

*Date de dépôt : 2 juin 2014*

## **Rapport**

**de la Commission du logement chargée d'étudier le projet de loi de M<sup>mes</sup> et MM. Christian Dandrès, Irène Buche, Alberto Velasco, Jean-Louis Fazio, Isabelle Brunier, Cyril Mizrahi, Thomas Wenger, Christian Frey, Roger Deneys, Romain de Sainte Marie, Caroline Marti pour lutter contre la pénurie de logements (Mesure conjoncturelle I) : mesures de compensation par des logements des constructions de locaux non résidentiels**

*Rapport de majorité de M. Christo Ivanov (page 1)*

*Rapport de minorité de M<sup>me</sup> Caroline Marti (page 12)*

### **RAPPORT DE LA MAJORITÉ**

#### **Rapport de M. Christo Ivanov**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La Commission des travaux s'est réunie le 28 avril 2014 pour étudier le projet de loi 11406.

Elle a siégé sous la présidence de M. Mathias Buschbeck. Le procès-verbal a été tenu par M<sup>me</sup> Giulia Rumasuglia. Qu'ils soient remerciés pour la qualité de leur travail.

Ont également participé aux travaux de la commission, M. Antonio Hodgers, conseiller d'Etat, DALE, Michel Burgisser, directeur général, office du logement, DALE, M<sup>me</sup> Raphaëlle Vavassori, juriste, office du logement, DALE. Que toutes ces personnes soient ici remerciées de leurs apports appréciés aux travaux de la commission.

## Présentation du projet de loi par M<sup>me</sup> Caroline Marti et M. Christian Dandrès

M<sup>me</sup> Marti commence par indiquer que le PL 11406 vise une meilleure répartition entre les logements et les locaux commerciaux en fonction des besoins de la société et de la population.

Elle signale que le PL 11406 a été déposé en réponse à la situation spécifique que connaît Genève actuellement. Elle rappelle qu'en 2013, le taux de logements vacants s'élevait à 0,36% et marquait une situation d'urgence pour la création de logements. Dans le même temps, elle note la relative abondance de locaux commerciaux, dont le taux de vacance s'élève à 1,93% pour les bureaux. Elle remarque que le PL a pour but de répondre à cette situation spécifique. Il prévoit que lorsque le taux de vacance sur le marché dépasse 2% pour les locaux commerciaux et est inférieur à 1,5% pour les logements, deux mécanismes peuvent se mettre en place : soit une surface de logement équivalente à la surface commerciale doit être construite, soit une surface équivalente doit être transformée en logements. Elle souligne que le PL est hautement conjoncturel dans la mesure où il cesse de déployer son effet si le taux de vacance est atteint. Elle rappelle que la création de logements construits doit être accessible à toutes les catégories de la population. Elle donne l'exemple d'un appartement de quatre pièces mis en location pour 2 300 F en 2013. Elle remarque que la plupart des régies demandent un taux d'effort inférieur à 20%, ce qui suppose un salaire très élevé. C'est dans cette perspective que le PS a pris la décision de déposer le PL.

M. Dandrès souligne que le PL part d'un constat d'une pénurie de logements et d'une abondance de locaux commerciaux et du décalage entre l'offre et la demande. L'avantage du PL réside dans le fait qu'il propose une réponse en amont du problème et évite ainsi une construction de bureaux au détriment de logements. Un deuxième avantage consiste dans le fait que le PL évite de recourir à la transformation de locaux. Il souhaite revenir sur trois éléments. Le premier est la dimension conjoncturelle du PL qui demande que deux des conditions soient réunies, à savoir la pénurie et l'abondance. Le deuxième élément relève de la mesure incitative mise en œuvre : grâce au PL, le promoteur serait appelé à fournir une contribution directe en construisant des logements. Il souligne de plus, la souplesse du projet, qui ne nécessite pas que les logements soient construits à proximité des locaux commerciaux. Le troisième élément est la prévision d'exceptions : il est possible de prévoir des mécanismes de compensation, notamment par la mise à disposition de locaux pour activités artistiques ou culturelles, comme l'art. 6 du PL le mentionne. Il passe ensuite en revue les art. 2 à 5 du PL.

Un commissaire (PLR) souhaite revenir sur l'exposé des motifs du PL. Il indique avoir été effrayé par les chiffres mentionnés qui, selon sa vérification, sont quasiment tous erronés. Il signale avoir constaté que les loyers des logements vacants en 2013 s'élève en moyenne non pas à 2 619 F mais à 1 660 F selon l'OCSTAT.

Il relève ensuite que les chiffres pour les trois et quatre pièces sont erronés et revient sur la dernière phrase du premier paragraphe : « En 15 ans, le loyer moyen a augmenté de plus de 2,5 fois. » affirmation erronée selon ses calculs. Il soulève le problème de la notion de pénurie et indique que M. Philippe Thalmann, spécialiste en la matière, affirmait le contraire de ce qui est dit dans le PL dans un article du *Temps* datant de 2008. Il estime que s'il existe une urgence à Genève, c'est précisément d'interroger le taux de pénurie à 2%. Le député déplore qu'elle s'inscrive dans une politique de contrôle, alors qu'il est évident que dans ce domaine le marché fonctionne justement parce qu'il n'est pas contrôlé. Il donne l'exemple de la gare de Lancy-Pont-Rouge et remarque que les CFF se basent sur le marché pour décider de construire ou non. Il regrette que ce PL repose sur des bases extrêmement fragiles et ne présente pas de véritable utilité.

M. Hodgers s'enquiert de l'organe chargé d'assurer la compensation prévue.

Un commissaire (MCG) soumet l'hypothèse de la construction d'une grande surface commerciale, de type IKEA, et s'interroge sur la possibilité de créer une surface de logements équivalente. Il déplore que le texte proposé, bloque la réalisation de projets commerciaux sur le canton. Il demande si les proposant n'estiment pas que ce PL est de nature à bloquer le développement économique de Genève.

Un commissaire (MCG) souhaiterait connaître la relation entre les surfaces libres pour les entreprises et la pénurie de logements. Selon lui, l'augmentation du nombre de logements attirerait d'avantage de personnes à Genève. Il s'inquiète du taux de chômage élevé à Genève et d'une probable augmentation de celui-ci suite à l'arrivée de nouvelles personnes. Il s'inquiète également que la construction de nombreux logements ne freine en parallèle l'installation de nouvelles entreprises.

Un commissaire (PLR) indique partager une partie du constat des proposant. Il s'inquiète néanmoins que le PL n'augmente les effets qu'il est sensé combattre. Selon lui, il est juste d'affirmer que les prix des loyers sont élevés, et qu'ils ont considérablement augmenté ces quinze dernières années. Il est également juste d'affirmer que les locaux commerciaux connaissent actuellement un taux de vacance plus élevé que les logements. Le constat

selon lequel les prix des bureaux ont diminué est correct également, de même que celui se rapportant aux logements de luxe. Il propose néanmoins la constatation suivante : il existe objectivement des domaines où la situation souple permet au marché d'agir, et d'autres où le carcan législatif empêche le marché d'agir.

Il constate que les situations où le marché est libre se trouvent généralement favorisées. Il indique que le problème de base reposerait sur la catégorisation excessive des différents marchés. Il soulève l'exemple du logement et remarque que ce domaine, soumis à un contrôle strict, connaît à la fois une pénurie et une augmentation des prix. Il établit une comparaison cantonale et relève que Genève connaît la pire situation alors qu'il s'agit de l'endroit où le plus fort contrôle est exercé. Il estime dès lors que le PL freinerait donc non seulement la production de locaux commerciaux, mais n'augmentera pas celle des logements. Il rappelle qu'il partage qu'il partage le point de vue des auteurs quant aux objectifs énoncés, mais estime qu'il convient de réfléchir aux mesures proposées qu'il considère non pas comme incitatives, mais comme punitives. Il estime qu'au lieu de proposer des contraintes supplémentaires, il faudrait s'interroger sur la base d'une comparaison cantonale et intra-cantonale afin de donner de la liberté au marché et acquérir davantage de fluidité. Selon lui, une des manières d'atteindre ce but est de fluidifier les catégories de manière réversible.

Un commissaire (UDC) indique partage entière l'opinion de son préopinant PLR. Avec ce PL proposé, il constate que le marché sera asséché et l'offre réduite, ce qui impliquera une augmentation des prix.

M. Dandrès revient sur le problème de la notion de pénurie qui considère le taux de 2% comme un chiffre inopportun et comme une spécificité genevoise. Il rappelle que ce chiffre est issu de la LDTR et que d'autres cantons font de même. De plus, il estime que ce n'est pas en faisant disparaître sur papier la notion de pénurie que le problème sera résolu. Concernant l'art. 5 du PL, il rappelle que la mesure proposée peut être résumée par le principe d'un encouragement au logement. Il rappelle que ce principe figure dans le plan directeur cantonal qui fut très largement soutenu. Il indique que le PL permet de disposer d'un outil d'équilibrage que le Conseil d'Etat pourra être mise en œuvre. Il précise qu'il ne s'agit pas nécessairement du même promoteur qui construira les locaux commerciaux et les logements. Il relève qu'un certain mécanisme est à mettre en place, notamment un mécanisme différent de celui prévu dans la LDTR, à savoir un mécanisme qui ne demanderait pas une compensation immédiate. Il indique que l'art. 5, al. 3 réserve un tel mécanisme. Relativement aux craintes exprimées par l'UDC et le MCG quant au développement économique du

canton, cette situation dissuadant les entreprises de s'installer. Il note que, suite à un certain laisser-aller dans ce domaine, le marché s'est orienté vers la construction de bureaux qui permet des rendements plus importants.

Il insiste sur la prise en compte de ce périmètre-là, à savoir que le marché n'est pas vertueux par essence. Il rappelle que le canton a décidé que la réponse au besoin de logement serait prise en charge par des promoteurs privés. Dès lors, il estime qu'il est nécessaire que la collectivité puisse orienter le marché vers des besoins considérés comme prépondérants par la loi. Il signale que le marché ne va pas s'orienter naturellement vers les LUP, et rappelle que l'Etat n'est pas propriétaire de la majorité des terrains du canton. Dès lors, celui-ci doit avoir à sa disposition des outils permettant la régulation du marché. Concernant le carcan législatif, il demande que la comparaison avec différents cantons soit prise en compte. De faite, divers périmètres doivent être pris en considération, notamment le fait que l'Etat de Genève n'est pas propriétaire de la majorité des terrains, contrairement à d'autres cantons.

Un commissaire (MCG) s'enquiert de la mécanique du PL : il émet l'hypothèse d'un promoteur désirant construire un centre IKEA de 50 000 m<sup>2</sup> alors que le taux de vacance pour les locaux commerciaux se situe à 1,5%. Il imagine que le promoteur devra s'adresser à des tiers pour trouver 50 000 m<sup>2</sup> de logements supplémentaires, et rappelle qu'à Genève une telle démarche prend une vingtaine d'années. Il demande si un tel projet ne serait pas de nature à bloquer l'installation d'entreprises à Genève.

Un commissaire (UDC) relève le mécanisme de vases communicants que propose le PL. Il constate qu'actuellement un grand nombre de logements sont utilisés à des fins professionnelles, comme les cabinets médicaux. Il s'enquiert de la situation où les chiffres seraient inversés, c'est-à-dire où davantage de locaux commerciaux seraient nécessaires, et demande s'il serait possible d'inverser le système.

Un commissaire (PLR) fait référence à des statistiques publiées par la Banque cantonale et remarque qu'entre 1994 et 1996, la pénurie se situait à un taux inférieur. Il ne conteste pas la situation de pénurie, mais estime qu'un taux correct devrait se situer en-dessous de 2%.

M. Dandrès signale que si un amendement était déposé pour faire baisser ce chiffre, il le voterait. Néanmoins il constate qu'il est impossible de le faire baisser dans le PL. Concernant les logements loués à des fins professionnelles, il relève l'impossibilité de transformer des logements en locaux commerciaux sans un processus de compensation. Il indique par ailleurs que le PL évoque une éventuelle réversibilité, et qu'une mesure

conjoncturelle pourrait être déposée. Il note néanmoins que ce problème est assez éloigné des préoccupations actuelles.

Concernant l'hypothèse de la construction évoquée par un commissaire (MCG), il rappelle que le PL n'exige pas de principe de simultanéité. Il signale que le PL indique que le département doit veiller à la mesure d'équilibre et se réfère au règlement d'application à l'art. 8. Il relève que l'application de la compétence échoit au Conseil d'Etat. Il remarque que le PL vise à ce qu'une autorisation de construire soit déposée en prévision d'un tel mécanisme, et rappelle que le mécanisme de compensation de la LDTR est semblable. Il donne l'exemple d'un immeuble à la rue du Stand, transformé en locaux commerciaux, et dont la compensation a été réalisée à la rue des Voisins.

M. Hodgers se propose de communiquer la position du département après une première analyse du PL 11406. Il commence par remarquer que le Conseil d'Etat partage l'objectif visant à mettre l'accent sur le logement en matière de construction. Cet objectif correspondrait à la volonté exprimée dans le cadre du plan directeur cantonale. Il indique avoir, dès son arrivée au département, demandé à revoir plusieurs grands projets en faveur du logement. Il rappelle que la construction de logements permettrait de réduire le trafic frontalier et relève que la classe moyenne souffre le plus de la pénurie. Il donne trois raisons principales qui rendent la construction de logements plus difficile que celle de locaux commerciaux.

Premièrement, il signale que de grandes parcelles du canton, notamment sur la rive droite, sont soumises à l'OPAM. De fait, autour des voies ferrées, des normes fédérales interdisent la construction de logements. La raison est que des wagons de chlore transitent par le canton de Genève pour aller en Valais et en Europe de l'Est. Un accident pouvant causer des dizaines, voire des centaines de morts, la construction de logements est interdite, mais pas celle de locaux commerciaux. Cette disposition aurait des conséquences sur des centaines de logements. De telles normes, relatives au bruit cette fois, empêchent également des constructions de logements, comme c'est par exemple le cas autour de l'aéroport.

Deuxièmement, il rappelle qu'il est fiscalement plus intéressant pour les communes de réunir sur leur sol davantage de collaborateurs que d'habitants. Il indique qu'un des buts du Conseil d'Etat consiste à réformer la fiscalité afin de neutraliser cet effet. Troisièmement, il rapporte que le Code des obligations en matière de droit du bail sur les surfaces commerciales est beaucoup plus libre que celui des logements. Dès lors, si le marché est neutre, si les taux de vacance sont identiques, un promoteur aura tendance à construire des locaux commerciaux, notamment pour des questions de

rentabilité. Il relève néanmoins que le problème soulevé par le PS est tout à fait pertinent et qu'une volonté politique y répond.

Selon lui, la question fondamentale réside dans l'application de la compensation : il faut savoir si celle-ci est dévolue au promoteur ou à l'Etat. Il relève que selon le texte, le PL constituerait une contrainte uniquement pour le département, puisque c'est ce dernier qui devrait planifier la compensation en surface de logements. Or, il relève que cet équilibre global est déjà garanti par le plan directeur cantonal. De plus, il précise que la parité emplois-logements ne se compte pas en termes de 50-50. De fait, un logement recouvre 10 m<sup>2</sup> par habitant, tandis qu'un emploi recouvre 40 m<sup>2</sup> en moyenne. Dès lors, le PL tel qu'il est rédigé obligerait, par le principe d'égalité de surfaces, de construire trois emplois pour un logement. Il rappelle que le PAV, qui répond au principe d'un logement pour un emploi, compte concrètement 30% de surface de logements et 70% de surface d'emplois. La rigidité et le déséquilibre proposés par le PL seraient contreproductifs. Il rappelle que les députés sont informés des réalisations accomplies dans les grands projets. Selon lui, l'équilibre se conçoit dans la planification, et modifier n'apporterait qu'une rigidification sans valeur ajoutée.

Le Président ouvre le tour des propositions d'auditions.

Un commissaire (MCG), au vu des contraintes iniques développées dans le PL, propose que la commission passe directement au vote.

Une commissaire (S) demande l'audition du RPSL.

Un commissaire (PLR) estime que son préopinant MCG a raison, et peine à concevoir l'utilité des auditions, il considère que le débat est ici politique.

Un commissaire (S) relève que parmi les questions posées, certaines ne relevaient pas de questions politiques. Il considère que le PL mérite un travail plus approfondi.

Un commissaire (PLR) peine à comprendre le bien-fondé de la requête d'audition. Il s'interroge sur les éléments du PL qui doivent être éclairés par une audition.

Une commissaire (S) note que souvent les auditions permettent de mettre en lumière des défauts et des vertus d'un PL qu'une commission n'avait pas anticipés. Elle considère dès lors les auditions nécessaires dans la mesure où celles-ci permettent d'approcher un PL sous un angle différent.

Un commissaire (MCG) répète sa conviction que le PL 11406 est de nature à nuire à l'économie genevoise et signale qu'aucune audition ne

pourra ébranler cette position. Il indique persister dans sa requête de passage au vote.

Un commissaire (PLR) revient sur les propos de sa préopinante socialiste et confirme que dans le cas de grands projets complexes, des auditions sont nécessaires. Il estime néanmoins qu'il est facile de connaître à l'avance la position de certains auditionnés. Dans le cas du PL 11406, il affirme que l'audition du Rassemblement ne serait pas de nature à changer sa position.

Le Président informe la commission qu'il est favorable à une diminution du nombre d'auditions, et considère qu'un nombre d'une ou deux auditions par PL est convenable.

Le Président met aux voix la proposition d'audition du RPSL dans le cadre du PL 11406.

<b>Pour :</b>	<b>4 (3 S, 1 Ve)</b>
<b>Contre :</b>	<b>8 (1 PDC, 2 UDC, 3 MCG, 2 PLR)</b>
<b>Abstention :</b>	<b>–</b>

**L'audition du RPSL est refusée.**

### **Entrée en matière**

Le Président met aux voix l'entrée en matière sur le PL 11406.

<b>Pour :</b>	<b>4 (3 S, 1 Ve)</b>
<b>Contre :</b>	<b>8 (1 PDC, 2 UDC, 2 PLR, 3 MCG)</b>
<b>Abstention :</b>	<b>–</b>

**L'entrée en matière est refusée.**

Compte tenu de l'absence d'auditions, un commissaire (S) demande un débat libre.

Le Président met aux voix la catégorie de débat libre pour le PL 11406.

<b>Pour :</b>	<b>4 (1 Ve, 3 S)</b>
<b>Contre :</b>	<b>8 (1 PDC, 2 PLR, 2 UDC, 3 MCG)</b>
<b>Abstentions :</b>	<b>–</b>

Le Président met aux voix la catégorie II pour le PL 11406.

<b>Pour :</b>	<b>8 (1 PDC, 2 PLR, 2 UDC, 3 MCG)</b>
<b>Contre :</b>	<b>2 (1 Ve, 1 S)</b>
<b>Abstentions :</b>	<b>2 (2 S)</b>

Le président indique que la catégorie de débat retenue est la catégorie II (40 minutes).

## **Projet de loi (11406)**

### **pour lutter contre la pénurie de logements (Mesure conjoncturelle I) : mesures de compensation par des logements des constructions de locaux non résidentiels**

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

#### **Art. 1 But**

<sup>1</sup> La présente loi a pour but de lutter contre la pénurie de logements.

<sup>2</sup> Elle a également pour but de garantir la préservation et la construction de logements en temps de pénurie de logements et d'abondance de locaux non résidentiels.

#### **Art. 2 Champ d'application**

<sup>1</sup> La présente loi ne s'applique qu'en situation de pénurie de logements.

<sup>2</sup> Les mesures proposées par la présente loi ne s'appliquent que lorsqu'il y a abondance de locaux non résidentiels.

<sup>3</sup> La présente loi s'applique à la création de nouveaux locaux non résidentiels.

#### **Art. 3 Définitions**

<sup>1</sup> Par logement, on entend tout local destiné à l'habitation.

<sup>2</sup> Il y a pénurie de logements au sens de la présente loi lorsque le taux de vacance global des logements est inférieur à 2%.

<sup>3</sup> Par local non résidentiel, on entend tout local prévu ou destiné à un autre usage que l'habitation.

<sup>4</sup> Sont distingués parmi les locaux non résidentiels quatre catégories de locaux :

- a) les bureaux, y compris les cabinets;
- b) les arcades, y compris les magasins;
- c) les ateliers, y compris les usines;
- d) les dépôts, y compris les entrepôts et les hangars.

<sup>5</sup> Il y a abondance dans une catégorie de locaux non résidentiels au sens de la présente loi quand le taux de vacance dans cette catégorie est supérieur à 1,5%.

#### **Art. 4      Compétence**

Le département de l'aménagement, du logement et de l'énergie (ci-après : département) est l'autorité compétente pour l'application de la présente loi.

#### **Art. 5      Principe**

<sup>1</sup> En cas de pénurie de logements et d'abondance de locaux non résidentiels dans une des catégories de l'article 3, alinéa 4 de la présente loi, chaque surface de locaux non résidentiels nouvellement créée dans une de ces catégories est compensée :

- a) par la création d'une surface équivalente de logement dans le canton, ou;
- b) par la réaffectation dans le canton d'une surface comparable de locaux non résidentiels, prioritairement d'une catégorie en situation d'abondance, en logements.

<sup>2</sup> Les règles relatives aux plans d'utilisation du sol du chapitre IIA de la loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités, du 9 mars 1929, sont réservées.

<sup>3</sup> Lorsque la création de surfaces de locaux non résidentiels résulte d'un changement d'affectation au sens du chapitre III 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, les compensations prévues par celle-ci s'appliquent préalablement à celles prévues par la présente loi.

#### **Art. 6      Exception**

<sup>1</sup> Exceptionnellement, lorsque les locaux proposés à la compensation ne peuvent raisonnablement pas être transformés en logements, le département peut admettre à titre de compensation partielle la mise à disposition de locaux non résidentiels pour des activités artistiques, culturelles ou artisanales par le biais de contrats de confiance (prêt à usage).

<sup>2</sup> Le requérant doit fournir les pièces nécessaires à la preuve de l'existence d'un tel contrat.

#### **Art. 7      Autorisations et procédure**

<sup>1</sup> L'autorisation de construire ou de rénover doit préciser quelles sont les surfaces de logements créées ou réaffectées.

<sup>2</sup> Les décisions prises et les autorisations délivrées par le département en application de la présente loi doivent être publiées dans la Feuille d'avis officielle et sont susceptibles d'un recours, dans les 30 jours, auprès du Tribunal administratif de première instance. La publication mentionne l'application de la présente loi.

### ***Composition du Tribunal administratif de première instance***

<sup>3</sup> Pour les causes relevant de l'application de la présente loi, le Tribunal administratif de première instance siège dans la composition d'un juge, qui le préside, et des juges assesseurs suivants :

- a) 1 architecte représentant les milieux professionnels de sa branche;
- b) 1 représentant d'organisation de sauvegarde du patrimoine et de l'environnement;
- c) 1 représentant des milieux immobiliers;
- d) 1 représentant des organisations de défense des locataires.

<sup>4</sup> Les juges assesseurs sont élus sur proposition des organisations représentatives intéressées.

### ***Qualité pour recourir***

<sup>5</sup> Ont la qualité pour recourir contre les décisions prises en vertu de la présente loi les personnes visées à l'article 60 de la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985, ainsi que les associations régulièrement constituées d'habitants, de locataires et de propriétaires d'importance cantonale, qui existent depuis 3 ans au moins, et dont le champ d'activité statutaire s'étend à l'objet concerné.

## **Art. 8 Règlement**

Le Conseil d'Etat établit un règlement d'application de la présente loi.

## **Art. 9 Entrée en vigueur**

<sup>1</sup> La présente loi entre en vigueur dès le lendemain de la publication de l'arrêté de promulgation.

<sup>2</sup> Ses dispositions s'appliquent aux demandes d'autorisation pendantes devant le département au jour de son entrée en vigueur, ainsi qu'à celles qui, à ce même jour, font l'objet de procédures pendantes devant le Tribunal administratif ou la chambre administrative de la Cour de justice.

*Date de dépôt : 10 juin 2014*

## RAPPORT DE LA MINORITÉ

### **Rapport de M<sup>me</sup> Caroline Marti**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La pénurie de logements dont souffre le canton de Genève depuis de nombreuses années n'échappe à personne. Avec un taux de logements vacants de 0,36 % en 2013, le marché de l'immobilier est totalement saturé, ce qui implique de graves et directes conséquences sur la vie des Genevoises et des Genevois. Le manque cruel de logements construits et mis en location ainsi que leurs loyers (les logements vacants se louent en moyenne à 2 836 F par mois, 1 603 F et 2 302 F par mois respectivement pour les 3 et 4 pièces)<sup>1</sup> contraint un nombre de plus en plus important de résidents genevois à s'expatrier dans le canton de Vaud ou en France voisine. Pour celles et ceux qui parviennent néanmoins à trouver un logement à Genève, ils subissent de plein fouet la hausse globale des loyers (42 % en 10 ans)<sup>2</sup>. A ce prix, ces logements restent inaccessibles pour bon nombre de Genevoises et Genevois. Ces personnes voient leur budget grevé par le coût de leur loyer. Il est donc urgent que les autorités de notre canton interviennent de manière proactive pour favoriser la construction de logements et maintenir des loyers accessibles pour toutes et tous.

Parallèlement, on constate ces derniers mois, une progressive abondance de locaux non résidentiels<sup>3</sup>. En effet, le taux de vacance pour ce type de locaux atteint 1,4 %, 1 93 % pour les bureaux, soit une augmentation de 30 % en 2013<sup>4</sup>. La différence de taux de vacance entre logements et locaux

---

<sup>1</sup> Office cantonal de la statistique, tableau T\_09\_02\_24\_18 (annexe 1).

<sup>2</sup> Office cantonal de la statistique, tableau T\_05\_04\_1\_01 (annexe 2).

<sup>3</sup> Reprenant la définition de l'OCSTAT, nous entendons par local non résidentiels « tout local prévu ou destiné à un autre usage que l'habitation » (soit des locaux commerciaux, industriels ou artisanaux).

<sup>4</sup> Communiqué de presse de l'office cantonal de la statistique du 27 août 2013, *Surfaces d'activités vacantes à Genève au 1<sup>er</sup> juin 2013 : hausse de 30% en une année* (annexe 3).

commerciaux s'explique par une rentabilité plus grande des locaux non résidentiels, ce qui pousse les promoteurs à privilégier la construction de ce type de biens.

Le projet de loi 11406 déposé par le groupe socialiste vise à contrer ce déséquilibre et promouvoir une meilleure répartition entre locaux non résidentiels et logements. En ce sens, nous entendons une répartition qui réponde aux besoins prépondérants de la population.

Il est avant tout important de préciser que ce projet de loi est un projet de loi conjoncturel, dans le sens qu'il formule une réponse à une situation particulière que nous connaissons aujourd'hui à Genève ; une grave pénurie de logements et une relative abondance de locaux non résidentiels. Le mécanisme visant à pallier cette situation est simple. Lorsque le taux de vacance de logements est inférieur à 2 %<sup>5</sup> et que, simultanément, le taux de vacance pour les locaux non résidentiels est supérieur à 1,5 %, toute nouvelle surface de locaux commerciaux doit être compensée par une surface équivalente affectée au logement. Dès que le taux de vacance sur le marché du logement repasse au-dessus de la barre des 2 % ou que celui des locaux non résidentiels passe en dessous de 1,5 %, la loi cesse de déployer ses effets.

Outre l'avantage de proposer une solution concrète à la problématique de pénurie de logements pour laquelle les Genevois-e-s attendent des réponses et de l'action, ce projet de loi comporte, non sans intérêt, de nombreuses subtilités.

Avant tout, il amène une réponse en amont du problème. Il s'agit d'une anticipation et d'une planification des besoins de la population en matière de logement qui évite de recourir par la suite à une réaffectation des locaux commerciaux par le biais de transformations, souvent lourdes, longues et coûteuses.

Il s'agit, par ailleurs, d'une mesure incitative permettant de lutter contre la distorsion constatée actuellement sur le marché de l'immobilier et la tendance dont font preuves les promoteurs de privilégier la construction de locaux commerciaux au détriment du logement.

De plus ce PL introduit de la souplesse dans l'application de la loi. En effet, les logements construits en compensation des surfaces commerciales n'auront pas nécessairement besoin d'être érigés sur des périmètres voisins et leurs constructions pourront être différées dans le temps. Ce projet de loi laisse également la porte ouverte à une compensation sous forme de

---

<sup>5</sup> Art. 25, al. 2 LDTR.

réaffectation de locaux commerciaux en logements. Ces mesures permettront de laisser une large marge de manœuvre aux promoteurs.

Finalement, ce projet de loi prévoit des exceptions. Il s'agit de permettre la compensation de nouvelles surfaces commerciales, non pas par du logement, mais par la réaffectation de locaux non résidentiels vacants en locaux dévolus à des activités artistiques et culturelles.

Lors du traitement de ce projet de loi en Commission du logement plusieurs critiques lui ont été opposées.

La première et la principale fut certainement que ce projet de loi constitue une politique de contrôle trop importante alors que ce qu'il faudrait pour Genève c'est, au contraire, plus de liberté sur le marché immobilier. A ce titre, un député (PLR) a d'ailleurs déclaré qu'« il est évident que, dans ce domaine, le marché fonctionne bien justement parce qu'il n'est pas contrôlé ». Pourtant, force est de constater que le marché n'est pas vertueux par nature et ne se dirige pas naturellement vers la construction de biens répondant aux besoins prépondérants de la population. La recherche de profits maximaux que l'on pourrait également nommer « appât du gain » dont font preuve bon nombre de promoteurs immobiliers, les amène à opter pour la création de locaux non résidentiels, bien que surnuméraires, dans l'espoir de les louer à des prix plus élevés que des appartements. Le libre marché dans le domaine de l'immobilier, n'en déplaise aux députés de la droite élargie, ne fonctionne pas bien et produit un déséquilibre que nous devons contrer.

La seconde critique que ce projet de loi a soulevée en commission est qu'il constituerait un frein à l'économie et qu'il assècherait le marché des locaux commerciaux. Nous nous devons de relever que le manque de logements sur le canton de Genève nuit gravement à l'économie et que ce projet de loi s'emploie à réduire ce problème. En ce qui concerne le soi-disant risque d'assèchement de locaux commerciaux, cette critique ne résiste pas à l'étude de ce texte. En effet, la nature conjoncturelle de ce projet de loi implique qu'en cas de nouvelle pénurie de locaux non résidentiels, il cesserait immédiatement de déployer ses effets ce qui éviterait tout mécanisme d'assèchement.

Finalement, certains commissaires se sont interrogés quant à la pertinence de fixer le seuil de pénurie de logement à 2 % de taux de vacance et l'abondance de locaux commerciaux à un seuil de vacance de 1,5 %. Ce à quoi les initiants ont répondu que la définition de la pénurie de logements se basait sur l'article 25, al. 2 de la LDTR et qu'il différait de la définition d'abondance dans le domaine des locaux commerciaux parce que le besoin

de chacun de trouver un logement répondait selon toutes certitudes à un besoin prépondérant de la population.

Pour achever ce rapport, il est fondamental de rappeler la manière dont se sont déroulés les débats autour de ce projet de loi. En effet, la majorité de la Commission du logement a cru bon de refuser l'audition proposée par les initiants sur la teneur de ce projet de loi. Ils ont, dans la foulée, demandé de procéder au vote d'entrée en matière et refusé sèchement celle-ci. Ils ont ainsi mis à la poubelle en moins de 45 minutes une proposition de loi visant à régler une problématique dont souffrent bon nombre de nos concitoyens. Au-delà de l'entrave au procédé démocratique que représentent ces agissements, la minorité de la commission constate, de la part de la majorité, un profond mépris pour la souffrance des habitants du canton de Genève qui cherchent désespérément à se loger à un prix abordable. Le refus de procéder à une étude approfondie de ce projet de loi est on ne peut plus dogmatique et irrespectueux envers la population qui attend de notre Grand Conseil des solutions concrètes pour régler la crise du logement à Genève.

**Loyer des appartements non meublés vacants à louer, selon le nombre de pièces, depuis 2010 (1)**
Situation au 1<sup>er</sup> juin

T 09.02.2.4.18

Canton de Genève

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Appartements de 1 pièce (2)</b>										
Nombre	32	18	20	29						
dont avec indication du loyer	32	18	20	27						
Loyer mensuel moyen, en franc	1'165	1'097	1'118	1'144						
Ecart-type, en franc (3)	589	648	451	507						
<b>Appartements de 2 pièces</b>										
Nombre	56	45	43	81						
dont avec indication du loyer	51	45	42	79						
Loyer mensuel moyen, en franc	744	735	925	902						
Ecart-type, en franc (3)	360	519	618	507						
<b>Appartements de 3 pièces</b>										
Nombre	89	73	92	127						
dont avec indication du loyer	89	73	92	121						
Loyer mensuel moyen, en franc	1'288	1'257	1'408	1'603						
Ecart-type, en franc (3)	781	711	815	733						
<b>Appartements de 4 pièces</b>										
Nombre	80	70	113	133						
dont avec indication du loyer	77	70	112	111						
Loyer mensuel moyen, en franc	1'696	1'904	1'955	2'302						
Ecart-type, en franc (3)	1'096	1'214	1'135	1'508						
<b>Appartements de 5 pièces</b>										
Nombre	45	57	79	103						
dont avec indication du loyer	43	57	79	90						
Loyer mensuel moyen, en franc	2'580	3'347	3'261	3'417						
Ecart-type, en franc (3)	1'815	2'295	1'762	1'660						
<b>Appartements de 6 pièces</b>										
Nombre	20	33	43	85						
dont avec indication du loyer	20	33	43	69						
Loyer mensuel moyen, en franc	4'380	4'515	4'943	4'275						
Ecart-type, en franc (3)	2'907	2'324	2'507	1'739						
<b>Appartements de 7 pièces ou plus</b>										
Nombre	29	35	51	73						
dont avec indication du loyer	28	35	51	56						
Loyer mensuel moyen, en franc	7'232	7'235	6'615	7'398						
Ecart-type, en franc (3)	4'127	4'568	3'911	4'400						
<b>Total</b>										
Nombre	351	331	441	631						
dont avec indication du loyer	340	331	439	553						
Loyer mensuel moyen, en franc	2'122	2'631	2'773	2'836						
Ecart-type, en franc (3)	2'408	2'808	2'579	2'619						

(1) Cuisine comprise. Loyer sans les charges.

(2) Studios et 1,5 pièce.

(3) L'écart-type est un paramètre qui permet de mesurer la dispersion d'une série statistique. Il correspond à la racine carrée de la variance, qui est la moyenne arithmétique des carrés des écarts à la moyenne. Plus les valeurs de la série observée sont proches de la moyenne, plus l'écart-type, qui s'exprime dans la même unité de mesure que les observations, est petit. A l'inverse, plus la distribution des observations est étalée, plus l'écart-type est élevé (par exemple, pour les appartements de 7 pièces ou plus en 1998).

Source : Office cantonal de la statistique

Date de mise à jour : 25.07.2013

## ANNEXE 2



Office cantonal de la statistique - OCSTAT

## Evolution des loyers pris en compte dans l'indice des prix à la consommation, dans le canton de Genève et en Suisse, depuis mai 1977 (1)

T 05.04.1.01

Situation en mai

Canton de Genève / Suisse

	Canton de Genève (2)			Suisse (3)		
	Indice			Indice		
	Mai 1977 = 100	Mai 1993 = 100	Variation annuelle, en %	Mai 1977 = 100	Mai 1993 = 100	Variation annuelle, en %
1977	100.0	///	///	100.0	///	///
1978	101.6	///	1.6	100.4	///	0.4
1979	102.5	///	0.9	100.1	///	- 0.3
1980	104.2	///	1.7	101.2	///	1.1
1981	104.1	///	- 0.1	105.8	///	4.6
1982	112.2	///	7.8	117.1	///	10.7
1983	119.8	///	6.7	122.3	///	4.4
1984	124.5	///	3.9	125.2	///	2.4
1985	131.1	///	5.3	129.3	///	3.3
1986	138.5	///	5.6	134.2	///	3.8
1987	145.0	///	4.7	138.1	///	2.9
1988	151.3	///	4.4	142.1	///	2.9
1989	158.5	///	4.7	146.5	///	3.1
1990	169.6	///	7.0	160.3	///	9.4
1991	183.6	///	8.3	177.3	///	10.7
1992	197.2	///	7.4	188.5	///	6.3
1993	211.3	100.0	7.1	198.7	100.0	5.4
1994	216.3	102.4	2.4	197.3	99.3	- 0.7
1995	219.1	103.7	1.3	200.5	100.9	1.6
1996	223.6	105.8	2.0	203.0	102.1	1.2
1997	226.7	107.3	1.4	203.9	102.6	0.5
1998	230.3	109.0	1.6	204.1	102.7	0.1
1999	232.0	109.8	0.7	205.4	103.4	0.6
2000	234.5	111.0	1.1	208.4	104.9	1.5
2001	238.6	112.9	1.8	215.0	108.2	3.2
2002	243.4	115.2	2.0	217.0	109.2	0.9
2003	247.2	117.0	1.6	217.3	109.4	0.1
2004	249.7	118.2	1.0	219.5	110.4	1.0
2005	254.0	120.2	1.7	222.8	112.1	1.5
2006	258.5	122.4	1.8	227.8	114.6	2.2
2007	263.4	124.7	1.9	233.5	117.5	2.5
2008	269.1	127.4	2.2	238.9	120.2	2.3
2009	275.7	130.5	2.5	245.0	123.3	2.6
2010	282.2	133.6	2.3	247.5	124.5	1.0
2011	288.0	136.3	2.1	250.3	126.0	1.2
2012	294.8	139.5	2.4	252.2	126.9	0.7
2013	300.5	142.2	1.9	252.9	127.3	0.3

(1) Loyer sans charges ni location éventuelle de garage. Les indices genevois et suisse ne sont pas calculés selon la même méthode.

(2) Jusqu'en mai 2006, la série couvre les logements subventionnés ou à loyer libre de moins de 7 pièces. Les éventuelles surtaxes dans les logements subventionnés et les aides personnalisées au logement (allocation personnalisée au logement ou subvention pour les immeubles HM - habitations mixtes) sont comprises.

Des mai 2007, l'évolution des loyers repose uniquement sur les logements à loyer libre (y compris logements de 7 pièces ou plus), sans prise en compte des allocations personnalisées au logement.

(3) Dès mai 2006, l'évolution des loyers prend en compte les logements de 7 pièces (cuisine comprise).

Source : Office cantonal de la statistique - Statistique des loyers

Date de mise à jour : 20.06.2013



Genève, le 27 août 2013

### Communiqué de presse

## Surfaces d'activités vacantes à Genève au 1<sup>er</sup> juin 2013 : hausse de 30 % en une année

Au 1<sup>er</sup> juin 2013, 120 179 m<sup>2</sup> de surfaces d'activités vacantes sont recensées, soit 27 677 m<sup>2</sup> de plus qu'en 2012. Il s'agit de la deuxième hausse annuelle consécutive. Les surfaces d'activités vacantes enregistrées en 2013 restent cependant proches de la moyenne des dix dernières années (104 550 m<sup>2</sup>).

Parmi les quatre types de surfaces d'activités vacantes recensées par l'enquête annuelle de l'Office cantonal de la statistique, celles de *bureaux* enregistrent la plus forte variation : de 52 183 m<sup>2</sup> en 2012 à 83 570 m<sup>2</sup> en 2013 (+ 60,1 %). Les *bureaux* représentent désormais 70 % de l'ensemble des surfaces vacantes, contre 57 % en 2012 et 42 % en 2011. En hausse également, les surfaces vacantes de *magasins et arcades commerciales* s'accroissent de 12,7 %. Elles atteignent 12 442 m<sup>2</sup> en 2013. En revanche, les surfaces vacantes d'*ateliers* baissent de 24,0 % (12 503 m<sup>2</sup> en 2013), tandis que les surfaces vacantes de *dépôts* restent quasi stables : - 3,6 % (11 381 m<sup>2</sup>). Les 283 m<sup>2</sup> restants sont des surfaces dont l'affectation n'était pas encore déterminée lors de leur mise sur le marché.

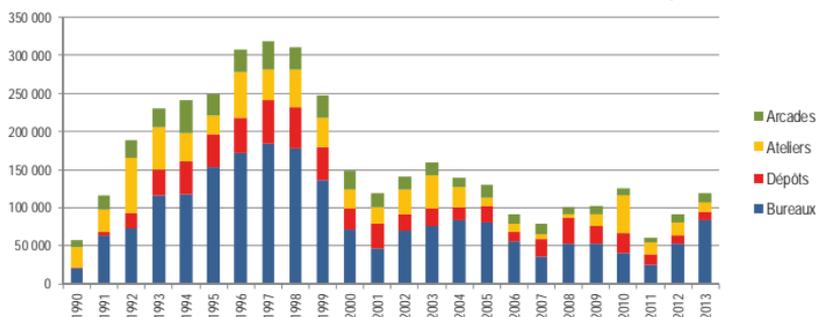
En 2013, les loyers annuels moyens au m<sup>2</sup> augmentent, par rapport à 2012, pour les *bureaux* (de 420 à 475 francs), les *ateliers* (de 239 à 286 francs) et les *dépôts* (de 152 à 187 francs), alors qu'ils diminuent pour les *magasins et arcades commerciales* (de 506 à 384 francs).

Deux des 45 communes du canton rassemblent plus des deux tiers des surfaces d'activités vacantes du canton : la ville de Genève (48 %) et Vernier (21 %). Elles concentrent notamment une part très importante des surfaces vacantes de *bureaux* (55 % du total en ville de Genève, 23 % à Vernier) et de *magasins et arcades commerciales* (37 % en ville de Genève et 31 % à Vernier).

### Surfaces d'activités vacantes selon l'affectation, depuis 1990

En mètre carré, situation au 1<sup>er</sup> juin

Canton de Genève



Source : OCSTAT

Communiqué de presse n°22 – Pour tout complément d'information : Paolo De Faveri, tél. +41 22 388 75 48