

Date de dépôt : 12 octobre 2020

Rapport

de la commission du logement chargée d'étudier le projet de loi de M^{me} et MM. Pierre Bayenet, Jean Burgermeister, Jocelyne Haller, Pierre Vanek, Christian Zaugg, Pablo Cruchon d'application de la loi fédérale sur les résidences secondaires

Rapport de majorité de M. Marc Falquet (page 1)

Rapport de la première minorité de M. Pierre Bayenet (page 14)

Rapport de la seconde minorité de M^{me} Helena Verissimo de Freitas (page 17)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Marc Falquet

Mesdames et
Messieurs les députés,

La commission du logement s'est réunie le 7 septembre 2020 sous la présidence de M^{me} Caroline Marti, pour étudier le projet de loi d'application de la loi fédérale sur les résidences secondaires. Le procès-verbal a été parfaitement tenu par M^{me} Sarah Emery. Que chacune soit remerciée.

Audition de M. Bayenet, premier signataire.

M. Bayenet explique que le projet de loi est simple et court. Il y a un manque de logements dans le canton de Genève et il existe en réalité une source importante de résidences secondaires. Le but de ce projet de loi est d'éviter qu'il y ait autant de logements qui soient des lits froids. Il poursuit en indiquant que la loi fédérale sur les résidences secondaires (ci-après : LRS) limite actuellement à 20% le taux de résidences secondaires dans chaque

commune ; or la Ville de Genève est très proche de ce taux. Ainsi, il y a environ 30 000 logements inoccupés la plupart de l'année.

M. Bayenet indique que la LRS autorise les cantons à descendre en dessous de ce taux de 20% s'ils le souhaitent. Le projet de loi 12657 propose donc de fixer le taux de résidences secondaires à 10%, cela permettrait de libérer 15 000 logements. Il a conscience que la réalité est plus compliquée, car cette loi n'impose pas de transformer les résidences secondaires en résidences permanentes. En revanche, elle permet deux choses.

- 1) Transformer les résidences principales en résidences secondaires tant que le taux de résidences secondaires de la commune se trouve en dessous du taux maximum fixé ; de ce fait, si une personne souhaite déménager en gardant sa maison dans le canton de Genève elle doit au moins la louer.
- 2) L'abaissement du taux de résidences secondaires empêche les personnes de construire un logement dans le but d'en faire une résidence secondaire.

M. Bayenet souligne le fait qu'il est probable que de fausses résidences secondaires soient comprises dans le taux de résidences secondaires. Comme cela peut être le cas des personnes qui officiellement habitent à Monaco ou dans le canton du Valais et qui en réalité habitent dans le canton de Genève. Ainsi, le projet de loi a l'avantage de faire pression sur ces personnes pour qu'elles se déclarent.

M. Bayenet ajoute que le projet de loi a donc un double impact :

- 1) permettre petit à petit que des résidences secondaires se transforment en résidence principale.
- 2) les personnes qui ont leur résidence secondaire officiellement dans le canton de Genève, mais qui en réalité y habitent toute l'année vont se domicilier dans le canton de Genève et payer leurs impôts où elles habitent réellement.

Une commissaire (PDC) se demande s'il existe des statistiques sur le nombre de pièces que comportent ces résidences secondaires. Elle a l'impression qu'il s'agit avant tout de villas de luxe au bord du lac. Elle aimerait savoir si de plus petits appartements accessibles à la population sont concernés.

M. Bayenet indique qu'il n'a pas connaissance des statistiques sur la typologie des résidences secondaires, mais il constate que celles-ci sont réparties sur l'ensemble du canton de Genève. Les communes possédant le taux de résidences secondaires le plus bas sont Chancy (9,8%) et Aire-la-Ville (8%) ; quant aux communes avec le taux de résidences

secondaires le plus haut, il s'agit de Céligny (20,2%), la Ville de Genève (18,3%) et Cologny (18,9%).

La commissaire (PDC) se demande s'il est possible d'obtenir ces statistiques.

M^{me} Koch-Binder, Directrice administrative et juridique à l'OCLPF suppose que ces données sont tenues par les communes.

Un commissaire (PLR) ne comprend pas l'équation faite entre les résidences secondaires et les lits froids.

M. Bayenet indique que les chiffres du projet de loi reposent sur deux sources :

- 1) les statistiques sur les résidences secondaires, soit les logements dans lesquels les personnes ne résident pas plus de trois mois par an ;
- 2) les propos du directeur de l'Office cantonal de la statistique (ci-après : OCSTAT), M. Rietschin qui a été entendu au mois de janvier 2014 par la commission du logement. Ce dernier avait déclaré lors de son audition qu'il y avait 30 000 logements inoccupés. Ainsi, M. Bayenet constate que les sources de l'OCSTAT, soit 27 000 résidences secondaires et celles de M. Rietschin, 30 000 logements inoccupés, se recourent. Il ajoute qu'effectivement les résidences secondaires ne sont pas des lits froids toute l'année, mais selon lui cela ne se justifie pas au regard de la période de crise du logement que le canton de Genève subit.

Un commissaire (PLR) ne partage pas l'analyse de M. Bayenet. Selon lui, les logements des milliers d'étudiants non domiciliés dans le canton de Genève sont considérés comme des résidences secondaires ; il en va de même pour les habitations des fonctionnaires internationaux. Il souhaite savoir s'il y a des indications à ce propos.

M. Bayenet répond que cela nécessiterait de retrouver la définition de la statistique. Selon lui, ces deux catégories sont exclues de cette dernière, mais il doit vérifier.

Le commissaire (PLR) ajoute que si un étudiant qui n'est pas domicilié dans le canton de Genève loue un studio, alors ce dernier est considéré comme une résidence secondaire. En effet, cela expliquerait le taux de résidences secondaires en zone urbaine.

M. Bayenet fait remarquer à la commission du logement que les taux de résidences secondaires les plus élevés se trouvent dans les communes comprenant des villas, comme c'est le cas à Cologny et à Pregny-Chambésy.

Ledit commissaire (PLR) indique qu'il y a beaucoup d'établissements scolaires vers la commune de Pregny-Chambésy.

M. Bayenet pense que les étudiants qui se déclarent à l'Office cantonal de la population et des migrations (ci-après : OCPM) sont dedans.

Ledit commissaire (PLR) estime qu'il est important de clarifier cette question, car d'après son expérience il n'a pas entendu dire qu'il y avait des personnes non domiciliées dans le canton de Genève alors qu'en réalité elles y vivent.

M. Bayenet pense que les fonctionnaires internationaux possèdent leur résidence dans le canton de Genève.

Un commissaire (PDC) juge que la question de la fiscalisation de ces personnes n'a aucun rapport avec les résidences principales et secondaires, car cela dépend du domicile effectif de la personne et de son centre de vie.

M. Bayenet reconnaît que cela est vrai en théorie, mais il estime qu'il en va différemment en pratique. Il pense qu'il est difficile de vérifier combien de nuits passe une personne dans le canton de Genève. Il est donc facile de déclarer son logement genevois comme résidence secondaire alors qu'en réalité la personne y vit neuf mois par année. Selon lui, étant donné le nombre de résidences secondaires trop élevé, si la personne qui décide de quitter le canton de Genève est obligée de vendre ou de louer sa résidence secondaire, alors son choix sera davantage réfléchi.

M. Desfayes estime qu'avec ce raisonnement le canton de Genève perdra des contribuables potentiellement fortunés.

M. Bayenet est d'accord que cela rend plus compliquée la tricherie.

Une commissaire (PLR) revient sur un article paru dans la Tribune de Genève qui indiquait que les taux de résidences secondaires étaient assez peu précis. En effet, le taux de résidences secondaires dans la commune de Collex-Bossy était à l'origine fixé à plus de 20%, alors qu'en réalité il s'agit de 13,5%. Pour cette raison elle se demande si ces chiffres sont réellement fiables.

M. Bayenet admet que ces chiffres ne sont pas extrêmement fiables et il ne sait pas si les étudiants sont inclus dedans ; c'est pourquoi il faut les utiliser avec précaution. Néanmoins, il pense qu'ils ne sont pas tant éloignés de la réalité.

Une commissaire (PLR) se demande si l'objectif du projet de loi est de libérer des logements avec la variante des résidences secondaires ou si son but est d'empêcher les personnes à déplacer leur domicile fiscal de manière fictive, auquel cas aucun logement ne sera créé.

M. Bayenet répond que le but du projet de loi est d'éviter la création de résidences secondaires. Il explique qu'il ne va pas permettre de résorber la

quantité de résidences secondaires existantes, car il n'incite pas à transformer sa résidence secondaire en résidence principale. En revanche, il évite que davantage de résidences secondaires se créent.

Une commissaire (Ve) estime qu'il est important de connaître le nombre de pièces de ces résidences secondaires ainsi que le nombre de villas et d'appartements concernés. En effet, cela permettrait d'avoir une idée du nombre de logements potentiels.

Un commissaire (UDC) se demande de quelle manière la mise en œuvre de cette loi sera contrôlée. Il estime cela compliqué.

M. Bayenet indique que toute personne habitant dans le canton de Genève est censée s'enregistrer à l'OCPM. Cette inscription induit une série de conséquences importantes, comme la scolarisation des enfants, etc. Ainsi, selon lui, la personne qui n'habite pas à l'année dans le canton de Genève ne veut pas subir ces conséquences. De ce fait, la personne possédant une résidence secondaire dans le canton de Genève s'annoncera d'elle-même et aucun contrôle ne sera nécessaire.

Un commissaire (PLR) indique qu'il a cru comprendre que la lex Weber, soit la LRS empêchait la construction de résidences secondaires. Il se demande si le projet de loi prévoit un dispositif supplémentaire.

M. Bayenet estime que le projet de loi reprend la lex Weber qui interdit les transformations.

Une commissaire (PDC) déclare que le but de la loi est d'empêcher les futures constructions d'appartements vendus en résidences secondaires. Elle se demande si un chiffre sur les dernières constructions est disponible.

M. Bayenet pense que ce chiffre est négligeable. Selon lui, le risque réside dans le fait que des personnes émigrent et conservent leur logement comme résidence secondaire dans le canton de Genève. Il cite l'article 2 alinéa 3 lettre a de la LRS : « *Est assimilé à une résidence principale un logement qui remplit l'une des conditions suivantes : être occupé durablement pour les besoins d'une activité lucrative ou d'une formation* ». Ainsi, le logement dans le canton de Genève d'une personne frontalière qui habite à Paris et vit cinq jours par semaine dans le canton de Genève n'est pas considéré comme une résidence secondaire.

Un commissaire (MCG) prend l'exemple d'un propriétaire d'un appartement dans le canton de Genève qui vit six mois dans le canton de Genève et six mois dans un autre pays ; si son lieu de résidence est à l'étranger, alors avec ce projet de loi il sera obligé de louer son appartement genevois durant les six mois d'absence.

M. Bayenet répond que cela est correct si la personne décide de ne plus garder son domicile dans le canton de Genève et que sa résidence secondaire se trouve dans une commune où le taux maximal de résidences secondaires prévu par la loi est atteint.

Un commissaire (PLR) constate que les propos de M. Bayenet consistent à dire que les personnes malhonnêtes ont tendance à déclarer leur résidence dans un autre pays. Ainsi, le projet de loi vise à les réprimer. Il se demande s'il ne serait pas préférable d'améliorer les conditions dans le canton de Genève afin que ces dernières ne préfèrent pas aller se domicilier ailleurs.

M. Bayenet répond que cela est incorrect. Le but du projet de loi est de lutter contre les lits froids et d'éviter que les personnes possédant une résidence secondaire dans le canton de Genève n'y soient pas. A son avis, une baisse des impôts n'a pas d'incidence sur cette question.

M. Bayenet indique à la commission du logement que l'article 2 alinéa 3 lettre c de la LRS prévoit ce qui suit : *« Est assimilé à une résidence principale un logement qui remplit l'une des conditions suivantes : être occupé durablement par des personnes non tenues de s'annoncer au contrôle des habitants, notamment par du personnel diplomatique et des requérants d'asile ».*

Un commissaire (PLR) cite l'article 11 alinéa 1 de la LRS : *« Sous réserve de restrictions d'utilisation existantes ou futures du droit cantonal ou communal, le mode d'habitation des logements créés selon l'ancien droit est libre ».* Il ne pense pas que M. Bayenet a tort, mais il veut être certain que la situation soit claire. Il ajoute que la LRS a été conçue pour éviter le mitage du territoire dans les régions touristiques et rurales ; cela n'a pas été voulu pour les zones urbaines. Il précise qu'il suffit par hypothèse que l'affectation du logement existant ne pose pas de problème. A son avis, le projet de loi n'apporte rien concrètement, car il sert uniquement à restreindre la construction de logements. Il estime que la situation du canton de Genève est différente de celle du canton du Valais où il y a dans certaines communes au minimum 80% de résidences secondaires.

M. Bayenet explique que, sauf erreur de sa part, les logements construits avant la lex Weber peuvent être réaffectés à autre chose et être modifiés mais avec une limite à 30% des surfaces qui existaient. Si les modifications dépassent les 30%, alors il faut transformer le logement en résidence principale. Quant aux logements construits postérieurement à la lex Weber ils ne peuvent pas l'être.

Un commissaire (PLR) indique que s'agissant de la configuration genevoise cette distinction est essentielle par rapport à l'article 2 de la LRS,

car si celui-ci est compris comme quelque chose de beaucoup plus restrictif que la loi fédérale, alors un autre contrôle s'impose. En effet, selon lui, les obligations fédérales actuelles sont :

- 1) l'inventaire annuel ;
- 2) au niveau cantonal pour Genève, bien que cela soit souvent communal, l'interdiction d'autoriser les nouvelles résidences secondaires, y compris dans le cadre des rénovations ou des agrandissements. A son avis, en présence d'un rapport 80-20 cela a du sens, mais en milieu urbain inversé non. Il estime que finalement le contournement de la loi reviendrait, soit à un changement de paradigme avec un contrôle accru de toutes les affectations des logements existants, soit cela s'appliquerait uniquement pour les nouveaux logements construits et cela ne changerait rien.

M. Bayenet indique que l'article 2 donne pour l'essentiel du sens à ce projet de loi. Il juge le nombre de nouvelles résidences secondaires dans le canton de Genève moindre. Ainsi, selon lui, la seule chose à faire aujourd'hui est d'éviter la création supplémentaire de résidences secondaires en obligeant les personnes à les vendre ou à les louer.

Un commissaire (PLR) estime que, soit le projet de loi ne sert à rien, soit que l'article 2 est introduit et alors il s'agit d'une restriction nettement plus grande, car en plus de l'inventaire il faut contrôler l'affectation des 200 000 logements.

M. Bayenet indique qu'il n'y aura pas besoin de contrôler cela, car l'article 2 n'impose pas de mettre en place une procédure de contrôle. Selon lui, les personnes vont davantage tenter de transformer leur résidence principale en résidence secondaire. Il concède qu'il est possible d'imaginer le cas de personnes qui ont une fausse résidence principale dans le canton de Genève.

Un commissaire (PLR) estime qu'au sens de l'article 2, la personne qui par hypothèse souhaite aller habiter dans l'Oberland bernois et qui conserve une résidence secondaire dans le canton de Genève sera soumise à un contrôle. En effet, sans contrôle la loi n'a pas de sens.

M. Bayenet pense que la personne qui quitte le canton de Genève pour aller s'établir dans l'Oberland bernois va faire un choix. Si la résidence secondaire se situe dans l'Oberland bernois, alors d'abord il y aura un examen afin de savoir s'il n'y a pas de saturation de résidences secondaires là-bas, puis viendra la question fiscale : dans quel canton la personne passe le plus de temps. Il explique que si la personne est parfaitement honnête, elle va annoncer sa résidence secondaire dans le canton de Genève et à ce moment-là on la rendra attentive sur le fait qu'elle doit la louer. Quant aux personnes

moins honnêtes qui ne déclarent pas leur résidence secondaire et jouent avec le fisc, il a de la peine à imaginer une situation dans laquelle la personne va habiter dans l'Oberland bernois et garder sa résidence secondaire là-bas afin de pouvoir garder son logement dans le canton de Genève, à la condition qu'il soit possible dans la commune bernoise d'avoir encore une résidence secondaire.

M. Bayenet pense que beaucoup de personnes viennent dans le canton de Genève pour des raisons fiscales, notamment les personnes françaises qui n'ont pas forcément une vraie résidence principale dans le canton de Genève. Il précise que cela n'est pas l'objet de ce projet de loi.

Un commissaire (PDC) indique que des personnes viennent dans le canton de Genève pour des motifs fiscaux et inscrivent leur résidence principale à Genève. Le projet de loi n'aurait donc absolument aucun impact par rapport à cela. Il poursuit en expliquant que la lex Weber s'applique aux logements construits après le 1^{er} janvier 2015. Il constate que le projet de loi prévoit une obligation d'aliénation des résidences secondaires ce qui pose un problème du point de vue de la garantie de la propriété. En effet, le Tribunal fédéral a déjà mis des réserves quant à la lex Weber. Ainsi, selon lui, un projet de loi cantonal qui prévoit l'obligation d'aliéner et qui va donc encore plus loin que la loi fédérale est difficilement compatible avec la constitution.

M. Bayenet précise qu'il ne s'agit pas forcément d'une aliénation. Il indique qu'il est favorable à la liberté accordée aux cantons. Il ajoute que le projet de loi se fonde sur le message du Conseil fédéral qui prévoit : « (...) *les cantons peuvent édicter des dispositions qui limitent davantage que la présente loi la construction et l'utilisation de logements. Ils peuvent par exemple définir des contingents d'autorisations de construire dans les communes comptant une proportion de résidences secondaires inférieures à 20% ou des contingents d'autorisations de changements d'affectation de logements créées selon l'ancien droit dans les communes dépassant la limite des 20%* ».

Un commissaire (PDC) précise que la réserve s'applique au taux de constructions supplémentaires sur un ancien logement qui est de 30%. Il ajoute que les cantons ont la possibilité de réduire ce taux, mais il n'est pas possible d'amener les propriétaires à devoir vendre ou louer leur résidence principale, car cela violerait la liberté individuelle.

M. Bayenet indique que s'il y a violation, ou du moins une entrave à l'exercice du droit de propriété, celle-ci est justifiée par la nécessité que provoque la crise du logement dans le canton de Genève. Ainsi, selon lui, il

s'agit d'un motif valable pour limiter le libre exercice du droit de propriété. Il ajoute que sauf erreur il n'y a pas un droit absolu à garder un logement vide.

Le commissaire (PDC) estime qu'il faut également prendre en compte le principe de la proportionnalité.

Un commissaire (UDC) se demande si les 18% de résidences secondaires en Ville de Genève ne sont pas en réalité occupés, car ce chiffre paraît exorbitant. Il ajoute les villas de luxe au bord du lac ne vont pas se vendre facilement ; les clients pour ce genre de biens sont rares. Ainsi, selon lui, s'il y a trop de contraintes ces biens ne vont plus se vendre.

M. Bayenet reconnaît qu'il n'est pas impossible qu'il y ait un effet de ralentissement sur le marché et une hausse des prix de certains biens. Néanmoins, il estime que si cela se produit, cela ne posera pas de problème.

Le commissaire (UDC) se demande quel est le pourcentage de résidences secondaires réellement vides sur les 18% de résidences secondaires en Ville de Genève, car selon lui, un bon nombre de ces logements sont en réalité sous-loués.

M. Bayenet explique qu'il y a un croisement de deux sources, dont le géoportail de la Confédération qui tient ses statistiques par commune et les chiffres du directeur de l'OCSTAT. Il admet que peut-être ces statistiques ne sont pas exactes, mais les chiffres oscillent entre 27 000 et 30 000.

La présidente demande à la commission du logement s'il y a des demandes d'audition.

Une commissaire (PLR) estime qu'étant donné le manque de précision relatif aux chiffres il serait judicieux d'auditionner, soit la Ville de Genève, soit l'Association des communes genevoises (ci-après : ACG) afin de savoir comment les chiffres sont établis.

La présidente indique que certaines questions devraient être posées à l'OCSTAT, notamment celles sur les données concernant la typologie des résidences secondaires et leur nombre de pièces. L'Office fédéral de la statistique (ci-après : OFS) ou l'Office fédéral du développement territorial (ci-après : ARE) devraient également être sollicités par le biais d'un courrier afin de comprendre de quelle manière leurs statistiques sont constituées.

M. Bayenet pense qu'il est important et utile d'entendre le directeur de l'OCSTAT.

Une commissaire (Ve) estime que si l'ACG doit être auditionnée, alors elle devra effectuer les mêmes recherches que celles opérées par le canton. Cependant, elle ne voit pas d'objection à lui demander un rapport de manière générale.

Un commissaire (PLR) déclare que des auditions ne vont pas changer son point de vue. Ainsi, il désire d'abord voter l'entrée en matière du projet de loi.

La présidente suggère de voter sur le principe de l'entrée en matière du projet de loi ce soir.

Un commissaire (Ve) explique qu'il y aura de toute façon un rapport, que l'entrée en matière du projet de loi soit acceptée ou refusée. Il estime que plus le rapport sera étayé, plus il sera de qualité. Selon lui, peu importe la position de la commission du logement sur ce projet de loi, il faut procéder à des auditions. En effet, cela témoigne du fait que les travaux sont poursuivis jusqu'au bout.

La présidente rappelle que la commission du logement vote soit l'entrée en matière ce soir, soit elle procède d'abord à l'audition de l'OCSTAT et potentiellement de l'ACG et envoie un courrier à l'OFS.

La présidente met aux voix le principe du vote sur l'entrée en matière du projet de loi, à la fin de ladite séance.

Oui : 8 (4 PLR, 2 MCG, 2 PDC)

Non : 6 (1 UDC, 1 EAG, 2 Ve, 2 S)

Abstentions : -

Le principe du vote sur l'entrée en matière du projet de loi à la fin de ladite séance est accepté.

M. Bayenet regrette que la commission du logement ne puisse pas établir à quel point le projet de loi est utile ou inutile. Il juge dommage le fait de ne pas regarder la réalité des chiffres. Il ajoute qu'il trouve suspect de ne pas vouloir se renseigner plus en avant sur les éléments relatifs à ce projet de loi.

Une commissaire (Ve) estime que peu importe la solution finale retenue, il conviendrait de creuser davantage la problématique afin d'étudier la question posée.

Un commissaire (PLR) déclare que si l'objectif du projet de loi est d'obtenir des renseignements, alors il ne s'agit pas du bon instrument. Il existe des possibilités parlementaires, notamment la question écrite qui détient les avantages suivants :

- 1) rapidité de la procédure ;
- 2) économie en termes de coût ;
- 3) davantage lu que le rapport accompagnant le projet de loi.

Il s'inscrit donc en faux avec l'idée qu'il faut absolument des auditions dès le dépôt d'un projet de loi. En effet, selon lui, c'est pour cette raison que

la loi prévoit en théorie d'abord un 1^{er} débat, puis un 2^e débat et les auditions interviennent lors du 3^e débat.

M. Bayenet présume que les personnes qui ont posé des questions mettant en doute les statistiques sont opposées à l'entrée en matière du projet de loi, car elles sont satisfaites de la situation actuelle. Il pense que les personnes favorables au projet de loi ne doutent pas des statistiques. Il respecte le choix des personnes opposées au projet de loi pour des raisons relatives à la restriction du droit de propriété.

La présidente indique que le groupe socialiste reconnaît qu'il y a une pénurie et une crise du logement dans le canton de Genève. En effet, les chiffres à l'appui le prouvent, bien que des questions sur leurs interprétations subsistent. Néanmoins, cela démontre que dans de nombreuses communes genevoises le taux de résidences secondaires est assez important. Ainsi, la question politique est de savoir s'il y a une envie de remettre à la disposition de la population ces logements potentiels. Elle estime que cette problématique ne peut pas se contenter de faire l'objet d'une question écrite. Pour ces raisons, elle déclare que le groupe socialiste soutiendra l'entrée en matière de ce projet de loi.

Un commissaire (MCG) juge légitime de commencer par poser une question écrite afin de connaître les chiffres de manière plus précise et sur cette base de revenir avec un autre projet de loi. S'agissant des lits froids dans le centre urbain, il doute que ces éventuelles résidences secondaires puissent être disponibles pour la population qui recherche un logement, car les prix sont élevés.

Un commissaire (PLR) juge que sur le fond cette modification ne permettra pas d'avoir plus de logements pour la population en question. La probabilité que les personnes qui ont une résidence secondaire ne louent pas cet appartement est proche de 0, car il y a 1 100 logements, soit 0,5% de taux de vacance. Donc en réalité il y a des personnes qui ont des résidences secondaires et qui les louent. Ainsi, il y a déjà un nombre d'autorisations important et un logement qui a été loué va être soumis à autorisation. Il y a donc des mécanismes qui permettent de préserver les logements loués dans le parc de logements locatifs. Il ajoute que la probabilité que cette modification législative augmente le nombre de logements et améliore le taux de vacance est nulle. Selon lui, cela n'aura aucun impact sur le nombre de logements. A son avis, la vraie modification, qui est de forcer les propriétaires à faire quelque chose avec leur bien et qu'ils ne veulent pas, est une atteinte à la propriété individuelle.

Un commissaire (PDC) indique que son parti votera contre l'entrée en matière de ce projet de loi. Celui-ci estime que sur un plan fiscal il y a d'autres manières de faire la distinction entre les résidences secondaires et principales. Il ajoute qu'il est attaché à la garantie de la propriété. Selon lui, contraindre un couple à vendre ou à louer son logement genevois est une atteinte intolérable à la garantie de la propriété.

La présidente met aux voix l'entrée en matière du PL 12657.

Oui : 5 (1 EAG, 2 S, 2 Ve)

Non : 9 (1 UDC, 4 PLR, 2 PDC, 2 MCG)

Abstentions : -

L'entrée en matière du PL 12657 est refusée.

Conclusion :

La majorité de la Commission n'a pas été convaincue par ce projet de loi dont le but est de lutter contre les lits froids en abaissant le taux de résidence secondaire à 10%, afin de libérer, selon les affirmations du premier signataire, environ 15 mille logements.

La majorité de la Commission estime qu'à Genève, vu la demande très élevée en logements, la plupart des « résidences secondaires » sont en réalité sous-louées ou occupées. Ainsi, ce projet de loi n'aurait aucun impact sur le marché du logement, il impliquerait des contrôles administratifs et des coûts importants, sans pouvoir atteindre sa cible.

La majorité de la Commission du logement vous suggère de refuser ce projet de loi.

Projet de loi (12657-A)

d'application de la loi fédérale sur les résidences secondaires

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève,
vu les art. 3, al. 2, et 12 de la loi fédérale sur les résidences secondaires, du
20 mars 2015 (ci-après : la loi fédérale),
vu l'ordonnance sur les résidences secondaires, du 4 décembre 2015,
décrète ce qui suit :

Art. 1 Taux de résidences secondaires

Dans le canton de Genève, la loi fédérale définit les conditions auxquelles
sont soumises la construction de nouveaux logements ainsi que la
modification de logements existants et de leur affectation dans les communes
qui comptent une proportion de résidences secondaires supérieure à 10%.

Art. 2 Changements d'affectation

La réaffectation en résidence secondaire d'un logement utilisé comme
résidence principale est soumise à autorisation. L'autorisation n'est pas
accordée si la commune de situation compte une proportion de résidences
secondaires supérieure à 10%.

Art. 3 Entrée en vigueur

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

Date de dépôt : 13 octobre 2020

RAPPORT DE LA PREMIÈRE MINORITÉ

Rapport de M. Pierre Bayenet

Mesdames et
Messieurs les députés,

Ce projet de loi a fait l'objet d'un désintérêt troublant de la part de la majorité de la commission du logement. Pourtant, il propose de mettre un frein à l'une des causes majeures de la crise logement qui frappe notre canton depuis des dizaines d'années.

Les zones d'assolement font l'objet d'une protection fédérale, et les espaces qui restent disponibles pour la construction se réduisent comme une peau de chagrin. De plus, la population est de plus en plus sensible, et à juste titre, à la qualité du bâti et à la préservation de la biodiversité, même en ville. Il faut donc viser à ce que les logements déjà existants remplissent autant que possible leur fonction, et servent à loger les habitants de notre canton.

Le projet de loi part du constat que dans le canton de Genève, entre 27 000 et 30 000 villas ou appartements servent des résidences secondaires. La notion de résidence secondaire est définie de manière précise par la Loi fédérale sur les résidences secondaires (LRS, RS 702), qui exclut les logements occupés par des étudiants, les logements occupés par du personnel diplomatique, les logements de service.

Ce chiffre de 27 000 à 30 000 doit être mis en parallèle avec le nombre total de logements du canton – environ 236 000 selon l'OCSTAT, avec le nombre de personnes inscrites auprès des fondations immobilières de droit public pour trouver un logement – environ 8 000, et avec le nombre de ménages qui sont dans une situation de sur-occupation de leur logement – environ 12 000 selon l'OCSTAT, étant précisé que ces deux chiffres ne doivent pas nécessairement s'additionner puisqu'il est probable qu'une partie des foyers en sur-occupation soient à la recherche d'un logement.

Il faut aussi mettre ce chiffre en rapport avec la quantité de logements construits entre 2015 et 2019, soit 10 773. Un effort considérable de production de logement est en cours dans le canton, sans que cela n'ait

permis de résorber la crise jusqu'à présent. Or cette croissance constructive ne pourra pas se poursuivre éternellement.

En conclusion, il n'est pas admissible qu'une telle quantité de logements soient utilisés comme résidence secondaire à Genève, alors qu'en parallèle de nombreuses familles ne trouvent pas d'appartements pour se loger, ou sont en sur-occupation.

La LRS offre un outil, certes incomplet, pour limiter quelque peu l'expansion des résidences secondaires. Cette loi vise à éviter que les résidences secondaires ne constituent plus de 20% du parc immobilier. Le droit fédéral autorise les cantons à fixer des seuils moins élevés ou des contraintes plus étendues que la loi fédérale. En effet, l'art. 12 LRS prévoit :

¹ Au besoin, les cantons et les communes prennent les mesures nécessaires pour empêcher des abus et des évolutions indésirables qui pourraient résulter d'une utilisation sans limites de logements créés selon l'ancien droit en tant que résidences secondaires.

² A cette fin, les cantons peuvent limiter davantage que la présente loi la réaffectation en résidence secondaire d'un logement utilisé jusqu'ici comme résidence principale et les modifications prévues à l'art. 11, al. 2 à 4. Pour autant que les modifications de la construction et de l'utilisation ne soient pas soumises à autorisation de construire, les cantons peuvent les y soumettre.

Le Conseil fédéral a souligné que cette possibilité existait, dans son message du 14 février 2014 :

(...) les cantons peuvent édicter des dispositions qui limitent davantage que la présente loi la construction et l'utilisation de logements. Ils peuvent par exemple définir des contingents d'autorisations de construire dans les communes comptant une proportion de résidences secondaires inférieures à 20% ou des contingents d'autorisations de changements d'affectation de logements créées selon l'ancien droit dans les communes dépassant la limite des 20%.

Dès lors, il est très simple techniquement d'introduire à Genève un seuil inférieur au seuil fédéral, par exemple à 10% maximum, de résidences secondaires.

Les conséquences du dépassement du seuil dans une commune sont au nombre de deux :

1. Les nouveaux logements construits ne peuvent être destinés qu'à du logement principal ou à de l'hébergement touristique (art. 7 al. 1 LRS)

2. Un changement d'affectation, de résidence principale en résidence secondaire, n'est pas possible (art. 12 al. 2 LRS en lien avec l'article 2 du présent projet).

Il faut souligner que la fronde qui s'est levée en commission contre le présent projet de loi s'en prenait essentiellement la deuxième conséquence, à savoir l'impossibilité pour le locataire ou le propriétaire d'un logement existant, actuellement affecté au logement, de le transformer en résidence secondaire. Certains commissaires ont estimé qu'il serait trop rigoureux d'interdire, par exemple, à des retraités de quitter le canton tout en conservant leur appartement, pour revenir y loger de temps en temps.

D'autres commissaires, minoritaires, estimaient au contraire qu'au vu de la situation très tendue du marché du logement à Genève, il doit être admis que les besoins des ménages qui cherchent une résidence principale doivent avoir priorité sur le confort des ménages qui souhaitent conserver un pied-à-terre à Genève.

Il faut souligner ici que le phénomène de « pied-à-terrissage », néologisme apparu au début des années 2000, touche de nombreuses villes européennes. Des personnes préfèrent habiter à l'extérieur de la ville, mais apprécient d'y avoir un appartement pour y loger lorsqu'ils viennent y profiter de l'offre culturelle, de loisir, ou voir leurs amis. Ce phénomène a pour conséquence une mise en concurrence de plus en plus féroce des acheteurs et des locataires potentiels, avec une pression à la hausse sur les prix de vente et de location.

Afin que la priorité aille aux foyers qui veulent se loger à Genève, et qu'ainsi la pression haussière sur les prix soit quelque peu limitée, nous vous invitons à accepter de projet de loi.

Date de dépôt : 12 octobre 2020

RAPPORT DE LA SECONDE MINORITÉ

Rapport de M^{me} Helena Verissimo de Freitas

Mesdames et
Messieurs les députés,

En mars 2012, la population suisse et genevoise a accepté l'initiative populaire « pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires » dites, Lex Weber à 50,6% respectivement 56%. Cette initiative limite le nombre de résidence secondaire à 20% des logements de chaque commune. Cette loi fédérale prévoit par ailleurs que les cantons peuvent adopter des règles plus restrictives.

Ce n'est un mystère pour personne, le canton de Genève vit une pénurie de logements depuis plusieurs décennies. Cette situation a pour conséquence de faire augmenter les loyers bien au-delà de la hausse du coût de la vie et en dépit de la baisse des taux d'intérêts hypothécaires. A la hausse des loyers s'ajoutent des problématiques de mal logement d'une partie de la population qui, pour certains, les conduisent à s'expatrier dans d'autres cantons ou en France voisine.

Dans ces conditions, il est d'intérêt public de s'assurer que les logements existants ou nouvellement construits à Genève puissent servir en priorité à loger la population résidente ou celle qui souhaiterait s'établir dans notre canton avant de permettre à certains privilégiés de bénéficier d'une résidence secondaire, pour leur loisir ou leur plaisance.

Or la problématique des lits froids ne concerne pas uniquement le Valais ou les bords du lac des Quatre-Cantons mais prévaut également sur les bords du Léman.

Selon les informations statistiques publiées sur le géoportail de l'administration fédérale, 18 communes ont un taux de résidences secondaires entre 15 et 20% (par exemple la Ville de Genève = 18.3%, Carouge = 15.5%, Chêne-Bougeries = 17.7%, Hermance = 19.2%, Satigny = 16.3%) et une commune présente un taux de plus de 20% (Céligny = 20.2%).

Sur la base du constat de la crise du logement qui fait rage à Genève et de la nécessité de prioriser les besoins de logement de la population plutôt que ceux en résidence secondaire, le présent projet de loi propose de limiter le taux de résidences secondaires à 10% dans chacune des communes que compte notre canton. Plus précisément, ce projet de loi propose d'interdire la délivrance d'autorisation de construire pour des résidences secondaires localisées dans des communes qui dépassent le plafond de 10% et de soumettre à autorisation, le cas échéant à refuser le changement d'affectation d'une résidence principale en résidence secondaire dans les communes dont le taux de résidences secondaires dépasse les 10% du parc.

Les (très brèves) discussions de commission ont soulevé des questions intéressantes concernant la constitution des statistiques du géoportail de l'administration fédérale, ou la définition précise de ce qui est, à Genève considéré comme une résidence secondaire (étudiant-e-s, logement temporaire pour des travailleurs internationaux). Des points que nous aurions pu éclaircir si la majorité de la commission avait daigné faire une étude sérieuse de ce projet de loi. Or ce ne fut pas le cas. Prétextant des chiffres imprécis et une définition peu claire de la catégorie « résidence secondaire », la majorité de la commission a refusé toutes les auditions proposées, qui pourtant auraient certainement permis de clarifier certains points.

Il est dès lors extrêmement clair que la majorité de droite de la commission ne souhaitait pas entrer en discussion, ni envisager une seconde de limiter les résidences secondaires au bénéfice de la population résidente. Est-ce au nom de ce sacro-saint et absolu droit de propriété que la majorité de droite souhaite maintenir la possibilité à certains très privilégiés de collectionner les résidences quand d'autres s'entassaient dans des logements trop petits ? Est-ce par crainte que certains contribuables peu scrupuleux mais très soucieux d'éloigner leur fortune ou leur revenu loin de l'administration fiscale genevoise en vivant toutefois une part considérable de leur temps dans leur « résidence secondaire » genevoise se fassent démasquer ? Les opposants à ce projet de loi se sont montrés peu loquaces pour expliquer leur choix.

Toujours est-il que les jeunes adultes qui habitent chez leurs parents faute de trouver un logement abordable, que les couples qui se séparent et voient doubler leurs charges liées au logement, que les familles qui souhaitent revenir vivre à Genève devront encore attendre avant que la majorité de droite du Grand Conseil daigne se soucier de leurs problèmes.

En vertu de ce qui précède, la minorité de la commission du logement vous recommande d'accepter ce projet de loi.