

Date de dépôt : 20 février 2014

Rapport

de la Commission du logement chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi générale sur les zones de développement (LGZD) (L 1 35) (Projet de loi scindé en deux)

Rapport de majorité de M. Ronald Zacharias (page 1)

Rapport de première minorité de M. Christian Dandrès (page 14)

Rapport de seconde minorité de M. Mathias Buschbeck (page 19)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Ronald Zacharias

Mesdames et
Messieurs les députés,

Il sied immédiatement de rappeler que les projets de lois PL 11141-1 et PL 11141-2 qui ont fait l'objet de rapports de majorité et de minorité déposés le 7 janvier 2014 ont été renvoyés à la Commission du logement à l'occasion de la séance plénière du Grand Conseil du jeudi 23 janvier 2014.

A la suite de ce renvoi, la Commission du logement s'est réunie à 2 reprises, les 3 et 10 février 2014, sous la présidence de M. Mathias Buschbeck pour étudier des amendements, proposés par différents députés, à ces projets de lois.

Ont également participé aux travaux de la commission, M. Antonio Hodgers, conseiller d'Etat, département de l'aménagement, du logement et de l'énergie, M^{me} Marie-Christine Dulon, directrice, office du logement, DALE, M. Michel Buergisser, directeur général de l'office du logement, DALE, M. Francesco Perrella, directeur de l'office du logement, DALE. Ces personnes sont ainsi remerciées au nom de la commission pour avoir assisté ces travaux.

Il sied également de remercier les procès-verbalistes, M^{mes} Tina Rodriguez et Laura Platchkov.

Suite au retour en commission, le Président rappelle que le projet doit être étudié rapidement afin qu'il soit traité au mois d'avril au plus tard en séance plénière.

Un député (PLR) se plaint d'emblée que le secret de fonction ait été manifestement violé puisque la presse a eu connaissance du contenu des amendements distribués à la commission avant la séance. Le Président déplore profondément cet état de fait et rappelle aux membres de la commission qu'ils sont tenus par un secret de fonction.

Présentation des amendements

Un député (MCG) présente un amendement relatif à une suppression de la rétroactivité. Il indique à ce stade que la rétroactivité est néfaste à la sécurité du droit et que pour cette raison, il s'agit de modifier le projet de loi pour l'en expurger.

Un député (PLR) présente un amendement modifiant l'article 5 LGZD ; il s'agit d'insérer la notion de primo accédant. Il rappelle qu'initialement, les logements situés en zone de développement concernaient initialement exclusivement des logements locatifs ; ce n'est que plus tard, à partir des années 70, que les zones de développement comprirent des PPE.

Ce type de logements dont le prix est inférieur à celui du marché a pour but de répondre aux besoins prépondérants de la population, d'une part, dans un contexte favorisant l'accession à la propriété, d'autre part. Ces dernières années, l'écart de prix entre la zone de développement et les zones ordinaires s'est sensiblement creusé. En outre, les déclassements votés par le Grand Conseil le sont, pour l'essentiel, en zone de développement. La plupart des PPE construites se situent donc dans cette zone.

En parallèle, un certain nombre de personnes ont vu en cela une chance qui leur permettrait de réaliser un investissement rentable. Ils ont donc choisi d'acheter puis de louer des appartements en PPE avant de les revendre une fois le délai de contrôle des prix de dix ans passé.

Le projet initial du Conseil d'Etat avait pour but d'éviter ce phénomène en permettant à tout un chacun d'acheter mais à la condition d'habiter pendant la période de dix ans, sauf exception, le logement ainsi acquis. Si l'acquéreur décidait de louer et n'habitait plus l'appartement, la sanction consistait à faire passer cet appartement en régime PPE au régime locatif avec pour conséquence que celui-ci ne pourrait plus en ressortir et donc ne pourrait plus être revendu. Ceci ayant pour conséquence potentielle de

supprimer des appartements en PPE pour les transformer définitivement en appartements locatifs.

Le projet initial comportait en outre le grave inconvénient de créer un régime de propriété (semi propriété) dans lequel le propriétaire était restreint dans ses droits en matière de vente et de location.

La proposition formulée aujourd'hui est de revenir à l'esprit initial de la loi et de privilégier les personnes qui ne sont pas propriétaires et qui souhaitent le devenir. Dans ce contexte, l'amendement proposé introduit la notion de primo accédant.

Cette proposition, du point de vue des rédacteurs de l'amendement, permet de corriger à satisfaction la situation consistant dans le fait qu'un petit nombre de personnes acquiert un grand nombre de logements. En effet, les primo accédants permettront d'élargir le cercle de ceux qui accèdent à la propriété avec un contrôle simplifié pour les services de l'Etat. Il est en outre précisé que dès le moment où la location n'est plus interdite, il n'y a plus nécessité de sanction en lien avec cette dernière.

M. le conseiller d'Etat Hodgers remercie les commissaires qui ont présenté des amendements. Il décrit les avantages de la LGZD qui, à ses yeux, permet à une catégorie de la population d'accéder à la propriété alors que, sans ce dispositif, cela serait très difficile. Il pose néanmoins la question de savoir s'il est possible de restreindre ainsi la liberté économique de l'acquéreur car, selon lui, et en un sens, l'amendement proposé va plus loin que le projet initial du Conseil d'Etat ; les acquéreurs ne pourraient en effet être propriétaire que d'un seul bien immobilier.

Sur la question de la rétroactivité, il semble à M. le conseiller d'Etat Hodgers qu'il ne s'agit pas d'une rétroactivité proprement dite. Celle-ci devrait être acceptable dès lors que les intéressés ont la possibilité de se mettre en conformité avec la loi dans un délai raisonnable.

Cela dit, M. Hodgers relève l'effort de compromis fait par les auteurs des amendements.

Un député (Ve) hésite quant au choix entre la notion de primo accédant et l'obligation d'habiter. Il pose la question d'un éventuel cumul de ces deux exigences.

S'agissant, toutefois, de la suppression de l'art. 8 A, il y est favorable puisque le but est qu'un maximum de personnes puisse devenir propriétaire et qu'ainsi le transfert de PPE dans le parc locatif de manière définitive ne favorise pas cet objectif. S'agissant de la rétroactivité, il pense qu'il s'agit d'éviter la « mauvaise rétroactivité » comme par exemple celle qui aurait pour conséquence de déloger des personnes locataires. Par contre, pour les

appartements qui ne sont pas encore occupés, à son sens, la loi devrait être directement appliquée.

Un député (MCG) rappelle que les acquisitions d'appartements se sont faites pendant des années au su et au vu de l'Office du logement et qu'ainsi, il est, à ses yeux, difficile de totalement éluder la bonne foi qui doit exister entre l'administration et l'administré en instituant un effet rétroactif. Il revient, à cet égard, sur la sécurité du droit en indiquant que l'effet rétroactif est, de son point de vue, totalement inapproprié et certainement non conforme au droit supérieur.

Un député (PLR) met en exergue le fait que les rédacteurs des amendements souhaitent favoriser l'accession à la propriété tandis qu'un intervenant socialiste précédent a très clairement indiqué ne pas partager cet objectif. Ainsi, il apparaît une divergence philosophique entre ces deux conceptions. Le projet de loi initial du Conseil d'Etat n'était pas destiné à favoriser l'accession à la propriété mais visait le concept nouveau d'habitation obligatoire par le propriétaire. L'exigence liée au statut de primo accédant est sous cet angle plus restrictive quant aux possibilités d'acquérir un appartement en zone de développement et est donc, de ce fait, plus efficace. En outre, concernant la problématique des contrôles à effectuer par l'Etat chacun peut convenir que l'amendement proposé amène une solution simple et efficace puisqu'il s'agit de contrôler au moment de l'acquisition, et ce à l'aide du Registre foncier, si l'acquéreur n'est pas déjà propriétaire dans le canton de Genève.

S'agissant de l'effet rétroactif, dès le moment où l'on admet l'exigence liée au primo accédant l'on ne peut, dès lors, plus parler que d'un effet rétroactif direct.

Un député (PLR) répond encore aux interrogations de M. le conseiller d'Etat Hodgers s'agissant de la restriction à la liberté économique apportée par cet amendement. Il indique que cela n'est certainement pas idéal mais qu'il convient de faire preuve de pragmatisme puisqu'il y a une pénurie majeure de logements à Genève. Le marché doit donc être contrôlé. Il convient maintenant d'instaurer des restrictions sévères, notamment au regard des expériences vécues.

En cela, les rédacteurs de l'amendement rejoignent parfaitement les objectifs initiaux du Conseil d'Etat ; ils proposent simplement des mesures qui, à leurs yeux, sont plus efficaces et simples à mettre en œuvre.

Sur question d'une députée (S), un député (PLR) répond que l'exigence d'être primo accédant va forcément supprimer la capacité des promoteurs à acquérir plusieurs appartements en zone de développement. En effet, ces

personnes ne pourront plus acquérir des appartements en zone de développement dès le moment où pour la plupart, ils sont déjà propriétaires sur le territoire cantonal.

Un député (PDC) indique que le projet de loi initial lui donne l'impression d'une punition collective et que le département a visé des cas particuliers qu'il faut certes corriger mais pas avec une telle mesure générale. Il a l'impression que le projet de loi initial a été rédigé dans l'émotion. A ses yeux, les amendements proposés ont pour vocation d'atteindre les objectifs d'intérêts publics poursuivis de manière proportionnée.

Sur question, il est ici rappelé que l'ensemble des sanctions prévues dans le projet de loi initial ont été maintenues dans leur intégralité de l'article 9. En outre, la lettre du texte de l'amendement prévoit que les appartements ne peuvent être acquis que par des personnes physiques.

Au terme de la séance du 3 février 2014, les membres de la Commission du logement ont sollicité l'office du logement pour qu'il établisse une note relative à la compatibilité juridique des amendements proposés.

Dès lors, en début de séance du 10 février 2014, M^{me} Dulon, directrice à l'office du logement, expose sa note annexée au présent rapport.

Un député (MCG) commente cette note en indiquant que celle-ci ne le convainc pas et que les quelques critiques apportées aux amendements peuvent parfaitement s'appliquer au projet de loi du Conseil d'Etat.

M. le conseiller d'Etat Hodgers se demande si l'ensemble des mesures et sanctions est suffisant pour dissuader des pratiques qui seraient abusives en ce sens qu'elles détourneraient la loi. A cela, un député (PLR) lui rappelle que l'ensemble des amendes, mesures et sanctions prévues à l'art. 9 sont maintenues.

Un député (PLR) rappelle que le traitement de ce projet de loi doit rester dans un processus parlementaire adéquat. Il rappelle ici que les lois sont élaborées par le parlement et que l'administration est principalement invitée dans les séances de commissions pour effectuer un soutien scientifique et technique, au demeurant très apprécié.

Si le texte proposé n'est pas parfait, il est nettement plus simple à appliquer que celui qui était proposé dans le projet de loi initial et il répond beaucoup mieux à la situation à corriger. A cela, un député (MCG) ajoute qu'à ses yeux, le projet de loi 11141 n'était de toute manière pas conforme au principe de subsidiarité et de proportionnalité. Il convient, dès lors, de l'amender.

Traitement des amendements

Un député (PLR) indique souhaiter apporter deux légères modifications à l'amendement déposé la semaine précédente.

Cet amendement est le suivant :

«¹En 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 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 nombre, le type et le prix des logements prévus à un besoin d'intérêt général ; sauf justes motifs agréés par le département, les logements destinés à la vente doivent, pendant la période de contrôle fixée à l'alinéa 3, être aliénés à une personne physique qui n'est pas déjà propriétaire d'un logement dans le canton. Sont notamment considérés comme justes motifs :

- 1° le fait que le propriétaire du bien-fonds ait reçu le ou les appartements concernés en paiement du prix du terrain pour permettre la construction de logements prévus sur son bien-fonds ou dans une circonstance analogue ;*
- 2° le fait que l'acquéreur ait conclu une promesse de vente du logement dont il est déjà propriétaire dans le canton ;*
- 3° une situation sur le marché du logement ne permettant pas de trouver un acquéreur au prix contrôlé et admis par l'Etat ;*
- 4° Le fait que le logement soit acquis dans le cadre d'une succession. »*

Le député (PLR) expose qu'il s'agit, en effet, de bien préciser que ces conditions sont valables pendant la durée de contrôle de 10 ans qui est fixée à l'alinéa 3 du même article. Il s'agit, en outre, de pouvoir régler à satisfaction le cas des successions et ainsi de permettre, par dérogation, de pouvoir louer un logement acquis dans le cadre d'une succession.

Sur question de M. Michel Buergisser, il est ici rappelé que seuls les propriétaires du terrain au moment de la délivrance de l'autorisation de construire, bénéficient d'un juste motif appréciable par l'Etat visant à ce qu'ils puissent conserver quelques appartements et ce, en paiement du prix du terrain pour permettre la construction des logements sur le bien-fonds ou

dans une circonstance analogue. Dès lors, le promoteur qui, par hypothèse, ne serait pas propriétaire du terrain au moment de la délivrance de l'autorisation de construire ne peut pas garder des logements respectivement en acquérir.

M. Michel Buerghisser s'enquiert de savoir ce qu'il en est de la problématique de la vente d'un appartement PPE couplé avec un droit d'emption comprenant cette modification apportée par l'amendement. Il est relevé ici que cette problématique n'est pas réglée et qu'elle ne l'était pas non plus par le projet de loi initial du Conseil d'Etat.

Un député (Ve) semble regretter le fait que l'obligation d'habiter ne persiste pas au sein de l'amendement.

A cela, un autre député (PLR) indique que c'est effectivement une différence notable avec le projet de loi initial du Conseil d'Etat. L'amendement proposé vise à favoriser l'accession à la propriété. A cela s'ajoute que le projet initial du Conseil d'Etat était quasiment inapplicable visant une durée de contrôle de 10 ans sur des éléments relatifs à la liberté individuelle.

En définitive, pour la majorité à l'origine des amendements, il s'agit de rendre une loi applicable ce qui, au niveau de la technique législative, est important. En l'état, il faut considérer que le projet initial du Conseil d'Etat n'était quasiment pas applicable dans la dimension du contrôle tel que préconisé.

Vote sur les amendements

Cet amendement est le suivant :

Art. 5, al. 1, lettre b (nouvelle teneur)

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

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 partie d'étages, d'actions ou de parts sociales) répondent, par le nombre, le type et le prix des logements prévus à un besoin d'intérêt général ; sauf justes motifs agréés par le département, les logements destinés à la vente doivent, pendant la période de contrôle fixée à l'alinéa 3, être aliénés à une personne physique qui n'est pas déjà propriétaire d'un logement dans le canton. Sont notamment considérés comme justes motifs :

1° le fait que le propriétaire du bien-fonds ait reçu le ou les appartements concernés en paiement du prix du terrain pour

permettre la construction de logements prévus sur son bien-fonds ou dans une circonstance analogue;

2° le fait que l'acquéreur ait conclu une promesse de vente du logement dont il est déjà propriétaire dans le canton;

3° une situation sur le marché du logement ne permettant pas de trouver un acquéreur au prix contrôlé et admis par l'Etat;

4° le fait que le logement soit acquis dans le cadre d'une succession. »

Pour : 10 (1 PDC, 4 PLR, 3 MCG, 2 UDC)

Contre : 5 (3 S, 1 EAG, 1 Ve)

Abstention : –

Cet amendement est accepté.

Un commissaire (Ve) souhaite apporter un sous-amendement à l'amendement qui vient d'être voté. Il traite de la question de l'obligation d'habiter et est libellé comme suit :

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

*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 partie d'étages, d'actions ou de parts sociales) répondent, par le nombre, le type et le prix des logements prévus à un besoin d'intérêt général ; sauf justes motifs agréés par le département, les logements destinés à la vente doivent, pendant la période de contrôle fixée à l'alinéa 3, être aliénés à une personne physique qui n'est pas déjà propriétaire d'un logement dans le canton. **Ce logement doit être habité par son propriétaire.** Sont notamment considérés comme juste motifs :*

1° le fait que le propriétaire du bien-fonds ait reçu le ou les appartements concernés en paiement du prix du terrain pour permettre la construction de logements prévus sur son bien-fonds ou dans une circonstance analogue;

2° le fait que l'acquéreur ait conclu une promesse de vente du logement dont il est déjà propriétaire dans le canton;

3° une situation sur le marché du logement ne permettant pas de trouver un acquéreur au prix contrôlé et admis par l'Etat;

4° le fait que le logement soit acquis dans le cadre d'une succession. »

Pour :	6 (1 Ve, 1 MCG, 1 EAG, 3 S)
Contre :	9 (1 PDC, 4 PLR, 2 UDC, 2 MCG)
Abstention :	–

Ce sous-amendement est refusé.

Dans la mesure où l'obligation d'habiter n'a pas été retenue par la commission, l'article 8A qui traite d'un durcissement de la LDTR n'a plus de réel sens et la commission procède au vote suivant :

Suppression de l'article 8A :

Pour :	10 (1 PDC, 4 PLR, 2 UDC, 3 MCG)
Contre :	5 (3 S, 1 Ve, 1 EAG)
Abstention :	–

L'article 8A est supprimé.

Un commissaire (Ve) vient sur l'art. 12 et l'amendement qui a été proposé à cet endroit. Il peut le trouver acceptable pour autant que la notion de promesse de vente en soit retirée et qu'ainsi les opérations, qu'il considère comme étant contraires à l'esprit de la LGZD, pourraient être visées.

A cela, un député (PLR) indique que malheureusement, qu'il semble que le département ait toléré pendant plusieurs années les ventes de plusieurs appartements à un nombre plus restreints de personnes de sorte que, dans tous les cas, il lui apparaît que cette notion pourrait être un peu arbitraire visant à sanctionner les uns tandis que les autres ne le seraient pas. L'amendement tel que déposé la semaine précédente est mis aux voix.

Le Président met aux voix l'amendement le plus éloigné, soit la proposition faite par les partis de droite à l'article 12 :

Article 12, alinéa 4

« L'article 5, alinéa 1, lettre b, deuxième phrase, n'est applicable qu'aux appartements pour lesquels une promesse ou un acte de vente n'a pas été signé à la date d'entrée en vigueur de la présente loi. »

Cet amendement est mis aux voix :

Pour :	7 (3 MCG, 4 PLR)
Contre :	8 (3 S, 1 Ve, 2 UDC, 1 EAG, 1 PDC)
Abstention :	–

Cet amendement est refusé.

Le Président met aux voix l'art.12, al. 4, tel que modifié comme suit :

Article 12, alinéa 4

« L'article 5, alinéa 1, lettre b, deuxième phrase, n'est applicable qu'aux appartements pour lesquels ~~une promesse ou~~ un acte de vente n'a pas été signé à la date d'entrée en vigueur de la présente loi. »

Pour :	11 (1 Ve, 1 PDC, 4 PLR, 2 UDC, 3 MCG)
Contre :	4 (3 S, 1 EAG)
Abstention :	–

Cet amendement est accepté.

Troisième débat

Le Président met aux voix le PL 11141-1 dans son ensemble tel que modifié ce jour :

Pour :	10 (3 MCG, 2 UDC, 4 PLR, 1 PDC)
Contre :	5 (3 S, 1 Ve, 1 EAG)
Abstention :	–

Le PL 11141 ainsi modifié est accepté dans son ensemble.

Dans la mesure où l'article 8A a été supprimé du PL 11141-1, la commission est invitée à voter sur le PL 11141-2 qui visait un durcissement de la LDTR. Le Président met aux voix l'adoption en troisième débat du PL 11141-2 :

Pour :	4 (3 S, 1 EAG)
Contre :	10 (4 PLR, 2 UDC, 3 MCG, 1 PDC)
Abstention :	1 (1 Ve)

Le PL 11141-2 est refusé.

Ensuite de ce qui précède, la majorité de la Commission du logement vous recommande, Mesdames et Messieurs les députés, d'accepter le PL 11141-1 ainsi modifié.

Projet de loi (11141-1)

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

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

Art. 1 Modifications

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

Art. 5, al. 1, lettre b (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 :

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
partie d'étages, d'actions ou de parts sociales), répondent, par le
nombre, le type et le prix des logements prévus à un besoin d'intérêt
général; sauf justes motifs agréés par le département, les logements
destinés à la vente doivent, pendant la période de contrôle fixée à
l'alinéa 3, être aliénés à une personne physique qui n'est pas déjà
propriétaire d'un logement dans le canton. Sont notamment considérés
comme justes motifs :

- 1° le fait que le propriétaire du bien-fonds ait reçu le ou les
appartements concernés en paiement du prix du terrain pour
permettre la construction de logements prévus sur son bien-fonds ou
dans une circonstance analogue;
- 2° le fait que l'acquéreur ait conclu une promesse de vente du logement
dont il est déjà propriétaire dans le canton;
- 3° une situation sur le marché du logement ne permettant pas de trouver
un acquéreur au prix contrôlé et admis par l'Etat;
- 4° le fait que le logement soit acquis dans le cadre d'une succession.

Art. 9 Mesures et sanctions (nouvelle teneur avec modification de la note)

¹ Tout contrevenant aux dispositions légales et réglementaires ou aux
conditions fixées pour le déclassement est passible d'une amende

administrative n'excédant pas 20% du prix de revient total de l'immeuble tel qu'il a été prévu par le plan financier.

² Au surplus, les mesures et sanctions prévues aux titres V et VI de la loi sur les constructions et installations diverses, du 14 avril 1988, sont applicables par analogie.

Art. 12 Dispositions transitoires (nouvelle teneur de la note), al. 4, 5 et 6 (nouveaux)

Modifications du <date d'adoption de la modification, à compléter ultérieurement>

⁴ L'article 5, alinéa 1, lettre b, deuxième phrase, n'est applicable qu'aux appartements pour lesquels un acte de vente n'a pas été signé à la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

⁵ Les articles 5, alinéa 1, lettre b, et 8A sont applicables à compter du ... [*date précise à insérer, correspondant au premier jour du mois suivant un délai de 3 ans après l'adoption de la présente loi*] aux logements situés dans des bâtiments dont la date d'entrée moyenne des habitants est postérieure au 1^{er} janvier 2010, ayant fait l'objet d'au moins une acquisition. Le délai peut être prolongé si le propriétaire a fait preuve de diligence pour libérer l'appartement de ses occupants mais se trouve encore en cours de procédure judiciaire ou dans le délai de protection institué à l'article 271a, alinéa 1, lettre e, du code des obligations, au ... [*date précise à insérer, correspondant au premier jour du mois suivant un délai de 3 ans après l'adoption de la présente loi*]

⁶ Les mesures et sanctions administratives selon l'article 9 ne sont applicables, en lien avec l'obligation d'occupation par les propriétaires selon l'article 5, alinéa 1, lettre b, qu'aux logements construits après le ... [*date précise à insérer, correspondant au premier jour du mois suivant un délai de 3 ans après l'adoption de la présente loi*] Le délai peut être prolongé si le propriétaire a fait preuve de diligence pour libérer l'appartement de ses occupants mais se trouve encore en cours de procédure judiciaire ou dans le délai de protection institué à l'article 271a, alinéa 1, lettre e, du code des obligations, au ... [*date précise à insérer, correspondant au premier jour du mois suivant un délai de 3 ans après l'adoption de la présente loi*]

Art. 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

Projet de loi (11141-2)

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

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

Art. 1 Modification

La loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitations (mesures de soutien en faveur des locataires et de l'emploi), du 25 janvier 1986, est modifiée comme suit :

Art. 39, al. 4, let. a (nouvelle teneur)

Motifs d'autorisation

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

- a) a été dès sa construction soumis au régime de la propriété par étages ou à une forme de propriété analogue, sous réserve du régime applicable à l'aliénation d'appartements destinés à la vente régi par l'article 8A de la loi générale sur les zones de développement;

Art. 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

Date de dépôt : 25 février 2014

RAPPORT DE LA PREMIÈRE MINORITÉ

Rapport de M. Christian Dandrès

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le revirement historique du bloc de droite (MCG, UDC, PLR, PDC) amène les socialistes à soutenir un projet de loi phare d'un magistrat radical, contre sa propre majorité parlementaire.

Ce revirement montre que, contrairement aux analyses faites à l'issue de l'élection du Parlement en automne 2013, les groupes MCG, UDC, PLR et PDC savent ne faire qu'un et dépasser les clivages entre défenseurs de la petite propriété et syndicalistes des promoteurs lorsqu'il en va de la liberté de spéculer.

Genèse et finalité du projet de loi dit François Longchamp

L'ancien président du département de l'urbanisme avait souhaité donner une assise politique à une tendance très présente depuis 2007 et qui consiste à faire la part belle aux logements en propriété par étages (PPE) dans les nouveaux immeubles bâtis en zone de développement.

En effet, les statistiques montrent qu'environ 1/3 du faible nombre de logements réalisés durant les dernières années étaient destinés à la vente.

Le précédent Conseil d'Etat avait ainsi considéré que la réalisation de logements en PPE était un devoir civique, en prétextant qu'il fallait assurer la mixité sociale dans le canton et ainsi veiller à la durabilité des finances publiques.

Cette politique ne pouvait toutefois pas se faire à plus large échelle, sans procéder au préalable à une remise au pas de certains propriétaires peu scrupuleux. Après le scandale de la promotion de la Tulette, il n'apparaissait pas politiquement acceptable, même pour un gouvernement de droite, de mener une politique publique en faveur de la PPE sans avoir tout d'abord fait place nette.

Les PL 11141-1 et 11141-2 remplissaient cette fonction. Ils le faisaient avec cohérence et sérieux puisqu'ils prévoient que tout nouvel appartement en PPE doit être habité par son propriétaire. Le PL 11141-2 modifie en outre la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (LDTR) pour que le locataire du propriétaire qui ne respecterait pas la loi ne fasse pas les frais des manquements de son bailleur.

Les socialistes avaient donc soutenu les PL 11141-1 et 11141-2, même avec les amendements acceptés par la Commission du logement, dans la mesure où ceux-ci ne remettaient pas en cause le fond de cette réforme. Ils avaient cependant rappelé un principe cardinal pour la réalisation du droit au logement, soit que la priorité doit être donnée à la construction de logements locatifs.

Les PPE ne répondent pas au besoin de la majorité des habitants

Lors de la dernière législature, le Conseil d'Etat était parti d'un postulat fondé, mais politiquement erroné, pour assurer le développement de la PPE.

Il considérait que, dans la mesure où les appartements en PPE situés en zone de développement trouvent des acquéreurs, il s'agissait de répondre à l'ensemble de cette demande.

Or, s'il ne fait aucun doute que, en période de pénurie et compte tenu de la situation pécuniaire d'une partie de la population genevoise, il soit possible de trouver des acquéreurs pour des logements en PPE, ceux-là ne représentent de loin pas la majorité de la population.

Il faut en effet préciser que le salaire mensuel brut s'élevait, lors du dépôt des PL 11141-1 et 11141-2, à CHF 7'239.-. Cette donnée statistique doit être comparée au prix de vente des appartements en PPE. Ceux-là ont connu une forte hausse, passant de CHF 7'881.- en 2010 à CHF 9'203.- par m² en 2011¹.

Ainsi, pour un appartement de 4 pièces de 85 m² qui permet de loger un couple avec enfants, l'acquéreur doit déboursier CHF 782'255.-, selon les données susmentionnées. Pour acquérir sans risque cet appartement de 4 pièces, ce ménage, dont les revenus s'élèvent à CHF 9'103.- par mois, doit disposer d'une épargne de CHF 156'451.- correspondant à 20% du prix d'achat de ce logement. Les CHF 625'804.- que la famille devra emprunter le seront à un taux d'intérêt hypothécaire d'environ 2,75%².

¹ Source OCSTAT, tableau T 05.05.1.5.01

² Moyenne des taux variables pour les logements (1^{er} rang) entre 2.25% et 3.25% (cf. site internet BCGE)

L'emprunt coûtera à cette famille CHF 17'209.- par année pour les seuls intérêts. A cette somme doit encore s'ajouter un amortissement de 2% par année, soit CHF 12'516.-. La famille devra dès lors déboursier au minimum CHF 29'725.- par an, charges de copropriété non comprises, soit CHF 2'477.- par mois.

Le loyer d'un appartement de 4 pièces ascende pour sa part aujourd'hui à CHF 20'784.- par année, soit CHF 1'732.- par mois³.

Cette comparaison est en elle-même éclairante.

Elle l'est d'autant plus si l'on tient compte de la capacité d'épargne des ménages genevois. En effet, cette dernière s'élève en moyenne à CHF 1'100.- par mois, dans la mesure où les charges moyennes de ce même ménage avec enfant s'élèvent à environ CHF 8'000.- par mois. Ainsi, le ménage de référence dont nous avons dessiné les contours ci-dessus devra épargner durant plus de 10 ans pour constituer les fonds propres nécessaires à son emprunt. Il lui faudra également être en mesure de s'acquitter, tous les mois durant 50 ans, d'au moins CHF 2'477.- par mois.

Cette simple projection permet de saisir d'emblée que l'accession à la propriété n'est pas une alternative sérieuse à la location, du moins pour les personnes qui cherchent à se loger. Il convient par ailleurs de noter que la proportion de bas salaires a augmenté en dix ans de 3,4%, passant de 15.1% en 2000, à 18.5% en 2010⁴, montrant ainsi que le cercle des personnes qui ne peuvent pas s'offrir le luxe de la PPE s'élargit chaque année.

Il faut donner la priorité à la construction de logements locatifs

Il est donc essentiel que les parcelles déclassées en zone de développement servent en priorité à la construction de logements locatifs à loyer libre et à la construction d'habitations subventionnées.

Ce nonobstant, les socialistes ne s'opposent pas à des mesures qui tendent à garantir que la loi générale sur les zones de développement ne soit pas contournée par certains promoteurs et propriétaires.

Or, il faut constater, avec l'ancien président du département de l'urbanisme, que, en pratique, bon nombre de logements construits en PPE sont loués durant la période de contrôle du prix de vente. Puis, cette période achevée, les locataires sont mis à la porte pour faciliter la vente et permettre

³ Source OCSTAT, loyer mensuel moyen des logements loués à de nouveaux locataires au cours des douze derniers mois, tableau T. 05.04.2.03

⁴ Source OCSTAT, tableau T 05.05.1.5.01

aux propriétaires de réaliser l'importante plus-value qu'ils n'avaient pu faire précédemment.

Dans ce contexte, la réforme prévue par les PL 11141-1 et 11141-2, tels que déposés par le Conseil d'Etat et tels que sortis des travaux de la Commission du logement le 7 janvier 2014, était satisfaisante en ce qu'elle préservait l'intérêt des locataires des propriétaires qui avaient acheté l'appartement en PPE aux seules fins de placement financier. Avec l'extension de la LDTR prévue par le gouvernement cantonal, l'intérêt de ces propriétaires à congédier leur locataire pour revendre l'appartement plus cher parce que vide aurait été quasi inexistant.

Les amendements du bloc de droite soutiennent la spéculation

Le coup de force opéré par le bloc de droite lors de la session du Grand Conseil des 23 et 24 janvier 2014 est une tentative de déliter le PL 11141-1. Le Conseil d'Etat avait souhaité favoriser l'habitat en PPE. La majorité MCG, UDC, PLR, PDC en a décidé autrement et souhaite inscrire au cœur de la politique publique du logement le droit de chacun (pour autant qu'il en ait les moyens financiers) à placer son argent dans l'immobilier et, surtout, à engranger la manne providentielle après la période de contrôle des prix de vente par l'Etat.

Les amendements rédigés à quatre mains et déposés conjointement par le MCG, l'UDC, le PLR et le PDC suppriment l'obligation pour le propriétaire qui achète un appartement en PPE de l'habiter lui-même. En somme, le bloc de droite refuse toute contrepartie sérieuse à l'action de l'Etat qui assure pourtant un contrôle des prix d'acquisition de ces logements. Une personne pourrait ainsi tirer indûment avantage de l'intervention de l'Etat limitant le prix d'achat et lui permettant donc d'accéder à la propriété non pour se loger, mais pour spéculer sur le bénéfice qu'elle pourra obtenir en revendant son appartement après le contrôle étatique.

Le seul bémol de façade concédé par les commissaires MCG, UDC, PLR et PDC tient au fait que ledit propriétaire devrait renoncer à spéculer, à Genève, sur le dos de la politique publique du logement, plus d'une fois par période de contrôle des prix de vente. Le principal amendement dispose en effet que les appartements en PPE, pendant la durée de ce contrôle, ne peuvent être aliénés qu'à une personne qui n'a pas d'autres logements dans le canton. Cette précision géographique a son importance en ce qu'elle limite encore un peu plus la portée du PL 11141-1. Une personne propriétaire de plusieurs immeubles à Nyon pourrait bénéficier des largesses de cette loi. Le propriétaire d'une villa en France voisine aurait les mêmes avantages.

Dans le même esprit, les commissaires MCG, UDC, PLR et PDC souhaitent supprimer la modification prévue par le Conseil d'Etat à la LDTR. Par la grâce de cette majorité politique, la personne qui place avantageusement son argent dans un appartement en PPE, sans avoir aucunement l'intention de l'habiter, serait assurée de pouvoir louer ce logement durant en principe sept ou huit ans. Elle obtiendrait un rendement confortable sur les montants investis, avant de congédier son locataire et de maximiser son profit au détriment de la collectivité et du locataire en place.

Conclusions

En conséquence, les socialistes ont refusé le PL 11141-1 ainsi amendé et vous proposent de revenir au texte du PL 11141-1 tel qu'issu des travaux de la Commission du logement le 7 janvier 2014 (PL 11141-A-1) ou, à défaut, de refuser ce projet de loi. Ils vous invitent en revanche à accepter le PL 11141-2.

Date de dépôt : 25 février 2014

RAPPORT DE LA SECONDE MINORITÉ

Rapport de M. Mathias Buschbeck

Mesdames et
Messieurs les députés,

En Suisse, et d'autant plus à Genève, nombreux sont ceux qui souhaiteraient pouvoir devenir propriétaires de leur logement. Les Verts soutiennent cet objectif, en complément à une forte augmentation de l'offre de logements en coopérative d'habitation. La loi générale sur les zones de développement a pour but de répondre aux besoins prépondérants de la population. Dans ce sens, elle devrait également faciliter l'accès à la propriété de la classe moyenne. Malheureusement, aujourd'hui, les objectifs de la loi sont, dans ce domaine, bien trop souvent contournés car les logements destinés à l'accession à la propriété ne sont soit pas vendus, soit vendus à des personnes qui n'entendent pas y habiter. Le Conseil d'Etat, par le dépôt du projet de loi 11141, souhaitait remédier à cette situation scandaleuse.

Situation sur le marché de la PPE en zone de développement

Les mesures proposées par le projet de loi ne concernent pas des situations marginales ou théoriques. En effet, l'exposé des motifs du projet de loi nous apprend que, lors de contrôles effectués par l'office du logement *« sur 7 immeubles mis sur le marché entre 2008 et 2010, il apparaît que sur 150 logements, 82 logements ne sont pas occupés par leurs propriétaires et sont supposés loués. Deux immeubles, comprenant respectivement 11 et 54 logements, sont entièrement loués. Seuls deux immeubles, comprenant respectivement 6 et 13 logements, sont occupés par leurs propriétaires dans leur intégralité. Par ailleurs, l'office du logement a également constaté dans certaines opérations que plusieurs appartements PPE étaient vendus aux mêmes personnes, qui détiennent ainsi un certain nombre – ou un nombre certain – d'appartements PPE sous contrôle étatique dans le canton.*

Dans une opération en particulier, symptomatique car elle a permis de mettre sur le marché 149 logements en 2012, on peut constater que 53% des acquéreurs ont acquis 2 appartements ou plus. 11 acquéreurs ont même

acquis entre 4 et 5 appartements chacun. Par ailleurs, 13 acquéreurs détiennent 16 étages complets sur les 45 du projet. Enfin, un certain nombre d'acquéreurs sont notoirement propriétaires de plusieurs biens immobiliers sur le canton et il est raisonnablement permis de douter de leur intention d'habiter le ou les appartements acquis.

Plus récemment, l'office a également constaté que des appartements étaient acquis par des propriétaires pendant la durée de contrôle à des fins d'investissement. Lesdits appartements ne sont donc pas habités par leurs propriétaires, qui les louent pendant la période de contrôle et se gardent ainsi la possibilité de les revendre à l'issue de cette dernière, au prix du marché. »

Ainsi, de nombreux appartements ne sont pas destinés à être habités par leur propriétaire, mais deviennent de simples placements, empêchant autant de foyers de devenir propriétaires de leur logement.

Principe du projet de loi du Conseil d'Etat

« Les logements destinés à la vente doivent être occupés par leur propriétaire »

Cette disposition est au cœur du dispositif législatif prévu par le Conseil d'Etat. Ce principe avait d'ailleurs reçu l'assentiment d'une large majorité de la Commission du logement. En effet, en zone de développement les prix sont contrôlés durant 10 ans par l'Etat afin d'y permettre l'installation de propriétaires de la classe moyenne. La mesure la plus efficace pour que les logements en PPE soient occupés par leur propriétaire... est d'en faire une exigence légale.

En outre, afin de répondre aux situations exceptionnelles, le projet de loi prévoyait une série de « justes motifs » permettant de déroger à cette règle.

Renvoi en commission et travaux de celle-ci

Ce qui ne devait être qu'une formalité s'est transformé en coup de Jarnac. En effet, une majorité PLR-UDC-PDC-MCG, dont les commissaires avaient globalement soutenu la loi en commission, a décidé, lors de la séance du Grand Conseil du 23 janvier, de renvoyer à nouveau la loi en commission pour y corriger « quelques détails ».

Mais il s'est rapidement révélé que la loi allait être vidée de sa substance. La principale mesure, celle qui mentionnait l'obligation d'habiter le logement acquis, fut remplacée par la mention que le logement devait être cédé à « *une personne physique qui n'est pas déjà propriétaire d'un logement dans le*

canton », ouvrant la porte à toutes sortes d'abus. Il pourrait ainsi à nouveau être loué, puis revendu, détournant une nouvelle fois l'objet de son public cible.

Mais le plus inique est probablement l'absence de sanction. En effet, l'amende prévue pour le promoteur qui ne respecterait pas ces dispositions déjà fortement édulcorées serait largement inférieure à la plus-value escomptée par la revente après 10 ans. Ou comment faire de cette loi une coquille vide !

Conclusion

La définition de propriétaire, communément acceptée, est celle d'une personne vivant dans son propre logement. Une majorité de la Commission du logement du canton de Genève nous en donne une nouvelle plus proche de celle d'un simple placement financier. Ainsi le masque tombe ; alors que les représentants du lobby des propriétaires nous promettent, la main sur le cœur, vouloir permettre au plus grand nombre de devenir propriétaires de leur logement, le vote de ces amendements démontre clairement qu'ils n'ont que faire de l'accession à la propriété et qu'ils ne défendent, en l'état et désormais ouvertement, que les intérêts d'une petite caste.

Pour toutes ces raisons, le rapporteur de seconde minorité vous invite à refuser les amendements de la commission et à en revenir au texte précédent, bien plus à même de défendre l'accès à la propriété de la classe moyenne.