la construction de logement dont le Conseil d'Etat est délesté par ce projet de loi sont partiellement transmises aux exécutifs municipaux. Toutefois, ces autorités pourront au mieux demander qu'une part des logements construits soit destinée à la location, mais elles ne pourront aucunement poser la condition de la construction de logements sociaux.

Cela dit, les décisions de l'exécutif municipal ne sont soumises à aucun contrôle démocratique, puisque seules les délibérations du conseil municipal peuvent faire l'objet d'un référendum. Cette façon de procéder est profondément choquante pour des sujets aussi sensibles et importants que sont l'aménagement du territoire et l'accès à un logement pour tous. Belle preuve de démocratie pour ceux qui s'en prévalent dans le titre de l'exposé des motifs tant de l'IN 115 que de l'IN 116, mais le cynisme et l'hypocrisie des initiants n'a pas de limite.

Dans les faits, le projet de loi est destiné à offrir une zone de développement pratiquement libéralisée aux promoteurs immobiliers. Le DAEL ne pourra finalement que contrôler, mais cela reste encore à démontrer

lors de la mise en application du nouveau texte légal, la typologie des appartements et l'exactitude du plan financier et des loyers y relatifs.

Cette modification de la LGZD n'est autre **qu'un hold-up des milieux immobiliers sur la zone constructible restante dans l'intérêt des promoteurs-constructeurs et des propriétaires fonciers**. Elle n'a plus rien à voir avec une quelconque volonté de favoriser la propriété individuelle de son logement.

Des affirmations sans aucun fondement

Les milieux immobiliers, promoteurs, régisseurs ou bailleurs, remettent en question la politique sociale du logement et la répartition des logements neufs en zone de développement en répétant à l'envi que leur démarche est conforme à la demande: les appartements en PPE et en loyer libre sont ceux dont la demande est inassouvie. Mais ces milieux, malgré les demandes du chef du DAEL, ont été incapables à ce jour de produire une quelconque statistique fiable sur la demande concrète de logements en loyer libre ou en PPE.

Cette lacune est tellement patente que les milieux immobiliers ont développé tout récemment un sondage en ligne sur le site www.geneveimmobilier.ch, dont elle ne manquera pas de publier les résultats, dont la fiabilité est d'ores et déjà plus que douteuse.

Par contre, l'Office cantonal du logement publie régulièrement et diffuse au sein de l'Observatoire du logement à l'ensemble des partenaires sociaux les chiffres alarmants des besoins en logements sociaux.

Près de 2800 personnes ou familles sont inscrites à l'Office cantonal du logement ou du Secrétariat des fondations immobilières de droit public pour l'obtention d'un logement qui soit compatible avec leurs modestes ressources. 67% des demandeurs de logement ont un revenu brut familial inférieur à 60 000 F par année.

Ce n'est pas un scoop, mais **le nombre de logements subventionnés et sociaux diminue de manière très préoccupante année après année**. Ainsi, le logement subventionné qui représentait 23% du parc global des logements à Genève en 1980 n'atteignait même plus les 10% à fin 2002.

Des milliers de familles vivent dans des appartements en loyer libre avec des loyers trop élevés par rapport à leur revenu. En l'absence de logements subventionnés et sociaux en suffisance, ces locataires doivent rester dans ces logements trop chers pour eux et **l'Office social du logement verse des allocations logement à près de 2500 familles locataires du secteur libre**.

Selon les statistiques de la Commission de conciliation en matière de baux et loyers en 2002, **1473 procédures en évacuation pour défaut de paiement de loyer ont été engagées devant cette autorité contre des locataires en retard dans le paiement de leur loyer.** Il n'y a que rarement des négligences de locataires dans ces dossiers. L'écrasante majorité de ces familles, car c'est de familles qu'il s'agit le plus souvent, ont des ressources qui ne leur permettent plus de faire face au paiement de toutes les charges, comme les primes d'assurance maladie, mais tout particulièrement du loyer.

La priorité sociale de l'Etat est de faire face à ces besoins et non de promouvoir l'accession à la propriété privée du logement à une minorité qui dispose d'ailleurs de moyens suffisants pour le faire.

Rappelons que les revenus de la majorité des habitants et habitantes de notre canton ne leur permettent pas, aujourd'hui comme demain, d'accéder à la propriété individuelle du logement. Près de 80% des contribuables de ce canton n'ont pas de fortune imposable et n'ont donc pas les moyens d'acheter un appartement.

Un projet relevant de l'irresponsabilité politique

La proposition mise sur la table du Grand Conseil heurte profondément le sens des responsabilités qui doit animer toute formation politique assumant ou visant, même désespérément, à assumer la charge du pouvoir exécutif dans ce canton.

La suppression de tout outil gouvernemental en matière de politique du logement et de politique sociale du logement générerait des effets collatéraux sociaux extrêmement rapides et importants, avec à la clé la montée encore plus vive des tensions sociales. Si la majorité politique voulait jouer la politique du pire, elle ne s'y prendrait pas mieux.

Il est incompréhensible que l'Entente, dans son ensemble, sans aucune vision critique, subisse l'hégémonie dévastatrice des milieux immobiliers et accepte de s'aventurer dans une politique de la terre brûlée.

Conclusion

La minorité vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à faire preuve de sagesse et responsabilité et à refuser le projet de loi de modification de la loi générale sur les zones de développement destinée à concrétiser l'IN 116.

ANNEXE

STATISTIQUES LOGEMENT

Intervention de M. Albert

Office cantonal du logement

Années (situations au 1 ^{er} juin)	Taux de vacance
1991	0.80
1992	0.90
1993	1.44
1994	1.66
1995	1.44
1996	1.50
1997	1.55
1998	1.58
1999	1.33
2000	0.83
2001	0.38
2002	0.24

Taux de vacance selon le nombre de pièces, depuis 1990 (1)

Situation au 1^{er} juin, en %

Canton de Genève

	Nombre de pièces (cuisine comprise)						Ensemble
	1 à 2	2,5 et 3	4	5	6	7 ou plus	
1990	0.21	0.24	0.26	0.35	0.99	2.12	0.44
1991	0.92	0.67	0.63	0.60	0.93	1.83	0.80
1992	1.40	0.65	0.58	0.80	1.20	1.53	0.90
1993	3.43	1.25	0.73	0.78	0.96	1.35	1.44
1994	4.52	1.38	0.82	0.67	0.76	1.23	1.66
1995	3.98	1.18	0.72	0.58	0.64	1.10	1.44
1996	3.66	1.45	0.85	0.64	0.77	1.08	1.50
1997	3.44	1.51	1.06	0.91	0.83	0.80	1.55
1998	3.50	1.75	0.99	0.85	0.78	0.74	1.58
1999	2.68	1.52	0.91	0.75	0.83	0.65	1.32
2000	1.84	0.98	0.54	0.50	0.41	0.22	0.83
2001	0.76	0.42	0.26	0.23	0.16	0.33	0.38
2002	0.33	0.26	0.20	0.20	0.17	0.34	0.24

(1) Le taux de vacance est le rapport entre le nombre de logements vacants et celui des logements existants, en %. Le fichier statistique des bâtiments et logements a été révisé à l'occasion des préparatifs du recensement fédéral de la population de l'an 2000. Le parc de base, utilisé pour le calcul, a donc subi des corrections en 1999.

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

Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement
Office cantonal du logement

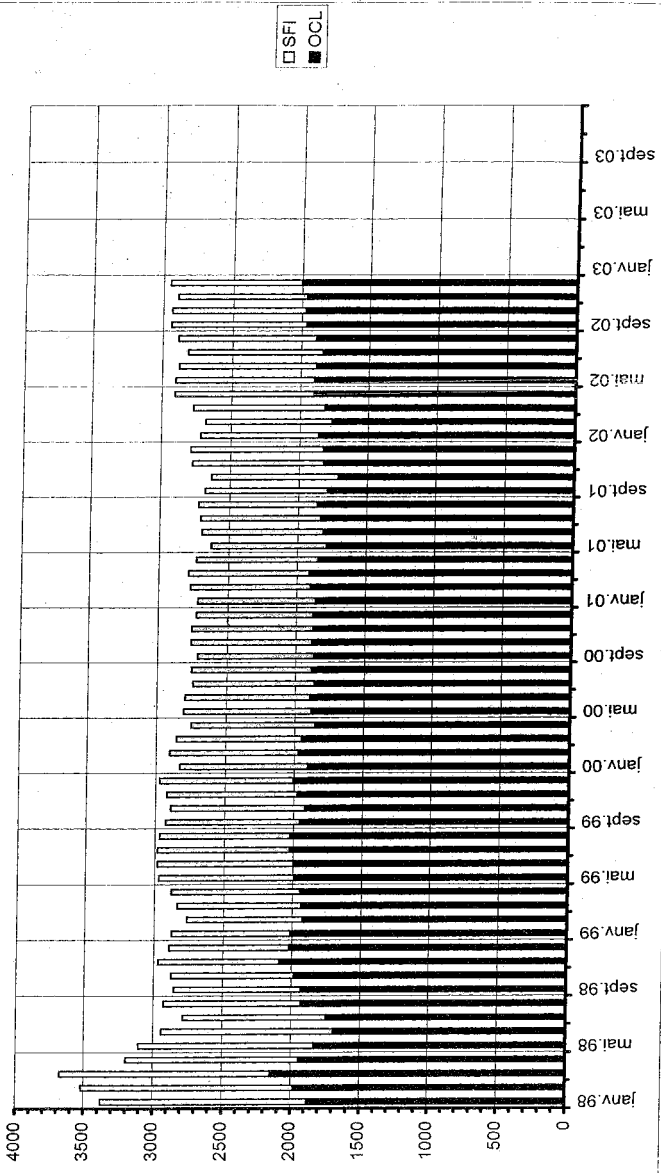
LOGEMENTS EN CONSTRUCTION A GENEVE AU 30 JUIN 2002

Logements subventionnés	:	732
Logements en zone de développement	:	591
Logements du secteur libre	:	637
dont villas : 327		
 Total	:	 1'960

Sources : OCSTAT Septembre 2002

25 septembre 2002

Evolution du nombre de demandes de logements depuis 1998



Office cantonal du logement

**Nombre de demandeurs de logements subventionnés
en attente auprès de l'OCL et du SFIDP**

**2'814 demandes de logements
recensées au 31 juillet 2002**

auprès de l'OCL et des Fondations Immobilières de droit public

(soit 977 demandes recensées aux Fondations
et 1'837 demandes recensées à l'OCL)

Revenu moyen des demandeurs (Juin 2001)

**67% des demandeurs OCL-SFIDP
ont un revenu brut familial
inférieur à 60'000 F**

Evolution du nombre d'allocataires depuis 1992



Evolution du parc immobilier genevois de 1992 à ce jour

Parc immobilier

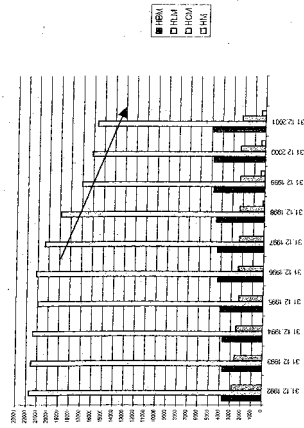
Période	Logements secteur libre	Logements subventionnés par l'Etat				Total logements subventionnés	Total logements
		HBM	HLM	HCM	HM		
31.12.1992	162'483 85.88%	3'703 1.94%	21'717 11.39%	2'840 1.48%	0 0.00%	28'260 14.8%	190'743 100%
31.12.1993	164'357 84.7%	3'724 1.84%	21'576 11.2%	2'644 1.37%	0 0.00%	27'944 14.5%	192'301 100%
31.12.1994	166'473 83.8%	3'741 1.8%	21'439 11.04%	2'497 1.26%	0 0.00%	27'677 14.2%	194'150 100%
31.12.1995	168'466 86.0%	4'019 2.0%	20'968 10.7%	2'258 1.15%	0 0.00%	27'245 13.8%	195'711 100%
31.12.1996	170'403 86.9%	4'273 2.1%	21'134 10.67%	2'348 1.18%	0 0.00%	27'795 14.1%	198'158 100%
31.12.1997	173'988 88.5%	4'329 2.1%	20'350 10.1%	2'295 1.14%	27 0.01%	27'001 13.47%	200'389 100%
31.12.1998	176'005 87.9%	4'472 2.2%	18'960 9.3%	2'284 1.12%	166 0.08%	25'862 12.8%	201'967 100%
31.12.1999	180'144 88.4%	4'761 2.3%	17'036 8.3%	2'302 1.13%	377 1.8%	24'476 11.9%	204'620 100%
31.12.2000	182'883 88.9%	4'808 2.3%	16'105 7.6%	2'275 1.1%	377 1.8%	23'565 11.4%	206'448 100%
31.12.2001	184'621 88.5%	4'976 2.3%	16'682 7.5%	2'182 1.0%	414 2.0%	23'254 11.1%	207'875 100%

01.01.2002	185'613 88.2%	4'976 2.4%	14'860 7.2%	2'012 0.9%	414 2.0%	22'262 10.8%	207'875 100%
31.03.2002	185'862 88.3%	4'976 2.3%	14'872 7.1%	2'012 0.9%	414 2.0%	22'274 10.7%	208'138 100%
30.06.2002	186'049 88.3%	4'973 2.3%	15'024 7.2%	2'012 0.9%	471 2.3%	22'480 10.7%	208'528 100%
30.09.2002	186'042 88.2%	5'126 2.4%	15'067 7.2%	1'982 0.9%	531 2.5%	22'706 10.8%	208'748 100%

Mouvements immobiliers du 1.7. au 30.09.2002

	HBM	HLM	HCM	HM	ZD	Total
Ouvertures de chantiers	29	54	0	25	139	247
Niveaux logés mis sur le marché	153	43	0	60	129	385
Logis sortis du cont. pct. le trim.	0	0	30	0	4	34

Evolution du parc immobilier subventionné genevois de 1992 à 2001



Commentaire OCSTAT
Le fichier statistique des bâtiments et logements a été révisé à l'occasion des préparatifs du recensement fédéral de la population de fin 2000. Le parc de base, pour le calcul, a subi des corrections. Une rupture est introduite à partir de janvier 1999, empêchant les comparaisons strictes avec les résultats antérieurs.

Commentaire

30 logements HCM sont sortis du contrôle de l'Etat début juillet 2002. Le stock de logements subventionnés reste stable et continue à représenter un peu plus de 10% du marché immobilier genevois. Les 153 logis HBM inscrits au 3ème trimestre sont déjà occupés. Il s'agit du rachat de l'immeuble 5-13 rue de la Goulette au bénéfice d'un accord de principe HBM.

Rapport de la seconde minorité de M. Christian Grobet

Mesdames et
Messieurs les députés,

La minorité est opposée au projet de loi 8936 visant à modifier la loi générale sur les zones de développement dans le but d'assimiler les logements en PPE à des logements répondant à un besoin prépondérant d'intérêt général, ce qui n'est manifestement pas le cas. En effet, seule une petite minorité de la population dispose des moyens financiers d'acquérir en propriété les appartements réalisés en PPE et dont le prix dépasse 100 000 F la pièce, pour des logements qui ont, en général, quatre pièces au moins. Ce type de logements ne répond donc pas à un besoin prépondérant et d'intérêt général, à moins de vider ces termes de leur signification qui est tout à fait claire.

L'autre objectif de cette loi est totalement inacceptable et vide de son contenu la loi générale sur les zones de développement qui a pour but de favoriser la construction de logements locatifs répondant aux besoins de la majorité de la population. Il s'agit de garantir la construction de seulement 20% de logements locatifs, à moins que l'exécutif communal ne demande d'en construire davantage !

Alors que Genève connaît une crise du logement sans précédent, il s'agit par ce projet de loi de permettre aux promoteurs de profiter de la crise et de construire jusqu'à 80% de logements en PPE à l'intérieur des zones de développement, ce qui est particulièrement choquant pour les citoyennes et citoyens à la recherche d'un logement.

Cette loi inique doit être refusée.

Secrétariat du Grand Conseil**PL 8936**

Projet présenté par les députés :

MM. Gabriel Barrillier, Florian Barro, Luc Barthassat, Hugues Hiltpold, René Koechlin, Pascal Pétroz et Jacques Baud

Date de dépôt: 4 mars 2003

Messagerie

Projet de loi**modifiant la loi générale sur les zones de développement (L 1 35)**

(Concrétisation du volet 2b de l'IN 116)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
décrète ce qui suit :

Article unique

La loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957, est modifiée
comme suit :

Art. 5, al. 1, lettres a et b (nouvelle teneur)***Logements destinés à la location***

- a) les bâtiments d'habitation locatifs répondent, en tout ou partie, par le type et les loyers des logements prévus à un besoin prépondérant d'intérêt général;

Logements destinés à la vente

- b) les bâtiments d'habitation destinés à la vente, quel que soit le mode d'aliénation (notamment cession de droits de copropriété d'étages ou de parties d'étages, d'actions ou de parts sociales) répondent, par le type et le prix de logements prévus à un besoin prépondérant d'intérêt général;

Art. 5, al. 4 (nouveau)

⁴ Dans son préavis, l'exécutif communal peut demander qu'une partie des logements construits soit destinée à la location. Dans ce cas, la délivrance de l'autorisation de construire est subordonnée au respect de cette demande.

Toutefois, le département veille à ce que 20 % des logements nouvellement construits dans les zones de développement de chaque, calculés sur cinq ans, soient destinés à la location.

Rapport de la Commission du logement chargée de formuler le volet 3 de l'IN 116

Rapport de majorité de M. Mark Muller

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le volet 3 de l'IN 116, intitulé « L'élargissement du marché du logement », est rédigé dans les termes suivants :

« 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. »

Le projet de loi 8937 concrétise cette invite par le biais de la modification de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (mesures de soutien en faveur des locataires et de l'emploi), du 25 janvier 1996 (LDTR).

I. Présentation de l'avant-projet de loi

En vue de concrétiser le volet 3 de l'IN 116, des députés ont présenté aux membres de la Commission du logement un avant-projet de loi modifiant la LDTR rédigé dans les termes suivants :

« La loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (mesures de soutien en faveur des locataires et de l'emploi), du 25 janvier 1996, est modifiée comme suit :

Article 39, alinéa 3

Abrogé.

Article 39, alinéa 4, lettre e et f (nouvelles)

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

- e) Est librement acquis par le locataire en place, les personnes faisant ménage commun avec lui bénéficiant, avec son accord, du même droit.
- f) Est vacant, le dernier locataire ayant résilié son bail. »

Les auteurs du projet de loi l'ont présenté en commission.

A Genève, la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maison d'habitation (mesures de soutien en faveur des locataires et de l'emploi), du 25 janvier 1996 (LDTR), en son article 39, soumet l'aliénation (et donc également l'acquisition) d'un appartement précédemment loué à autorisation. Hormis le cas où c'est le locataire en place qui souhaite acquérir son propre appartement, l'autorisation d'acquérir en pleine propriété un appartement précédemment loué par un ménage souhaitant s'y établir est généralement interdite, même si l'appartement est vacant.

Cette réglementation avait pour but, lors de son introduction dans la législation genevoise en mars 1985, de lutter contre le phénomène dit des « congés-vente », qui consistait à mettre le locataire devant le choix d'acheter son logement ou de voir son bail résilié.

Dans l'esprit de ses auteurs, cette disposition légale avait également pour objectif purement idéologique de maintenir un parc de logements à louer le plus important possible, de manière à freiner le mouvement naturel vers le développement de la propriété individuelle de son propre logement.

Il convient ici de rappeler qu'après l'entrée en vigueur de l'article 9 LDTR, devenu depuis l'article 39 LDTR, le Code des obligations suisse (CO) a été modifié. Depuis 1990, le droit fédéral du bail à loyer rend en effet annulable un congé qui a été donné « *dans le but d'amener le locataire à acheter l'appartement loué* » (art. 271a, al. 1, lettre c, CO) ou pour sanctionner un locataire qui aurait refusé l'offre de son bailleur d'acheter son logement (congé-représaille).

Ainsi, abstraction faite de considérations purement politiques, l'article 39 LDTR n'a plus de raison d'être.

Au contraire, cette disposition institue un frein important à l'élargissement du marché du logement en propriété individuelle et contribue ainsi de manière décisive à augmenter le prix des appartements sur le marché. De plus, il est incontestable que les appartements situés dans les immeubles locatifs du canton constituent un stock important de logements d'« occasion », susceptibles d'être offerts sur le marché à des prix notablement plus bas que les appartements en PPE neufs que celui qui souhaite aujourd'hui acheter son appartement doit se résoudre à acquérir.

Ce projet de loi a pour but de concrétiser la troisième invite de l'IN 116 en assouplissant le régime d'autorisation d'aliéner prévu par l'article 39

LDTR. Il s'agit, d'une part, de permettre au locataire en place d'acquérir son propre appartement. D'autre part, lorsqu'un appartement est devenu vacant suite au départ de son plein gré de son précédent locataire, lequel aura résilié son bail, l'appartement ainsi libéré doit pouvoir être acquis par un ménage souhaitant y établir son domicile.

La proposition, dans le respect du libellé de l'IN 116, cherche à protéger le droit des locataires en place, puisque le nouveau régime proposé ne pourra en aucun cas avoir pour conséquence d'amener un locataire à quitter son logement contre son gré.

Contrairement à l'esprit qui sous-tend l'actuel article 39 LDTR, le projet de loi attribue la même « valeur » à un appartement loué et à un appartement occupé par son propriétaire. Un appartement précédemment loué acheté par une famille est certes retiré du marché locatif. Toutefois, dans le même temps, le ménage en question n'est plus à la recherche d'un logement sur ledit marché. Ainsi, l'équilibre est maintenu. L'assouplissement proposé du régime actuel ne péjore en rien le fonctionnement du marché locatif.

Les auteurs du projet de loi sont toutefois conscients des limites de leur proposition. L'on doit en effet s'attendre à ce que relativement peu de propriétaires d'immeubles locatifs ne s'engagent dans la vente de leur immeuble « par morceaux ».

Ce nonobstant, les auteurs du projet de loi sont persuadés qu'un certain nombre d'appartements précédemment loués pourront, à des conditions financières tout à fait intéressantes pour les deux parties, être vendus à une famille souhaitant y établir son domicile. Il s'agit d'une mesure, parmi les autres mesures proposées par l'IN 116, de nature à permettre à un certain nombre de locataires genevois de réaliser leur rêve d'accession à la propriété.

Le projet de loi propose également la suppression de l'article 39, alinéa 3, LDTR. Cette disposition est actuellement libellée comme suit :

« Afin de prévenir le changement d'affectation progressif d'un immeuble locatif, le désir d'un locataire, occupant effectivement « son logement » depuis 3 ans au moins, d'acquérir « ledit » logement n'est présumé l'emporter sur l'intérêt public que si les conditions suivantes sont réunies :

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

Cette proposition qui, depuis, a été adoptée par la Commission du logement dans le cadre du projet de loi 8660-A, a pour but essentiel de dissiper un malentendu sur la portée réelle de l'article 39, alinéa 3, LDTR.

II. Travaux de la commission

La Commission du logement a consacré ses séances des 15, 22 et 29 avril et des 6 et 13 mai 2002 à la concrétisation du volet 3 de l'IN 116, sous la présidence de M^{me} Marie-Paule Blanchard-Queloz.

Le rapporteur remercie M. Hubert Demain pour ses excellents procès-verbaux.

Ont assisté aux travaux de la commission :

- M. Laurent Moutinot, chef du Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement ;
- M. Georges Albert, directeur général de l'Office cantonal du logement ;
- M. Pascal Chobaz, chef du service juridique de la Police des constructions ;
- M^{me} Marie-Christine Dulon, juriste auprès de la direction de l'Office cantonal du logement ;
- M^{me} Aline Sofer, collaboratrice de la Police des constructions.

A. Auditions

1. Audition de la Chambre genevoise immobilière (CGI)

La Chambre genevoise immobilière, initiante, est représentée par M^e Jean-Marc Siegrist, membre du comité, et M^e Christophe Aumeunier, secrétaire-juriste.

Les initiants considèrent que la proposition de modification législative répond à la dernière invite de leur initiative. En effet, elle libéralise la vente d'appartements précédemment loués à condition qu'il n'en résulte aucune conséquence pour les locataires de ces appartements. Dès le moment où il faut que l'appartement ait été libéré suite à la décision librement consentie du précédent locataire de résilier son bail et de quitter son appartement, les droits des locataires sont préservés et la vente ultérieure de l'appartement ainsi libéré ne porte en rien atteinte aux droits des locataires. Cette condition, qui figure dans le texte de l'IN 116, est donc remplie.

La CGI appelle de ses vœux un tel assouplissement de la législation. Cela mettrait sur un pied d'égalité le fait d'occuper son propre logement ou de le louer.

De plus, l'ouverture partielle du marché de l'« occasion » permet d'établir un prix de vente moins élevé que le neuf.

Les initiants relativisent l'impact qu'aura une telle ouverture. Ils ne pensent pas que beaucoup de propriétaires vont se risquer à vendre un ou

deux appartements en PPE, pour se trouver confrontés à des problèmes de gestion ou à des difficultés au moment de revendre le solde des appartements leur appartenant.

Ils soulignent d'ailleurs que la réglementation existante à Genève n'est pas connue dans les autres cantons suisses, à l'exception d'un seul. Or, dans ces cantons, la pratique du congé-vente n'est pas de mise et aucun scandale particulier n'est à déplorer malgré de telles contraintes.

A la question d'un commissaire, la CGI répond que l'article 39 LDTR n'est pas du tout vidé de sa substance par le projet de loi, dans la mesure où la vente d'un appartement toujours occupé par son locataire ne pourra pas être vendue.

Un commissaire socialiste s'inquiète que la majorité de la population ne pourra pas se permettre d'acheter un appartement. Il lui est répondu que les études montrent que, financièrement, à moyen terme, l'acquisition d'un logement en propriété revient moins cher que la location.

En conclusion, les initiants considèrent que devenir propriétaire ou rester locataire est un choix de vie qu'il faut garantir. Par ailleurs, pour autant qu'aucune pression ne soit exercée sur le locataire en place pour qu'il résilie son bail, il appartient au propriétaire de décider s'il désire relouer ou vendre un appartement devenu vacant.

2. *Audition de l'Asloca*

L'Asloca est représentée par M^e Françoise Zutter.

L'Asloca constate actuellement une augmentation des résiliations de bail pour les motifs les plus divers. Elle considère que la protection contre ces résiliations est relativement restreinte.

L'Asloca estime que la formulation des propositions de modification de la loi est relativement vague. En particulier elle se demande ce qu'il faut entendre par l'expression « locataire en place ». Elle rappelle à ce propos la pratique courante des locataires fictifs, qui deviennent rapidement des acquéreurs potentiels.

L'Asloca est opposée à cette modification de la LDTR.

Un commissaire demande pourquoi l'Asloca n'est pas favorable à une proposition qui vise à doter les locataires d'un droit supplémentaire, soit celui d'acheter leur propre logement si le bailleur est d'accord. L'Asloca approuve ce principe mais suggérerait alors d'aller au bout du raisonnement et d'offrir au locataire un véritable droit supplémentaire, soit le droit de préemption.

Un commissaire demande au représentant de l'Asloca quel est le lien entre ses observations sur l'augmentation du nombre de congés et les propositions contenues dans le projet de loi, qui visent précisément à maintenir l'interdiction de l'acquisition d'un appartement loué par un tiers.

Aucune réponse n'est donnée à cette question par l'Asloca.

3. Audition de la Ville de Genève

La Ville de Genève est représentée par M. Nils de Dardel, directeur au Département municipal de l'aménagement, des constructions et de la voirie.

M. de Dardel commence par rappeler que la LDTR ne protège pas individuellement les locataires mais plutôt le logement locatif de manière générale. Il se prononce en défaveur du projet de loi qui remet cet objectif en cause.

La Ville de Genève considère que la lettre f du projet de loi, qui permet au locataire en place d'acheter son appartement, ouvre la porte à la conclusion de baux fictifs avec des locataires dont la réelle intention est de se porter ultérieurement acquéreur de l'appartement. Cela est de nature à provoquer la résiliation d'un grand nombre de baux.

M. de Dardel relève enfin que ce projet de loi augmente le risque d'inoccupation des appartements pendant de longs mois pour permettre leur revente. Il craint également la probable multiplication des immeubles « mixtes » comprenant à la fois des locataires et des propriétaires, avec les difficultés de gestion qui s'ensuivent.

M. de Dardel relève enfin que les risques d'abus augmentent avec la pénurie de logements.

La présidente de la commission demande à M. de Dardel ce que la Ville de Genève propose pour encourager l'accession à la propriété. Il lui est répondu qu'il n'est pas dans la philosophie de la Ville de Genève de s'engager dans cette réflexion. La propriété du logement doit être réservée aux nouvelles constructions.

Suite à la question d'un commissaire, M. de Dardel confirme que la possibilité de vendre des appartements loués est de nature à provoquer des effets sociologiques, soit l'exode des populations modestes du centre-ville lequel serait ainsi amené à accueillir des commerces à vocation plus luxueuse.

4. Audition du Rassemblement pour une politique sociale du logement (RPSL)

Le RPSL est représenté par M. Albert Otter, président, et par M^{me} Karine Grobet-Thorens, secrétaire adjointe.

M. Otter évoque l'initiative populaire de 1985 contre les congés-vente, à l'origine de la législation actuelle. Il constate que depuis cette époque les loyers ont sensiblement augmenté. Il évoque aussi le problème de surendettement des ménages en cas d'accession à la propriété. Il note qu'à Genève le problème des prix du marché du logement est chronique, puisque la pénurie atteint tous les secteurs du marché. Il dit avoir, en son temps, soutenu le projet de loi permettant l'accession à la PPE dans le cadre des HLM. Il rappelle la période spéculative des années 1980 et les complaisances diverses des banques qui l'encouragèrent.

S'agissant du projet de loi, il relève une contradiction entre l'exigence de « libre acquisition » et l'obligation prévue par la loi de relogement du locataire.

M. Otter se reporte à une étude récente du journal *Genève Home Information* qui tente de montrer que la majorité de la population n'accorde pas sa confiance aux agents immobiliers, ce qui renforce l'idée du rôle néfaste qu'ils peuvent jouer dans ce contexte. Il pense que cela pourra rétablir un climat détestable suite à la résiliation des baux. Il constate qu'il y a eu peu de périodes où le nombre de logements était suffisant. Il rappelle également la problématique du changement d'affectation de logements en surfaces commerciales et les déménagements en zone suburbaine que tout cela entraîne.

Suite à diverses autres considérations sur la situation du logement (vente en bloc dans le cadre de poursuites en réalisation forcée ; diminution des logements subventionnés ; réalisation de la loi de 1991 sur les 3000 HBM ; inconvénient des surtaxes dans les immeubles subventionnés, qui contraignent les locataires à quitter leur logement), M. Otter déclare que le RPSL prépare des propositions et refuse de remettre en cause l'interdiction des congés-vente. Il signale que son association est prête à lancer le référendum.

M^{me} Grobet-Thorens apporte un certain nombre de compléments techniques à la position du RPSL. En particulier, elle regrette que le délai de 3 ans mentionné à l'article 39, alinéa 3, ne soit pas repris à l'article 39, alinéa 4, lettre e. A son avis, l'absence de délai de résidence est de nature à favoriser la conclusion de baux fictifs.

En ce qui concerne la lettre f, elle considère que le dernier locataire peut résilier pour de nombreuses raisons, qui constituent autant de contraintes.

Un commissaire demande si un amendement du texte du projet de loi, qui réintroduirait le délai de 3 ans de résidence pour permettre au locataire en place d'acheter son appartement, conviendrait au RPSL. M^{me} Grobet-Thorens répond par l'affirmative.

B. Données chiffrées

A la demande de la commission, les représentants du Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (DAEL) ont fourni un certain nombre de données chiffrées sur les ventes d'appartement. Ils sont joints en annexe au présent rapport, de même que d'autres chiffres sur les logements neufs construits dans le canton de Genève de 1992 à 2001.

C. Débat et discussion

Le rapporteur de majorité énoncera ici les principales critiques formulées à l'encontre du projet et résumera les réponses qui y ont été apportées.

Les points évoqués ci-dessous figurent dans l'ordre décroissant de leur importance, voire de leur pertinence, ainsi que le lecteur pourra s'en rendre compte.

1. Le retour des congés-vente

Pour la minorité de la commission, la possibilité de vendre un appartement précédemment loué de manière individualisée serait de nature à provoquer le retour des congés-vente ou, à tout le moins, d'augmenter la pression sur les congés.

Cet argument se fonde essentiellement sur le fait que la possibilité offerte au locataire en place d'acheter son appartement amènera un certain nombre de bailleurs à résilier les baux pour relouer ensuite l'appartement à des locataires fictifs dont l'intention est en réalité d'acheter l'appartement.

Si l'on se base sur le projet de loi d'origine, cette argumentation n'est pas dénuée de fondements. En effet, s'il suffisait d'être locataire d'un appartement pour pouvoir l'acheter, avec l'accord de son propriétaire, on pourrait imaginer que ledit propriétaire ferait le nécessaire pour libérer l'appartement en résiliant le bail. L'appartement une fois libre serait ensuite loué au « candidat acquéreur », lequel pourrait ensuite l'acheter sans délai.

Il faut toutefois remarquer que, même à ces conditions, l'entreprise serait aléatoire et longue. En effet, le locataire d'un appartement dont le bail est résilié peut contester son congé et demander des prolongations de bail. Dans la règle, son bail sera prolongé de 4 ans. Une fois la prolongation échue, le bailleur doit entreprendre une procédure d'évacuation, qui peut encore durer de nombreux mois, voire des années.

Toutefois, pour la clarté des débats, la lettre e de l'avant-projet de loi, qui permettait au locataire en place d'acheter son appartement, a été retirée. Cette proposition a été traitée dans le cadre du projet de loi 8660. Il faut remarquer ici qu'à cette occasion, la Commission du logement a maintenu la condition du délai de résidence de 3 ans. Cette condition, qui ne fait que codifier la pratique actuelle, vide les critiques décrites ci-dessus de leur pertinence.

Etant donné que seule la possibilité de vendre un appartement devenu vacant suite au départ de son plein gré du précédent locataire a été retenue par la commission, on doit s'interroger pour savoir, si cette ouverture est de nature à augmenter la pression sur les congés.

La commission a insisté sur le fait que le départ du précédent locataire devrait avoir lieu librement, sans contrainte aucune du bailleur. Il s'agit là d'ailleurs de respecter l'invite de l'IN 116, qui demande que les droits des locataires soient entièrement préservés.

Les opposants au projet de loi rétorquent, pour les plus modérés d'entre eux, que le bailleur pourra favoriser le départ du locataire au moyen, par exemple, du versement d'une somme d'argent. Pour les plus extrémistes d'entre eux, un locataire ne résilie jamais un bail de son plein gré. Il y est toujours contraint par les contingences de la vie.

L'on ne saurait évidemment suivre ce type de considérations. Dans le cadre de la protection des locataires, ce à quoi il importe de prêter attention, c'est que le locataire ne soit pas contraint de quitter son logement **du fait du bailleur**. Les actes que l'on entend ici prohiber sont principalement la résiliation du bail par le bailleur.

Quant au versement d'une somme d'argent par le bailleur au locataire, il convient d'admettre que l'on ne saurait empêcher une personne de conclure librement un contrat à titre onéreux par lequel, contre le versement d'une somme d'argent, il consent à quitter son logement.

Ainsi, il est permis de conclure que le présent projet de loi, dans sa version définitive, n'est pas de nature à entraîner une augmentation des résiliations de bail.

2. Réduction du parc locatif

La possibilité de vendre un appartement devenu vacant suite au départ du précédent locataire de son plein gré à un ménage souhaitant s'y établir serait de nature à réduire le parc locatif et, par conséquent d'amoinrir la protection des locataires. Cela irait à l'encontre de la volonté populaire exprimée en 1985 lors de l'adoption par le peuple de l'initiative du RPSL contre les congés-vente.

A cela il convient de répondre en deux temps. En premier lieu, d'un point de vue pratique, ainsi que les représentants de la Chambre genevoise immobilière l'ont rappelé lors de leur audition, il n'y a pas lieu de craindre que de nombreux bailleurs se lancent dans le « démembrement » de leur immeuble en le vendant appartement par appartement. Les conséquences d'une telle démarche sur la gestion de l'immeuble ainsi que, hypothétiquement, sur la possibilité de vendre en bloc, à un moment donné, les appartements n'ayant pas été vendus individuellement, aura un effet préventif important. Ainsi, il convient de ne pas exagérer la portée de cette ouverture.

En second lieu, d'un point de vue politique, c'est bien la volonté de la majorité d'affirmer qu'il n'y a pas lieu de porter un jugement de valeur différent sur un appartement locatif ou un appartement en propriété individuelle. Les deux se valent. Il s'agit dans les deux cas d'un logement occupé par des personnes. De plus, les sondages cités au début du rapport général montrent qu'une large majorité de la population souhaiterait devenir propriétaire de son logement et pense qu'il faut favoriser un tel mouvement par des mesures politiques. Ainsi, le dogme du maintien d'un parc locatif intangible est dépassé, pour autant qu'il ait jamais correspondu à une réalité.

Il faut bien plutôt interpréter le vote de 1985 comme une sanction de la pratique inacceptable des congés-vente. Alors que cette pratique a disparu et qu'elle est prohibée par le droit fédéral, il y lieu d'assouplir le régime genevois de l'interdiction d'aliéner un appartement.

3. Inconvénients pratiques

Les opposants relèvent que la vente d'appartements isolés dans un ancien immeuble locatif pourrait provoquer des difficultés. Les points suivants sont notamment évoqués :

a) *Cohabitation de propriétaires individuels et de locataires*

La cohabitation dans un même immeuble de locataires et de propriétaires individuels serait de nature à causer des tensions. Il convient ici de remarquer que cette situation s'observe fréquemment dans les immeubles en propriété par étages dont certains lots sont loués. L'on n'a pas pour l'instant constaté que des conflits naîtraient de cette situation de fait.

b) *Difficultés de gestion*

Le fait que certains appartements soient en mains de propriétaires individuels et que le reste des appartements de l'immeuble, voire la majorité d'entre eux, appartienne à un seul et même propriétaire, serait de nature à provoquer des difficultés de gestion.

D'un point de vue juridique, tel n'est pas le cas puisque l'immeuble serait soumis au régime de la propriété par étages, qui obéit à des règles très précises (art. 712 et suivants du Code civil suisse). Il est vrai qu'en pratique, vu le poids prépondérant du propriétaire de plusieurs appartements, des tensions peuvent survenir.

Cela ne représente pas un inconvénient majeur. Il est toutefois possible que cet élément amènera des bailleurs à renoncer à vendre des appartements de manière individualisée, ce qui devrait rassurer la minorité.

c) *Exode social*

La vente à large échelle d'appartements précédemment loués serait de nature à provoquer un exode des gens modestes des centres urbains vers les banlieues. Il en résulterait une augmentation des prix des biens, des immeubles et des services en ville, qui deviendraient ainsi inaccessibles à une partie de la population. La cohésion sociale s'en trouverait menacée.

Cet argument ne saurait être sérieusement soutenu. En effet, d'une part, on ne voit pas pourquoi on assisterait à des ventes d'appartements de manière individualisée que dans les centres urbains. De telles transactions pourront parfaitement intervenir dans les zones périurbaines, voire même en campagne.

De plus, d'un point de vue financier, l'acquisition d'un appartement précédemment loué, soit un objet d'« occasion », revient moins cher que la location du même objet. Dès lors, il n'y a pas lieu de faire de différence sociale nette entre les locataires et les propriétaires.

Enfin, les centres urbains, tels que le centre-ville ou le Vieux Carouge (exemples cités en commission) sont plus attractifs, il s'agit d'une situation

existante, que les appartements des immeubles concernés soient à vendre ou à louer. Les opposants au projet de loi relèvent d'ailleurs que déjà aujourd'hui les beaux immeubles du centre-ville ou du Vieux Carouge sont occupés par des gens aisés. Cela revient à dénuer leur critique de toute pertinence.

d) Réalisation de la rente foncière

Le leitmotiv de certains est que le but poursuivi par les auteurs du projet de loi n'est pas de favoriser l'acquisition de logements par des locataires qui souhaiteraient devenir propriétaires, mais bien de permettre aux propriétaires-bailleurs-vendeurs de réaliser la « rente foncière ».

Outre que l'on ne perçoit pas très bien de quoi il s'agit, la survenance de ce phénomène ne peut être que la conséquence de l'objectif de base de l'IN 116, soit de permettre au plus grand nombre de devenir propriétaire. Il est d'ailleurs curieux que la gauche ne soit pas favorable à ce que la propriété du sol soit répartie entre une multitude de personnes et préfère qu'elle demeure l'apanage d'un faible nombre de propriétaires importants.

Une telle **démocratisation de la propriété** permettrait de répartir la « rente foncière », qui ne serait ainsi plus accaparée par une caste de privilégiés.

e) Augmentation des logements vides

Permettre de vendre un appartement devenu vacant suite au départ de son plein gré du précédent locataire à un ménage désireux de s'y établir serait de nature à favoriser la vacance de ces logements.

Une telle conséquence ne peut pas être exclue. Il s'agirait toutefois d'un effet marginal de la mise d'un logement sur le marché de la vente. Ses effets bénéfiques, telle que la soustraction du logement en question à la pression sur les loyers ou sur les congés, ou l'émancipation du futur occupant du logement d'un bailleur tout-puissant en valent certainement la peine.

f) Fixation des prix dans la loi

Un député socialiste, soucieux de permettre au plus grand nombre de devenir propriétaire de son logement, notamment aux personnes modestes, souhaite que les prix de vente soient fixés dans la loi.

Si le but poursuivi par ce député est louable, on doit malheureusement constater que le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion de préciser que la fixation des prix de vente n'est pas conforme à la Constitution fédérale.

g) Droit d'emption ou de préemption

Dans le même souci de faciliter l'accès à la propriété des locataires, les représentants de l'Asloca, notamment, proposent l'inscription dans la loi d'un droit d'emption ou de préemption en faveur des locataires.

Deux remarques s'imposent :

- L'inscription d'un droit d'emption en faveur du locataire empiète de façon trop incisive sur le droit de la propriété. A ce titre, il n'est pas conforme à la garantie de la propriété instituée par la Constitution fédérale.
- Quant au droit de préemption, sa conformité au droit fédéral reste à être vérifiée. Ce nonobstant, il faut constater qu'il ne saurait être inséré dans notre législation avec **cohérence** que pour autant que l'article 39 LDTR autorise le locataire à acheter son appartement...

D. Votes de la commission

L'entrée en matière sur le projet de loi est acceptée par 8 oui (3 L, 2 R, 2 PDC, 1 UDC) contre 7 non (3 S, 2 Ve, 2 AdG).

Titre et préambule

Le titre suivant est proposé :

« Projet de loi modifiant la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (mesures de soutien en faveur des locataires et de l'emploi), du 25 janvier 1996 (Concrétisation du volet 3 de l'IN 116 « Pour un toit à soi ») »

L'amendement consistant à supprimer la dernière parenthèse et à ajouter, après la date de la loi, les termes « ... et concrétisant le 3^e volet de l'IN 116 « Pour un toit à soi » » est accepté par 6 oui (1 Ve, 3 S, 2 AdG) et 8 abstentions (3 L, 2 R, 2 PDC, 1 UDC).

A ce stade du débat, un député de la majorité intervient pour déclarer que les auteurs du projet de loi ont pris acte des réticences et réserves exprimées dans le courant des débats et désirent renoncer à l'abrogation de l'article 39, alinéa 3, LDTR et à la lettre e de l'alinéa 4.

Dès lors, ne reste que la lettre f de l'article 39, alinéa 3, LDTR, qui devient la lettre e.

Article 39, alinéa 4, lettre e (nouvelle)

La majorité de la commission manifeste la volonté de préciser dans le texte de loi que l'appartement vacant ne saurait être vendu à une personne désirant y établir son domicile que pour autant que le précédent locataire ait résilié son bail de son plein gré et, plus particulièrement, sans contrainte du bailleur.

Dès lors, l'article libellé comme suit est soumis au vote :

« e) Est vacant, le dernier locataire ayant résilié son bail sans contrainte du bailleur. »

Cet article tel que modifié est adopté par 8 oui (3 L, 2 R, 2 PDC, 1 UDC) contre 7 non (3 S, 2 Ve, 2 AdG).

Vote d'ensemble

Le projet de loi est adopté dans son ensemble par 8 oui (3 L, 2 R, 2 PDC, 1 UDC) contre 7 non (3 S, 2 Ve, 2 AdG).

Annexes :

- Statistiques sur les ventes d'appartements
- Statistiques sur les logements neufs construits de 1992 à 2001 par catégories

VENTES D'APPARTEMENTS**Éléments statistiques pour la commission du logement**

1999 : 539 requêtes en autorisation de vente

559 autorisations délivrées

6 refus

2000 : 409 requêtes en autorisation de vente

407 autorisations délivrées

4 refus

2001 : 431 requêtes en autorisation de vente

413 autorisations délivrées

5 refus

(sources : compte-rendu de l'Etat)

2002 : 1^{er} janvier au 30 avril 2002

155 requêtes en autorisation de vente déposées

118 autorisations délivrées en application de l'article 39 alinéa 4 LDTR

9 autorisations délivrées en application de l'article 39 alinéa 2 LDTR

Aucune autorisation délivrée en application de l'article 39 alinéa 3 LDTR

Sur les 127 autorisations délivrées, 84 fois (~ 66 %) l'appartement était vacant et 35 fois l'appartement était occupé au moment de la délivrance de l'autorisation.

Logements neufs construits dans le canton de Genève de 1992 à 2001 par catégories

Sources : OCL et OCSTAT

Années	TOTAL logements **	Nombre de villas **	Nombre de logements ZD PPE mis en vente *	Nombre de logts subventionnés **	Autres catégories de logements
1992	2132	90	166	733	1143
1993	1602	98	118	519	867
1994	1859	116	79	931	733
1995	1623	257	171	805	390
1996	2629	291	366	1172	800
1997	2275	333	323	940	679
1998	1610	411	65	500	634
1999	1862	477	254	758	373
2000	1987	380	294	1073	240
2001	1560	355	329	443	433
Total sur 10 ans	19139	2808	2165	7874	6292

* : source OCL

** : source OCSTAT

Rapport de la première minorité de M. Carlo Sommaruga

Mesdames et
Messieurs les députés,

Protection contre les congés-vente : une volonté populaire

En 1985, le peuple genevois acceptait, à une large majorité, l'initiative populaire lancée le 5 juillet 1983 par le Rassemblement pour une politique sociale du logement « **pour protéger les locataires contre les congés-vente** », modifiant la loi sur les démolitions transformations et rénovations (ci-après LDTR) et soumettant à autorisation l'aliénation des appartements destinés à la location.

Par une acceptation sans appel de l'initiative, dans un contexte politique et social extrêmement tendu, le peuple genevois mettait fin à la pratique détestable des congés-vente, lancée par de multiples opérateurs immobiliers, dont certains noms sont restés tristement célèbres, comme celui de M. Jurg Staubli. Cette pratique consistait à transformer des immeubles locatifs en immeubles en PPE, puis à placer rapidement les locataires devant le choix d'acheter leur logement ou partir.

Comme le rappelait le chef du Service juridique de la Direction de la police et des constructions en Commission du logement, il y a eut pas moins de 10 000 logements qui, dans les mois qui précédèrent la votation populaire, furent transformés en PPE, montrant bien par là que cette pratique ne relevait pas d'un phénomène isolé limité à quelques « moutons noirs », mais d'un *modus operandi* admis par l'ensemble des milieux immobiliers, promoteurs, régisseurs et spéculateurs, sans grande distinction.

Nombre d'opérateurs immobiliers, mus par l'appât du gain facile, avec des méthodes plus ou moins agressives, avaient trouvé dans l'opération des congés-vente un mode rapide de réaliser la plus-value foncière sur le dos des locataires de ce canton.

Le désarroi et la panique chez les locataires fut d'une grande ampleur et tout particulièrement chez les locataires les plus modestes qui vivaient dans des logements bon marché et sur lesquels les profits, en cas de vente d'appartements, pouvaient être les plus importants.

La prise de position du Conseil d'Etat, lors de la votation du 10 mars 1985, éclaire parfaitement la gravité de la situation sociale et l'impact de la libéralisation des ventes d'appartements à Genève :

« Le Conseil d'Etat est très préoccupé par le nombre croissant de locataires dont le bail a été résilié avec pour motif le désir du propriétaire de vendre leur appartement.

La presse s'est fait l'écho de plusieurs cas d'immeubles d'un certain âge, dont les locataires, souvent de condition modeste si ce n'est des retraités AVS, n'avaient manifestement pas les moyens d'acquérir en propriété leur appartement, sans parler de l'aspect éminemment désagréable de l'alternative devant laquelle se trouvent placés lesdits locataires, surtout dans les périodes de très grave pénurie de logements que connaît notre canton.

(...)

Le Conseil d'Etat est également très préoccupé par le congé notifié à des locataires dans des immeubles construits avec l'aide financier de l'Etat et qui étaient arrivés au terme de leur période de subvention et, par voie de conséquence, du contrôle des loyers.

C'est ici l'occasion de rappeler que si notre Etat est fondé sur le principe de la liberté du commerce et de l'industrie, cette liberté n'est pas totale et peut être restreinte pour des motifs d'intérêt public, notamment lorsque cette liberté est en soi faussée par des situations de pénuries ou qu'elle donne lieu à des abus portant atteinte à l'intérêt général.

La jurisprudence du Tribunal fédéral relève également que la garantie de la propriété privée n'exclut pas des restrictions motivées par l'intérêt public, comme celle de la loi restreignant les démolitions et transformations des maisons d'habitation en raison de la pénurie de logements, du 17 octobre 1962.

Devant l'évolution de la situation et le manque de retenue de certains propriétaires qui profitent de la pénurie de logements, le Conseil d'Etat considère qu'il est devenu indispensable de renforcer la législation applicable en matière de protection des maisons d'habitation fondée sur la notion de pénurie ». (Brochure d'information aux électeurs lors des votations populaires du 10 mars 1985, pages 19 et 20).

Il n'est donc pas admissible que cette protection sociale tout à fait justifiée soit sacrifiée sur l'autel de la liberté de profit rapide des milieux immobiliers.

Une protection fédérale en forme de filet percé

Si, depuis lors, le législateur fédéral a intégré dans la protection contre les congés des baux d'habitation l'annulation du congé donné par le bailleur

seulement dans le but d'amener le locataire à acheter l'appartement loué, il apparaît que le nombre d'annulations de congés fondés sur cette disposition (art. 271 a, lettre c, CO) est pratiquement nul. Contrairement à ce que s'empressent d'affirmer les représentants des bailleurs, ce n'est pas en raison de l'absence de situations de pression exercée sur les locataires par les bailleurs et les régies que le nombre d'annulations de congés fondés sur le motif d'un congé-vente est si bas, mais uniquement par le changement de pratique des bailleurs et régisseurs depuis l'adoption des dispositions légales cantonales et fédérales. En effet, ceux-ci, contrairement à ce qu'ils pratiquaient au cours des années 80, n'écrivent évidemment plus à leurs locataires pour leur proposer d'acheter le logement. Aujourd'hui, ils démarchent oralement directement les locataires, en l'absence de tout tiers, empêchant ainsi les locataires d'amener la preuve qu'avant le congé, la régie ou le bailleur est intervenu pour lui proposer l'achat de l'appartement. Dans ces conditions, les locataires qui tentent tout de même de contester le congé en raison des pressions auxquelles ils ont été soumis, sont déboutés par les tribunaux en raison de l'absence des preuves.

Ce sont les petits propriétaires agissants seuls, sans mandataire professionnellement qualifié, qui se font encore piéger.

Par ailleurs, le Code des obligations ne protège aucunement le locataire contre les résiliations de bail motivées par la volonté de vendre à un tiers. Au contraire, le Tribunal des baux et loyers valide tous les jours ce genre de congé.

C'est donc bien grâce aux dispositions de la LDTR et à la nécessité d'obtenir une autorisation de vente d'appartement, que les locataires bénéficient d'une protection préventive empêchant que leur appartement ne soit mis sur le marché de la vente en PPE et ne reçoivent leur congé.

Une protection qualifiée d'intérêt public évident par le Tribunal fédéral

La force du dispositif introduit par voie d'initiative populaire dans la LDTR, c'est qu'il ne vise pas de la défense du locataire dans ses rapports avec le bailleur – problématique de compétence fédérale, mais qu'il concrétise la protection du parc genevois de logements locatifs contre un changement d'affectation en PPE. Il s'agit donc, dans un canton où l'écrasante majorité des habitants est locataire et ne dispose pas de fortune imposée lui permettant d'acheter un logement, d'un moyen de protection tout à fait adéquat.

Mais cet objectif de la loi est-il admissible ?

Laissons parler le Tribunal fédéral dès lors que l'article 39 LDTR sur l'aliénation des appartements destinés à la location a fait l'objet de multiples jurisprudences. Dans le dernier arrêt prononcé au sujet de cette disposition, publié dans la *Semaine Judiciaire* pas plus tard que le 18 février 2003, il affirmait ceci :

« Dans ses arrêts précédents (ATF 113 Ia 128, c. 7a p. 133-134 ; 101 Ia 23 c. 3a, p. 26 et les arrêts cités), le Tribunal fédéral a déjà affirmé que la réglementation de la LDTR correspond à un intérêt public évident et que celui-ci peut l'emporter sur l'intérêt de l'aliénateur à retirer de la vente le meilleur bénéfice (arrêt UBS précité, c.2f ; arrêt du 26 mars 1991 dans la cause SI F.) » (SJ 2003 I page 86-87)

Une loi qui permet déjà les ventes d'appartements en cas de nécessité

Contrairement à une idée propagée par les détracteurs de la LDTR, celle-ci n'interdit pas la vente de tout appartement. Un appartement ainsi vendu lorsqu'il a été construit en PPE ou a été vendu sous forme individualisée en PPE avant le 30 mars 1985. De plus, un appartement peut être vendu lorsque l'intérêt privé l'emporte sur l'intérêt public. Comme l'indique le règlement d'application de la LDTR, c'est notamment le cas s'il y a nécessité de liquider un régime matrimonial ou une succession ou de satisfaire aux exigences d'un plan de désendettement du propriétaire.

Toutefois, sont exclues les opérations financières, spéculatives, qui visent à réaliser le meilleur bénéfice.

Or, c'est dans ce registre que se situe le projet de loi adopté par la majorité de la commission.

Une révision dévastatrice sur le plan social

La modification de la LDTR censée concrétiser l'IN 116 qui vise, de manière apparemment anodine, à permettre la vente de tout appartement locatif vacant, libéré spontanément par le locataire, prétendument sans pression du bailleur, a des effets dévastateurs, d'une part, pour les locataires et, d'autre part, sur l'ensemble du marché du logement, sans que les futurs éventuels acquéreurs y trouvent aucun avantage.

Tout d'abord, selon les chiffres communiqués par le DAEL en commission, plus précisément son président, au vu du nombre de personnes quittant chaque année le canton de Genève et celui des déménagements internes sur le territoire cantonal, la modification légale permettrait, une fois les immeubles mis en PPE, **la vente de près de 10 000 logements par**

année, soit un chiffre annuel correspondant au nombre total d'appartements qui en 1985 étaient entrés dans le processus des congés-vente.

Comme l'a souligné avec grande pertinence une députée verte en commission, l'acceptation de la modification de l'article 39 proposée « revient à valider la vente de la quasi totalité des appartements sur le marché » !

Deuxièmement, **les premiers logements locatifs qui seront l'objet d'une vente en cas de libéralisation du marché ce sont bien évidemment les logements bon marché**. Ces logements, souvent occupés par des personnes qui y vivent depuis longtemps, mais qui doivent les quitter en raison de contraintes liées à leur état de santé, à des modifications du groupe familial ou à des impératifs professionnels, permettraient au propriétaire une fois l'appartement laissé vacant « librement » par le locataire de réaliser très rapidement la rente foncière, avec un bénéfice colossal, après simple rafraîchissement, rénovation plus substantielle ou même sans travaux.

D'ailleurs, lors de la séance de la Commission du logement du 15 avril 2002 le député libéral à l'origine du texte a admis cet effet de la modification légale proposée sur les logements bon marché (PV 17 Commission du logement). Il est vrai que ce député non sans cynisme a précisé lors de la même séance de commission, lorsque d'aucuns s'inquiétaient des effets sur le sort des personnes aux revenus modestes, « *qu'il regrette que le locataire modeste ne soit pas en mesure d'acquérir son appartement, mais rappelle que l'objectif n'est pas ici de retenir le locataire mais de trouver un acquéreur* » !

Il est donc admis par les auteurs du projet de loi eux-mêmes que la modification de l'article 39 LDTR va supprimer, avec ou sans pression des bailleurs, avant tout des logements bon marché.

Troisièmement, **des centaines d'appartements resteront vacants pendant plusieurs mois** dans l'attente que les acheteurs finalement acceptent les conditions de vente imposées par les professionnels de l'immobilier. Or, ce seront à nouveau les locataires modestes, soit la majorité de la population genevoise, qui subiront les premiers les conséquences. N'ayant ni les moyens d'acheter, ni la possibilité de trouver à se loger dans un marché locatif se restreignant, ces personnes et ces familles devront accepter de vivre en suroccupation dans des conditions d'habitation précaires.

Aucun avantage pour les éventuels futurs acquéreurs

Le projet de loi ne favorisera pas pour autant les nouveaux acquéreurs potentiels. Ceux-ci se verront proposer les appartements au prix fort. Les vendeurs, ayant la maîtrise totale de la situation et des opérations d'aliénation

d'appartements, fixeront les prix de vente, selon leur bon vouloir, profitant de la grave pénurie de logements. Il n'y aura pas de baisse des prix de vente des appartements comme le laissent entendre les milieux immobiliers. En effet, ce n'est assurément pas en transformant des appartements locatifs en appartements en PPE que l'offre globale de logements augmentera à Genève et que l'on diminuera la pénurie avec une détente sur le coût des logements, qu'ils soient en vente ou en location. Au contraire, comme déjà mentionné ci-dessus, la déréglementation proposée aggraverait la pénurie avec une pression majeure sur les prix.

La spéculation sur la vente d'appartements au détriment des locataires, mais aussi au détriment des acheteurs est déjà programmée. Elle sera accompagnée des conséquences sociales résultant de l'endettement des petits propriétaires dès la remontée des taux hypothécaires, comme cela s'est produit au courant des années 1990 après l'explosion de la bulle spéculative.

La majorité parlementaire a clairement indiqué en commission qu'elle n'entendait pas favoriser l'acheteur dans le cadre de ce projet de loi, mais bien de favoriser la vente. Ainsi, les députés de l'Entente ont exprimé leur refus d'imaginer un droit d'emption ou de préemption en faveur du locataire du logement lui permettant de l'acquérir, dès lors qu'il fallait laisser toute latitude au vendeur de pouvoir choisir tant l'acheteur que le prix de vente.

Il est donc fallacieux d'affirmer que ce projet de loi favorise une démocratisation de l'accession à la propriété. Il ne fait que donner les moyens aux propriétaires actuels de réaliser le meilleur bénéfice, fut-il spéculatif.

Conclusion

Au bénéfice de ce qui précède nous vous invitons, Mesdames et Messieurs les députés, à clairement rejeter le projet de loi inique à l'égard des locataires, ne démocratisant pas la propriété individuelle et portant manifestement atteinte à la stabilité sociale de ce canton.

Rapport de la seconde minorité de M. Christian Grobet

Mesdames et
Messieurs les députés,

1. Le démantèlement voulu de la LDTR

La minorité s'oppose au projet de loi 8937 visant à modifier l'article 39 de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (LDTR). Comme le rapport de minorité relatif au projet de loi 8660 modifiant également la LDTR le relève, la nouvelle majorité du Grand Conseil, motivée par la défense des intérêts des propriétaires immobiliers, a décidé de démanteler la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation, du 25 janvier 1996 (ci-après LDTR). A cette fin, elle a déposé plusieurs projets de loi visant à modifier la LDTR, dont le projet de loi 8660 portant sur l'article 39, alinéa 4.

Il y a lieu de rappeler que l'article 39 LDTR résulte d'une initiative populaire acceptée massivement par les citoyennes et citoyens de Genève en mars 1985. Cette initiative visait à protéger les locataires contre les « congés-vente » de sinistre mémoire.

2. Une disposition légale qui a mis fin aux « congés-vente »

En effet, au début des années 1980, les immeubles locatifs, plus spécialement ceux ayant des loyers modérés, ont fait l'objet d'une spéculation effrénée. Les spéculateurs se sont rendu compte qu'ils pouvaient réaliser des bénéfices bien plus importants en procédant à la vente individuelle des appartements d'un immeuble plutôt que de mettre en vente l'immeuble lui-même. C'est ainsi que des centaines d'immeubles ont été mis sous le régime de la propriété par étage et des milliers d'appartements sont devenus en peu de temps susceptibles d'être vendus individuellement.

De nombreux locataires ont reçu leur congé et se sont trouvés confrontés au dilemme de devoir acheter leur appartement ou de partir. Ce procédé particulièrement scandaleux et les multiples drames qu'il a suscités ont amené les milieux des locataires à lancer une initiative populaire ayant pour but de compléter la LDTR d'une disposition légale permettant de contrer cet émiettement du parc immobilier genevois avec comme corollaire la disparition de nombreux logements locatifs bon marché.

L'initiative n'a pas proposé d'interdire la vente d'appartement, mais de soumettre celle-ci à une autorisation délivrée par la police des constructions. Le Tribunal fédéral, saisi de plusieurs recours interjetés par les milieux immobiliers et des propriétaires fonciers individuels, a confirmé la conformité de la nouvelle disposition légale avec le droit fédéral. Le Tribunal fédéral avait déjà confirmé à plusieurs reprises la constitutionnalité de la LDTR en rappelant que les cantons peuvent prendre des mesures dans le domaine du logement, que ce soit pour favoriser la construction de logements bon marché ou pour maintenir le parc existant de logements locatifs répondant aux besoins prépondérants de la population. Le Tribunal fédéral avait admis la légitimité d'un contrôle des loyers applicable aux logements rénovés, afin de prévenir des changements qualitatifs d'habitat avec la mutation d'appartements bon marché en appartements onéreux.

Le Tribunal fédéral a retenu le même raisonnement en ce qui concerne le changement de statut d'un appartement locatif en un appartement en propriété par étage, considérant qu'il s'agissait d'un changement qualitatif qui avait pour but de supprimer des logements bon marché au profit de logements accessibles, en raison de leur prix d'acquisition, à une minorité seulement de la population.

L'article 39 limite strictement les cas exceptionnels permettant de mettre en vente un appartement locatif. La disposition légale approuvée par le peuple genevois a été appliquée d'une manière cohérente et a permis de mettre fin aux abus ainsi que de ramener la paix du logement par rapport à un aspect particulièrement sensible de la protection des locataires.

Le fait qu'un appartement ait été libéré par un locataire n'a jamais été admis comme un motif pouvant justifier la mise en vente d'un appartement avec comme conséquence de le soustraire du marché des logements locatifs. Il y a environ 10 000 changements de locataires par année et une telle dérogation à l'interdiction de vente d'appartements locatifs aurait pour conséquence de vider de toute substance la protection des locataires, résultant de l'article 39 LDTR, voulue par le peuple en 1985.

3. Les effets pervers du projet de loi

Le projet de loi 8937, qui se résume à l'adjonction d'un paragraphe supplémentaire à l'alinéa 4 de l'article 39 LDTR, peut paraître à première vue anodin. De fait, il ouvre toutes grandes les portes de la mise en vente des appartements locatifs avec toutes les conséquences sociales qui en résultent.

La grande majorité de nos concitoyens n'ont pas les moyens financiers pour devenir propriétaires d'un appartement ou ne désirent tout simplement

pas « bénéficiaire » d'un tel statut. Le nombre de changements de locataires toutes les années à Genève démontre qu'en fonction de l'évolution de la vie (mariage, naissances d'enfants, départ de ceux-ci à l'âge adulte, divorce, décès), les besoins changent. Il y a lieu de souhaiter, tout particulièrement pour les jeunes ménages, que l'on ne tombe pas dans le système que connaissent certains pays, à savoir la nécessité d'acheter un appartement pour pouvoir se loger.

Par ailleurs, même si le texte de loi proposé entretient l'illusion que les locataires ne sont pas chassés de leur appartement, les choses se passent tout autrement. C'est en premier lieu le propriétaire d'un immeuble qui décide s'il entend conserver un immeuble locatif ou procéder à la vente individuelle de ses appartements. A partir du moment où un propriétaire a pris une telle décision, il est évident – et l'expérience des années 1980 l'a démontré – qu'il va exercer des pressions sur ses locataires pour qu'ils acquièrent leur appartement, surtout lorsqu'un certain nombre de ceux-ci auront été vendus et que le propriétaires voudra alors achever la procédure de mise en vente.

4. Le retour de la spéculation immobilière et des « congés-vente »

Même en l'absence de congés, les locataires – surtout en période de pénurie de logement, comme c'est le cas actuellement – se sentiront menacés. Dans d'autres cas, le propriétaire ne se gênera pas pour résilier le bail sans donner de motif.

Le projet de loi 8937, couplé avec le projet de loi 8660, qui vise à introduire dans la LDTR un autre motif pour mettre en vente des appartements locatifs, vont, de fait, réintroduire par la petite porte les « congés-vente », tels qu'ils ont été pratiqués au début des années 1980. Ces nouvelles dispositions légales auront pour effet de vider de sa substance l'article 39 LDTR, sans en donner l'apparence, puisqu'au lieu de supprimer cette disposition légale, la nouvelle majorité du Grand Conseil propose astucieusement de la compléter de prétendues conditions supplémentaires, qui en fait ont pour but de permettre la reprise des ventes d'appartements locatifs à Genève au détriment des locataires.

A noter que ces nouvelles dispositions légales ne feront pas construire un logement supplémentaire et ne constitue donc en aucune façon une réponse à la pénurie de logements dont souffre notre canton, mais auront pour conséquence de permettre aux spéculateurs immobiliers, qui ont déjà fait suffisamment de dégâts à Genève, de tirer profit de la crise du logement pour réaliser, sur le dos des locataires, des bénéfices indus.

Ces projets de loi doivent donc être refusés.

Secrétariat du Grand Conseil**PL 8937**

Projet présenté par les députés :

MM. Gabriel Barrillier, Florian Barro, Luc Barthassat, Hugues Hiltpold, René Koechlin, Pascal Pétroz et Jacques Baud

Date de dépôt: 4 mars 2003

Messagerie

Projet de loi

modifiant 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) (Concrétisation du volet 3 de l'IN 116)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit :

Article unique

La loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (mesures de soutien en faveur des locataires et de l'emploi), du 25 janvier 1996, est modifiée comme suit :

Art. 39, al. 4, lettre e (nouvelle)

- e) est vacant, le dernier locataire ayant résilié son bail sans contrainte du bailleur.

Secrétariat du Grand Conseil

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.

Amendement général de la première minorité

Projet de loi (XXXX)

concrétisant l'initiative populaire 116 « un toit à soi »

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
décrète ce qui suit :

Article 1 Modifications

Alinéa 1

¹ La loi encourageant l'accession à la propriété du logement par l'épargne-logement, du 26 septembre 1969 (L 1 35), est modifiée comme suit :

Art. 6, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ L'Etat ouvre à la caisse de l'Etat, au nom de chaque titulaire d'un livret d'épargne-logement, au sens de la présente loi, un compte de primes qui est crédité chaque année d'une somme égale à 5% du montant épargné en capital et intérêts.

Art. 8 Limite maximum des primes (nouvelle teneur)

La somme totale des primes créditées ne doit jamais dépasser 30% du montant épargné en capital et intérêts.

Art. 9 Versement des primes bonifiées (nouvelle teneur)

Les primes bonifiées sont versées et acquises définitivement au titulaire du compte lorsqu'il utilise les fonds épargnés pour financer l'acquisition d'un logement conforme aux conditions fixées par la présente loi et dans la mesure où la totalité de la prime n'excède pas 30% du montant utilisé en capital et intérêts. Le solde éventuel est annulé.

Art. 12 (abrogé)

Chapitre VI Exonération fiscale (nouvelle teneur de l'intitulé)

Art. 16, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ Le propriétaire d'un logement admis au bénéfice de la présente loi est exonéré de l'impôt immobilier complémentaire afférent à ce logement pendant 10 ans à compter de l'année qui suit celle de l'entrée en possession.

Alinéa 2

² La loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987, est modifiée comme suit :

Art. 2A Surfaces constructibles (nouveau)

Les autorités cantonales et communales veillent notamment à ce que l'offre de surfaces constructibles soit assurée pour répondre aux besoins. Elles compensent ainsi la perte de surfaces à construire.

Alinéa 3

³ La loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957, est modifiée comme suit :

Art. 5, al. 1, lettres a et b (nouvelle teneur)

Logements destinés à la location

- a) les bâtiments d'habitation locatifs répondent, en tout ou partie, par le type et les loyers des logements prévus à un besoin prépondérant d'intérêt général;

Logements destinés à la vente

- b) les bâtiments d'habitation destinés à la vente, quel que soit le mode d'aliénation (notamment cession de droits de copropriété d'étages ou de parties d'étages, d'actions ou de parts sociales) répondent, par le type et le prix de logements prévus à un besoin prépondérant d'intérêt général;

Art. 5, al. 4 (nouveau)

⁴ Dans son préavis, l'exécutif communal peut demander qu'une partie des logements construits soit destinée à la location. Dans ce cas, la délivrance de l'autorisation de construire est subordonnée au respect de cette demande.

Toutefois, le département veille à ce que 20 % des logements nouvellement construits dans les zones de développement de chaque, calculés sur cinq ans, soient destinés à la location.

Alinéa 4

⁴ La loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (mesures de soutien en faveur des locataires et de l'emploi), du 25 janvier 1996, est modifiée comme suit :

Art. 39, al. 4, lettre e (nouvelle)

- f) est vacant, le dernier locataire ayant résilié son bail sans contrainte du bailleur.

Article 2

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la loi