

*Date de dépôt : 18 janvier 2017*

## Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative populaire cantonale 162 « Construisons des logements pour toutes et tous : Une priorité en période de pénurie ! »

Mesdames et  
Messieurs les députés,

- |   |                          |
|---|--------------------------|
| 1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le .....                                 | <b>23 septembre 2016</b> |
| 2. Arrêté du Conseil d'Etat au sujet de la validité de l'initiative, <b>au plus tard le</b> .....   | <b>23 janvier 2017</b>   |
| 3. Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative, <b>au plus tard le</b> .....                                 | <b>23 janvier 2017</b>   |
| 4. Décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contreprojet, <b>au plus tard le</b> ..... | <b>23 septembre 2017</b> |
| 5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, <b>au plus tard le</b> .....                                     | <b>23 septembre 2018</b> |

Mesdames et  
Messieurs les Députés,

Par arrêté séparé, le Conseil d'Etat a constaté la recevabilité de l'initiative 162 (ci-après : IN 162). Il entend désormais se déterminer comme suit sur la prise en considération de cette initiative comme suit.

L'IN 162 a pour objectif de rendre obligatoire le recours à la zone de développement en cas de projet de modification des limites de zones ayant pour but de construire des logements. En effet, tant que sévit la pénurie de logements, à savoir un taux de vacance des logements inférieur à 2%, seules des zones de développement, à l'exclusion de zones ordinaires, pourraient être créées sur des périmètres destinés au logement.

A la différence de la zone ordinaire, les zones de développement visent au premier chef la réalisation de constructions plus importantes que celles qu'autoriserait l'application des normes de la zone préexistante<sup>1</sup>. Elles sont également vouées à favoriser la construction de logements répondant à un besoin d'intérêt général<sup>2</sup>, soit la mise sur le marché de logements à caractère social<sup>3</sup>, mais aussi de logements locatifs ou en PPE à loyers ou prix contrôlés. Concernant ces derniers, les statistiques montrent une très nette différence en ce qui concerne les prix de vente médians : 8 907 F au m<sup>2</sup> en zone ordinaire, alors qu'il est de 6 867 F en zone de développement<sup>4</sup>. L'objectif est de permettre à la classe moyenne de louer ou d'acheter son appartement pour y vivre à des conditions financières supportables.

Un autre avantage de la zone de développement, en lien avec les objectifs du plan directeur cantonal, réside dans le fait que la délivrance d'autorisations de construire est en principe subordonnée à l'adoption préalable de plans localisés de quartier (PLQ)<sup>5</sup>. Au moyen de ces derniers, la zone de développement participe d'un double intérêt public. D'une part, dans le cadre d'une politique générale de densification de la zone à bâtir, elle permet de ne pas amputer davantage la surface agricole déjà insuffisante<sup>6</sup>, conformément à la préservation des surfaces d'assolement stipulée à l'article 3, alinéa 2, lettre a

---

<sup>1</sup> Alain Maunoir, Les zones de développement dans le canton de Genève, Etudes et documents, 1999, p. 14.

<sup>2</sup> *Idem*.

<sup>3</sup> Mémorial du Grand Conseil (MGC) 1972, p. 412.

<sup>4</sup> OCSTAT, Statistique annuelle des transactions immobilières : résultats 2015, p. 3, décembre 2016.

<sup>5</sup> Cf. art. 2, al. 1, de la loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

LAT; d'autre part, elle rend possible la création de logements sociaux supplémentaires afin de répondre à la crise actuelle<sup>7</sup>.

En raison de l'obligation d'élaborer en principe un PLQ pour la zone de développement, l'Etat a donc une meilleure maîtrise des terrains pour atteindre ses objectifs : possibilité d'imposer du logement plutôt que des activités, de contrôler indirectement les prix des terrains, de percevoir une taxe d'équipement, de localiser et de répartir des droits à bâtir, de prévoir des cessions gratuites de terrains au domaine public, de favoriser l'acquisition d'appartements à usage personnel.

Il convient également de souligner que la situation sur le marché du logement est toujours aussi tendue : en 2016, toutes les catégories de logements ont été observées comme étant en situation de pénurie. Le nombre de logements vacants recensés à Genève en 2016 est de 1034. En d'autres termes, après s'être élevé à 1,58% en 1998, le taux de vacance n'atteint plus que 0,45% en juin 2016.

En proposant de privilégier la création de zones de développement pour répondre aux besoins, lorsque le taux de logements vacants est inférieur à 2%, l'IN 162 renforce le mécanisme de mise à disposition de logements répondant aux besoins de la population et va dans le sens à la fois de la mixité sociale, d'un usage rationnel des zones urbanisées par l'optimisation de leur densité et de la préservation des surfaces agricoles. Ces objectifs sont mentionnés dans la constitution genevoise, notamment à son article 163, ainsi que dans le plan directeur cantonal.

Au vu des enjeux en matière de construction de logements auquel notre canton est confronté, le Conseil d'Etat partage ainsi l'opinion des initiants que la zone de développement permet une politique plus déterminée de l'Etat dans ce domaine. Elle offre toute une palette d'instruments inconnus en zone ordinaire, que ce soit en termes de politique foncière, de forme et de qualité urbaine par l'outil du PLQ, de typologie de logements construits, de financement de l'équipement par les communes ou encore de contrôle des prix, que ce soit des appartements mis en location ou de ceux offerts à la propriété. Il y a donc lieu effectivement de privilégier, en période de pénurie, la zone de développement à la zone ordinaire.

C'est en raison de ces avantages que le Conseil d'Etat intègre de longue date systématiquement la zone de développement dans la pratique. C'est le cas de tous les périmètres d'importance qui ont été déclassés ces dernières années (par ex. : Cherpines, Grands-Esserts, Communaux d'Ambilly, PAV) ou qui

---

<sup>7</sup> ATF 1P.467/1989, du 9 octobre 1990, consid. 3b p. 7 et 9.

sont en projet (par ex. : Corbillettes; Bernex-Est; Vailly). Cette politique se traduit notamment par le fait qu'environ 80% de la production de logements dans le canton est effectué au sein de la zone de développement.

Par conséquent, l'IN 162 ne fait que reprendre la pratique constante du Conseil d'Etat et n'apporte de ce fait aucune solution nouvelle. En revanche, elle amène un élément de contrainte absolue qui n'est pas souhaitable aux yeux de notre Conseil, alors qu'il convient au contraire de conserver une certaine souplesse pour des situations particulières. Elle ajoute aussi une couche législative et réglementaire supplémentaire dans le domaine de l'aménagement et du logement. Or, ce dernier est, de l'avis de l'ensemble des observateurs, déjà passablement encombré par les diverses contraintes actuelles, alors que les efforts actuels visent à rendre cette matière moins complexe et les procédures plus efficaces. L'objectif de l'IN 162 est conforme à la politique du logement de l'Etat de Genève. Elle a néanmoins pour conséquence d'ajouter une contrainte supplémentaire et une couche législative non impérative au système actuel qui a fait ses preuves.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat n'entend pas prendre position à ce stade sur l'initiative.

#### AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :  
Anja WYDEN GUELPA

Le président :  
François LONGCHAMP