

Date de dépôt : 24 avril 2012

Rapport

de la Commission législative chargée d'étudier la validité de l'initiative populaire 147 « Stop au retour des congés-ventes. Halte à la spéculation ! (Renforcement de la LDTR) »

Rapport de majorité de M. Edouard Cuendet (page 1)

Rapport de minorité de M^{me} Loly Bolay (page 85)

- | | |
|---|--------------------------|
| 1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le | 12 septembre 2011 |
| 2. Dépôt du rapport du Conseil d'Etat au sujet de la validité et de la prise en considération de l'initiative, au plus tard le | 12 décembre 2011 |
| 3. Décision du Grand Conseil au sujet de la validité de l'initiative sur la base du rapport de la commission législative, au plus tard le | 12 juin 2012 |
| 4. Sur la base du rapport de la commission désignée à cette fin, décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contreprojet, au plus tard le | 12 mars 2013 |
| 5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, au plus tard le | 12 mars 2014 |

Tables des matières

A.	Introduction	3
1.	Objectifs de l'initiative.....	4
2.	Décisions de la Commission au sujet de la validité de l'initiative	6
B.	La position du Conseil d'Etat sur la validité de l'IN 147	7
1.	Rapport du 30 novembre 2011	7
	<i>Unité de la matière</i>	7
	<i>Unité de la forme</i>	8
	<i>Unité du genre</i>	9
	<i>Principe de clarté</i>	9
	<i>Exécutabilité</i>	12
	<i>Conséquences des violations constatées</i>	12
	<i>Prises en considération de l'initiative</i>	12
C.	Les auditions	13
1.	Comité d'initiative, représenté par MM. Christian Grobet et Alberto Velasco.....	13
2.	Conseiller d'Etat chargé du DCTI.....	16
3.	Rassemblement pour une politique sociale du logement (RPSL), représenté par Mme Carole-Anne Kast, Secrétaire générale	18
4.	Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS), représentée par MM. Jan Doret et Sylvain Lehmann, coprésidents de la Commission aménagement, territoire et logement de la CGAS	21
5.	Chambre genevoise immobilière (CGI), représentée par Mme Anne Hiltpold, secrétaire générale, et M. Cyril Aellen, membre du comité ...	22
6.	Union des associations patronales genevoises (UAPG), représentée par MM. Charles Lassauce, membre de la direction de la CCIG, et par M. Nicolas Rufener, secrétaire général de la FMB	24
D.	Les débats et les votes de la commission	26
1.	Les problématiques en jeu et les positions des groupes	26
	<i>Principes de clarté et respect du droit supérieur</i>	27
	<i>Exécutabilité</i>	28
	<i>Possibilité de scinder l'IN147</i>	28
	<i>Possibilité d'invalider partiellement l'IN147</i>	29
2.	Les votes de la commission.....	29
	Conclusion.....	31
	Liste des annexes	31

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Edouard Cuendet

A. Introduction

Mesdames et
Messieurs les députés,

La validité de l'IN 147 « Stop au retour des congés-ventes. Halte à la spéculation ! (Renforcement de la LDTR) » a été étudiée par la Commission législative (ci-après : « la commission ») lors de ses séances des 13 janvier 2012, 20 janvier 2012, 3 février 2012, 10 février 2012 et 3 mars 2012, sous la présidence de M. Gabriel Barrillier, assisté de M. Fabien Mangilli, secrétaire scientifique. Les procès-verbaux ont été tenus par M. Jérôme Matthey.

La validité de l'IN 147 a été traitée en même temps que celle de l'IN 148 « Bureaux et logements de luxe, ça suffit! Construisons des logements locatifs et bon marché ». Toutefois, les deux textes font l'objet d'un rapport séparé de la commission.

MM. Fabien Waelti et David Hofmann, directeur et directeur suppléant de la Direction des affaires juridiques à la Chancellerie, ont assisté à tout ou partie des travaux.

La commission a en outre procédé aux auditions suivantes :

- M. Mark Muller, Conseiller d'Etat chargé du DCTI ;
- MM. Christian Grobet et Alberto Velasco, représentant le comité d'initiative ;
- M^{me} Carole-Anne Kast, représentant le Rassemblement pour une politique sociale du logement (RPSL) ;
- MM. Jean Doret et Sylvain Lehmann, représentant la Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) ;
- M^{me} Anne Hiltpold et M. Cyril Aellen, représentant la Chambre genevoise immobilière (CGI) ;
- MM. Charles Lassauce et Nicolas Rufener, représentant l'Union des associations patronales genevoises (UAPG).

1. Objectifs de l'initiative

Les initiants ont déposé un texte accompagné d'un exposé des motifs faisant état de 10 mesures concrètes. Ce nonobstant, force est de constater que les initiants ne se limitent pas à ces mesures et qu'ainsi par le biais de dispositions relatives au droit des constructions, contrôle des loyers, droit de la propriété privée, subventions étatiques, rénovations pour des motifs énergétiques ou qualité pour recourir devant les juridictions administratives, ils préconisent pas moins de 23 mesures qui sont les suivantes :

- fixation du principe de la démolition exceptionnelle d'un bâtiment d'habitation (article 1 alinéa 3 LDTR) ;
- nouvelle définition du changement d'affectation (article 3 alinéa 3 lettres a et b LDTR) ;
- limitation temporelle de la durée pendant laquelle un local commercial utilisé comme habitation peut redevenir un local commercial sans que cela soit considéré comme un changement d'affectation (article 3 alinéa 5 LDTR) ;
- définition de la pénurie de logement (article 3 alinéa 6 et article 25 alinéa 2 LDTR) ;
- nouvelle définition (restrictive) de la dérogation d'intérêt général permettant de démolir un bâtiment (article 6 alinéa 1, lettre c LDTR) et nouveau cas dans lequel une dérogation est possible (article 6 alinéa 2, lettre e et article 6 alinéa 4 LDTR) ;
- suppression des règles en matière de mesures énergétiques permettant d'accorder une dérogation en vue de la démolition d'un bâtiment (article 6 alinéa 3 LDTR) ;
- nouvelle définition de la dérogation permettant de changer l'affectation d'un bâtiment (article 8 alinéa 1 LDTR) ;
- précision concernant les surfaces obtenues par des surélévations s'agissant de changement d'affectation d'un bâtiment (article 8 alinéa 3 LDTR) ;
- modification d'un cas d'intérêt général permettant de délivrer une autorisation de transformation : remplacement du maintien ou du développement du commerce et de l'artisanat par la surélévation (article 9 alinéa 1, lettre d LDTR) ;
- modification des éléments définissant les besoins prépondérants de la population en cas d'autorisation de transformation (article 9 alinéa 3, LDTR), s'agissant de la surface de plancher (lettre a), du prix de revient

(lettre b), du volume de l'appartement (lettre c) et de la collaboration avec les communes pour la préservation du patrimoine (lettre e) ;

- modification des règles relatives à la fourchette des loyers admissibles en cas de transformations, y compris sous l'angle énergétique (article 9 alinéas 4 à 6 LDTR) ;
- règles supplémentaires pour la surélévation d'immeubles, y compris sous l'angle procédural avec notamment l'accord du Conseil administratif de la Ville de Genève (article 9 A LDTR, article 23 alinéa 3 et article 27 alinéa 3 LCI) ;
- renforcement des règles relatives au contrôle des loyers (article 12 LDTR), en prolongeant les périodes de contrôle (article 13 alinéa 1 LDTR) et en fixant la procédure d'information des locataires (article 12 alinéas 2 et 3 LDTR) ;
- annualisation du crédit d'investissement de CHF 20 millions pour encourager la rénovation des bâtiments (article 17 alinéa 1 LDTR), avec augmentation du pourcentage du coût des travaux pouvant donner lieu à subventions (article 21 alinéa 3 LDTR) ;
- fixation des loyers par le Département pour le logement dont le propriétaire a reçu une subvention (article 18 deuxième phrase LDTR) et fixation d'un montant maximal par pièce par an (article 21 alinéa 1, lettre c LDTR) ;
- extension des cas d'expropriation des appartements locatifs laissés abusivement vides (article 28 lettre A LDTR) ;
- modification des règles relatives à l'aliénation des appartements destinés à la location (article 39 LDTR) ;
- ajout d'un lien procédural entre l'autorisation de démolir et l'autorisation définitive de construire (article 42 a alinéa 2 LDTR) ;
- contrôle par l'Etat et les communes de l'affectation des locaux d'habitation, avec devoir d'information par l'Office la population (article 44 alinéa 4 LDTR) ;
- octroi à certaines conditions, aux associations de quartier d'habitants (article 45 alinéa 6 LDTR) et aux communes (article 45 alinéa 7 LDTR) de la qualité pour recourir devant les juridictions administratives ;
- fixation d'un montant maximal pour les émoluments et les dépens devant les juridictions administratives, lorsque le recours est déposé par une association d'importance cantonale ou une association de quartier d'habitants (article 45 alinéa 8 LDTR) ;

- abrogation de plusieurs dispositions introduites par la Loi 10258, du 7 mars 2010, en matière d'énergie (article 49 alinéa 3 LDTR) ;
- modification des règles en matière de répercussion du coût des travaux sur les loyers en cas de mesures énergétiques de rénovations (article 15 alinéa 11 de la LEn)

Si le nombre de modifications proposées est extrêmement important, d'emblée on ne perçoit pas l'unité intrinsèque entre ces différentes mesures, de sorte que l'on détecte un véritable programme politique dans le texte de l'initiative 147.

2. Décisions de la Commission au sujet de la validité de l'initiative

Unaniment, la Commission a reconnu que l'initiative 147 respecte l'unité de la forme et l'unité du genre. En revanche, par une très forte majorité, la Commission a relevé que l'unité de la matière n'est pas respectée.

A la question de savoir s'il était possible de scinder l'initiative, la très grande majorité de la Commission a considéré que cela était impossible. Cette décision est intervenue face à la difficulté insurmontable de faire des choix parmi les nombreuses mesures touchant des domaines très variés. En outre, la très forte majorité de la Commission a considéré que l'initiative 147 n'est pas conforme au droit supérieur. Elle a relevé, à cet égard, des incompatibilités, notamment avec la liberté économique et avec la garantie de la propriété.

A la question de savoir s'il était possible d'invalider partiellement l'initiative, une très forte majorité de la Commission a relevé, pour les mêmes raisons, l'impossibilité de scinder l'initiative sans remettre en cause les intentions des initiants.

A la question de savoir si l'initiative 148 était exécutable, une majorité de la Commission a répondu que celle-ci était inexécutable et ce, notamment, en raison de l'intensité des atteintes portées à la liberté économique et à la garantie de la propriété. La très grande diversité des mesures envisagées et le cadre incroyablement strict posé, jusque dans les détails et pour des domaines très différents, rendent l'initiative inexécutable. En outre et dans la logique des initiants, celle-ci entend renforcer – à outrance – une législation qui est déjà l'une des plus dures et rigides que l'on connaisse, de sorte que même en l'état, celle-ci pose des problèmes d'exécutabilité et d'application. Un renforcement de celle-ci ne peut mener qu'à une inexécutabilité.

Une très forte majorité de la Commission conclut et recommande au Grand Conseil l'invalidation totale de l'initiative 147.

B. La position du Conseil d'Etat sur la validité de l'IN 147

1. Rapport du 30 novembre 2011

Le Conseil d'Etat a constaté l'aboutissement de l'initiative populaire 147 « STOP AU RETOUR DES CONGES-VENTES, HALTE A LA SPECULATION ! (Renforcement de la LDTR) » par un Arrêté du 7 septembre 2011, publié dans la Feuille d'Avis Officiel du 12 septembre 2011.

En date du 30 novembre 2011, le Conseil d'Etat a déposé à l'intention du Grand Conseil, son rapport sur la validité et la prise en considération de l'initiative. A l'appui de ce rapport détaillé, il conclut à l'invalidation de l'initiative et ce, en substance en raison des considérations suivantes :

Unité de la matière

Prenant la jurisprudence du Tribunal Fédéral de la dernière décennie, le Conseil d'Etat relève que l'exigence d'unité de la matière interdit de mêler, dans un même objet soumis au peuple, plusieurs propositions de nature ou de buts différents qui forceraient un citoyen à une approbation ou à une opposition globale alors qu'il pourrait n'être d'accord qu'avec une partie des propositions qui lui sont soumises¹.

A cet égard, la Constitution genevoise dans son article 66 alinéa 2 exige qu'il existe entre les divers parties d'une initiative soumise au peuple, un rapport intrinsèque ainsi qu'une unité de but, c'est-à-dire un rapport de connexité qui fasse apparaître comme objectivement justifié la réunion de plusieurs propositions en une seule question soumise au vote. Ces principes ont également été rappelés par la jurisprudence².

Ainsi, dans son Arrêt du 9 mars 2009 relatif à l'IN140 (« STOP AUX LOYERS ABUSIFS ET A LA PENURIE DE LOGEMENT : DIX MESURES URGENTES »), le Tribunal Fédéral a examiné de manière attentive l'exigence d'unité de la matière et indiqué : « *la notion de rapport intrinsèque est commune aux droits constitutionnel genevois et fédéral, le*

¹ ATF 1C-289/2008 du 9 mars 2009, consid. 2.1 ; ATF 131 I 126, consid. 5.2 ; 130 I 185 ; 129 I 366, consid. 2

² ATF 1P 223/2006 du 12 décembre 2006, consid. 2 ; ATF 130 I 185, consid. 3 ; 129 I 381, consid. 2.1

droit doit s'interpréter de la même manière : le principe d'unité de la matière est inhérent à la notion même d'initiative, celle-ci devant poser une question claire au citoyen au moment du vote. Le critère déterminant est donc de savoir si telle qu'elle est proposée, l'initiative permet au citoyen d'exprimer librement sa véritable volonté³. »

A la suite de quoi, le Conseil d'Etat relève que les exigences sont plus strictes pour un projet rédigé et pour une révision institutionnelle que pour un projet sous forme de vœux et pour une révision législative.

Puis le Conseil d'Etat expose 23 des mesures proposées par les initiants alors même que ceux-ci déclarent, dans leur exposé des motifs, préconiser 10 mesures concrètes à travers l'initiative 147. Il relève que ces mesures visent le droit des constructions, le contrôle de certains loyers, le droit à la propriété privée, les subventions étatiques, les rénovations pour motifs énergétiques et la qualité pour recourir devant les juridictions administratives.

Ce faisant, des exemples sont cités pour indiquer que l'augmentation de la subvention étatique aux rénovations n'a pas de lien direct avec la qualité pour recourir d'une association d'habitants de quartier, par exemple. De même, l'expropriation des logements vides n'a pas de lien direct avec la fourchette des loyers admissibles en cas de transformation. Il est encore relevé que, par exemple, l'intervention du Conseil administratif de la Ville de Genève en cas de surélévation d'un immeuble sur son territoire n'a pas non plus de lien direct avec les règles sur l'aliénation des appartements locatifs.

Dès lors, le Conseil d'Etat constate qu'il s'agit d'un véritable programme politique en matière de rénovation et de transformation de logements. Ce programme touche également les aspects de procédure judiciaire et de subventions. De ce point de vue, l'IN147 se rapproche de l'initiative populaire 140, invalidée par le Grand Conseil notamment pour violation de l'unité de la matière.

Dès lors, le Conseil d'Etat constate que l'IN147 ne respecte pas l'unité de la matière.

Unité de la forme

Etant donné que l'initiative 147 modifie directement trois lois :

La LDTR ; la LEn et la LCI

Il constate qu'il s'agit d'une initiative rédigée de toute pièce. Dès lors, l'IN147 respecte l'unité de la forme.

³ ATF 1C 289/2008 du 9 mars 2009

Unité du genre

Constatant que l'IN147 ne modifie pas la Constitution mais qu'elle vise la modification de trois lois, le Conseil d'Etat conclut que l'IN147 respecte l'unité du genre.

Principe de clarté

Il découle naturellement de la liberté de vote, telle que garantie par l'article 34 alinéa 2 de la Constitution fédérale et définie par le Tribunal Fédéral, à l'instar de la clarté de la formulation des questions posées aux électeurs que celui-ci doit pouvoir inférer quelles sont les conséquences pratiques de son vote, ce qui n'est pas possible si le texte d'une initiative est équivoque ou par trop imprécis.

Le Tribunal Fédéral a eu l'occasion de sanctionner l'imprécision de rédaction qui empêche les citoyens de se prononcer en connaissance de cause⁴.

Selon le rapport, l'IN147 ne répond pas à l'exigence de la clarté :

- Le texte est rédigé de manière compliquée ;
- Des contradictions internes soit dans le même article, soit dans des articles successifs sont manifestes ;
- Des références à des dispositions juridiques inconnues sont problématiques ;
- La systématique légale laisse à désirer sans pour autant que l'on puisse facilement corriger des erreurs de plume, il s'agit d'erreurs de conception du texte ;
- Certaines dispositions sont incompréhensibles (article 6 alinéa 4 et 9 alinéa 4 LDTR)

Le Conseil d'Etat conclut que l'exigence de la clarté n'est pas respectée pour les articles 6 alinéas 3 et 4, 9 alinéas 2 et 4, 26 LDTR, 39A alinéa 4 LDTR, 49 en lien avec l'article 6 LDTR et évidemment, les articles 6 alinéa 4 et 9 alinéa 4 LDTR.

⁴ TF 1P 52/2007 du 4 septembre 2007, consid. 3.3 ; ATF 133 I 110, consid. 8

Conformité au droit supérieur

Droit fédéral de l'aménagement du territoire

Le rapport rappelle que le droit fédéral de l'aménagement du territoire impose aux cantons deux types d'instruments de planification⁵

- Les Plans directeur cantonaux⁶ ;
- Les Plans d'affectation⁷

A Genève, les Plans d'aménagement font l'objet de plusieurs lois d'application, la principale étant la LaLAT. Les principes relatifs à l'élaboration et la définition du Plan directeur cantonal et du Plan d'affectation y sont régis. Ainsi, l'on y trouve la définition des zones à bâtir 1 à 4 qui sont notamment visées par l'initiative 147.

Lorsque l'initiative prévoit des règles contraignantes en matière de dérogation permettant une démolition (article 6 alinéa 1, lettre c LDTR), ces règles pourraient être contraires aux règles fédérales en matière de planification et d'aménagement du territoire.

En effet, il est douteux que l'exigence voulue par une dérogation exceptionnelle accordée « pour autant que la reconstruction permette de réaliser le double de la surface de plancher des bâtiments actuels » puisse être conforme à l'exigence de planification du Plan directeur et des Plans d'affectation des zones 1 à 4.

Garanties de la propriété et de la liberté économique

L'IN147 comporte de nombreuses atteintes à la garantie de la propriété, notamment :

- L'exigence du doublement de la surface de plancher en cas de démolition-reconstruction (article 6 alinéa 1 lettre c LDTR) ;
- Le contrôle des loyers pendant une longue période (article 12 LDTR) ;
- L'expropriation d'immeubles délaissés (articles 28 A LDTR) ;
- La limitation du droit d'aliéner des appartements locatifs (article 39 LDTR) ;
- La limitation du nombre de pièces à 6 par appartements (article 6 alinéa 2, lettre c, article 9 alinéa 2, lettre 2 LDTR)

⁵ ATF 137 II 254 ; 257-261, consid. 3

⁶ ATF 137 II 254, 258-259, consid. 3.2

⁷ ATF 1P 387/2006 du 19 décembre 2007, consid. 3.2

Confrontant ces mesures aux conditions dans lesquelles une atteinte à une liberté constitutionnelle est admissible en raison de l'existence d'une base légale, d'un intérêt public et du respect de la proportionnalité, le Conseil d'Etat fait, notamment les constats suivants :

- L'exigence du doublement de la surface de plancher en cas de démolition-reconstruction est manifestement disproportionnée et donc contraire au droit supérieur ;
- La volonté d'empêcher le locataire en place d'acheter son propre appartement ne respecte pas la jurisprudence⁸. Le Tribunal Fédéral avait d'ailleurs reconnu que l'hypothèse du locataire qui désire acquérir l'appartement qu'il occupe sans qu'il soit devant mis l'alternative d'acheter ou de s'en aller, « *peut-être non seulement dans l'intérêt bien compris des parties – propriétaires et locataires – mais aussi dans celui de la collectivité, car sinon, on comprendrait mal les dispositions fédérales destinées à favoriser l'accession à la propriété* »⁹ ;
- Dès lors, l'initiative 147 qui restreint de plusieurs manières les (rares) possibilités d'acquisition d'un logement par le locataire et limite considérablement pour un propriétaire les possibilités de vendre est contraire à la jurisprudence et aux conditions auxquelles le Tribunal fédéral tenait beaucoup ;
- Le nouvel article 39 proposé par l'IN147 est ainsi contraire au droit fédéral ;
- La limitation du nombre de pièces à 6 par appartement apparaît, parce qu'elle n'a aucune exception, totalement disproportionnée. En ce sens, elle viole la liberté économique et la garantie de la propriété.

Droit pénal fédéral

Le Conseil d'Etat considère que la fin de phrase de l'article 44 alinéa 4 LDTR est contraire au droit fédéral lorsqu'il prévoit :

« *Le Département doit ordonner au propriétaire de restituer les locaux à leur affectation d'habitation et lui infliger une amende d'une fois et demi le trop perçu du loyer obtenu* »

S'il s'agit d'une sanction pénale, l'article 47 CP, applicable par renvoi de l'article 104 CP n'est pas respecté.

⁸ ATF 113 IA 126

⁹ ATF 113 IA 126, 135, consid. 7b/AA

Il s'agit d'une sanction administrative, le principe général de la proportionnalité s'applique et la fixation dans la loi d'une relation entre le loyer et l'amende sans possibilité de pondération est contraire à ce principe.

En résumé

Le rapport du Conseil d'Etat considère que les articles 6 alinéa 1, lettre c, 39 et 44 alinéa 4 LDTR sont contraires au droit supérieur.

Exécutabilité

Le Conseil d'Etat considère qu'en application du principe *in dubio pro populo*, l'initiative 147 n'est pas inexécutable.

Conséquences des violations constatées

Au regard des violations constatées des principes de l'unité de la matière, de la conformité au droit supérieur, le Conseil d'Etat se pose la question d'une nullité partielle ou d'une scission de l'IN147.

A cet égard, du point de vue de l'unité de la matière, une scission ne peut être raisonnablement exigée de la part des initiants car le texte comporte de nombreuses thématiques, 10 selon l'exposé des motifs, mais en réalité plus de 23.

Considérant les dispositions restantes, elles recourent de nombreuses thématiques et n'ont pas de rapport intrinsèque entre elles. En outre, l'objectif principal des initiants est quasiment indécélable au regard de la multiplicité des thématiques qu'ils évoquent dans les mesures préconisées.

Par conséquent, l'initiative 147 ne pourra qu'être invalidée dans son intégralité.

Prises en considération de l'initiative

Le Conseil d'Etat indiquait d'ores et déjà dans son rapport relatif à la validité et la prise en considération de l'initiative populaire 140 « STOP AUX LOYERS ABUSIFS ET A LA PENURIE DE LOGEMENT : DIX MESURES URGENTES ! » qu'après des décennies de lutte stérile, une véritable paix du logement a été consacrée par « un accord sur le logement » signé le 1^{er} décembre 2006 par les partenaires économiques et sociaux du canton.

En outre, des négociations ont eu lieu avec les initiants eux-mêmes s'agissant d'autoriser les surélévations et de modifier les gabarits. Puis, il relève encore l'adoption, par une large majorité de la population, des modifications de la loi sur l'énergie qui constitue, manifestement, la concrétisation d'un intérêt public manifeste.

Dès lors, le Conseil d'Etat sur le principe, regrette que les initiants remettent en cause notamment, les dispositions précitées qu'il considère comme des avancées notables.

En outre, il pointe du doigt les interdictions de démolition qui sont totalement disproportionnées et déraisonnables.

En effet, celles-ci ne permettent pas le remplacement d'immeubles vétustes et insalubres au regard notamment de la loi sur l'énergie et ce, pour le plus grand malheur des locataires. Il regrette la volonté de durcissement quant au changement d'affectation qui met en péril la proportion d'activité nécessaire à la prospérité du canton. S'agissant de cette prospérité, il craint que la limitation des transformations des appartements réduise fortement le carnet de commandes des entreprises et des travailleurs du bâtiment. Il relève également que le parc immobilier genevois est, en raison de l'existence de la LDTR, moins vite rénové que l'ensemble du parc immobilier suisse et cela affecte, naturellement les conditions d'habitabilité au détriment des locataires. Il relève encore que la limitation drastique du contrôle des loyers et leur prolongation dans le temps n'incitent pas les investisseurs. Il vise par là, essentiellement les investisseurs institutionnels de sorte qu'il y a danger que ceux-ci se détournent de la place immobilière genevoise et que la pénurie de logements subsiste.

Enfin, il regrette le point de vue extrêmement strict des initiants visant à interdire les ventes d'appartement, respectivement à interdire aux locataires d'acheter leur propre appartement.

Ce faisant, le Conseil d'Etat se prononce en défaveur de l'IN147.

C. Les auditions

1. Comité d'initiative, représenté par MM. Christian Grobet et Alberto Velasco

M. Grobet se livre à l'historique long et détaillé. Il expose son point de vue sur la politique du logement.

Il rappelle que depuis des décennies, la situation du logement à Genève est une catastrophe. Dès lors, il s'agit de renforcer une loi existante tout en convenant que la question du logement est une question difficile étant donné

qu'au niveau fédéral on trouve le droit de la propriété mais aussi de la politique sociale du logement soutenue par le Tribunal fédéral.

Il soutient qu'un certain nombre de mesures peuvent être prises, nonobstant la propriété et c'est sur cette base que la loi générale sur les zones de développement, la loi générale sur le logement et la LDTR ont été développées et, par étapes, renforcées pour devenir plus contraignantes. Il cite l'exemple des restrictions de ventes d'appartements.

M. Grobet indique encore que les initiatives 147 et 148 sont parfois à la limite du droit de la propriété et indique qu'un certain nombre de propositions pourraient être acceptées par le Tribunal fédéral mais qu'elles posent des problèmes de sorte que, dans des cas d'application, elles pourraient être annulées par la suite si le droit de la propriété était excessivement touché.

Il insiste sur le fait que l'initiative 147 est une initiative législative rédigée et qu'ainsi, les exigences en matière d'unité de la matière sont moindres que pour une initiative constitutionnelle, dès lors, en appliquant le principe *in dubio pro populo*, il faut considérer que l'initiative 147 correspondrait parfaitement au critère d'unité de la matière.

M. Grobet prend encore pour argument le fait que deux initiatives ont été déposées, l'IN147 et l'IN148, de sorte que chacune respecte l'unité de la matière précisément pour cette raison.

Il critique le fait que le Conseil d'Etat ait considéré que l'initiative 147 contenait un nombre de nouveaux articles, respectivement d'articles modifiés extrêmement importants, compliqués, rédigés de manière difficile à comprendre. Il fait un parallèle avec les lois élaborées par le Grand Conseil qui, selon lui, le sont parfois tout autant. A cet égard, il cite la loi sur l'énergie ou des lois procédurales récemment modifiées en matière civile.

Ainsi, M. Grobet observe que l'on ne peut pas considérer que les initiatives 147 et 148 ne peuvent pas être lues par le peuple et ajoute que la condition de la clarté des initiatives n'est pas inscrite dans la Constitution genevoise et qu'ainsi il s'agit d'un critère totalement subjectif.

Ensuite, M. Grobet rappelle que c'est un devoir du Grand Conseil de ne pas invalider totalement une initiative en raison d'un problème d'unité de la matière si une partie de celle-ci ne pose pas de problème de validité. Il considère dès lors que le Grand Conseil doit supprimer uniquement les dispositions problématiques en considérant que la grande majorité des dispositions est conforme. Selon lui, le Tribunal fédéral suivra son opinion. Enfin, il se dit prêt à dresser une liste des dispositions qui posent problème.

Un député L indique que contrairement à ce que M. Grobet a affirmé, il existe une liste claire des articles totalement contraires aux conditions de recevabilité, donc une liste des articles qui seraient acceptables. Il observe que ces derniers, mis ensemble n'ont pas de sens et ainsi ne respectent pas l'exigence de cohérence intrinsèque.

Il relève que M. Grobet reconnaît que beaucoup d'articles sont problématiques et demandent pourquoi l'examen n'a pas été fait lors de la rédaction de l'initiative. Il souligne encore que de nombreuses dispositions sont compliquées et émet des doutes sur la bonne compréhension par les personnes qui ont signé les initiatives.

M. Grobet explique que ce n'est pas aux initiants de faire l'examen de la validité. Il considère que l'initiative est compatible avec le droit fédéral. Il ajoute que si les gens signent c'est parce qu'ils ont confiance.

Une députée S indique que le principe de la confiance est un point clé. Elle considère que s'agissant de l'unité de la matière, il s'agit d'être plus souple que lors de l'examen d'une initiative constitutionnelle puisque cette initiative 147 est une initiative législative rédigée.

Un député L indique qu'à l'article 6 alinéa 2, lettre e de l'IN147, il est fait mention de « pénurie d'appartements » alors que dans le reste de l'initiative 147, il est question de « pénurie de logements ». M. Grobet explique qu'il n'y a pas besoin qu'il y ait une pénurie de logements pour appliquer la LDTR et indique que pour l'article 39 LDTR relatif à la vente d'appartements, la notion de « pénurie de logements » a été rajoutée.

Le député L rappelle que la loi sur l'énergie a été récemment adoptée par une très large majorité du peuple et que l'initiative prévoit largement de l'abroger.

M. Grobet indique que la loi sur l'énergie n'est pas abrogée mais modifiée. Il considère que le système actuel est inapplicable.

Alors que M. Grobet annonce son départ, un député L s'étonne du fait que celui-ci ait exposé longuement son point de vue sur l'initiative puis parte au moment où les commissaires commencent à poser leurs questions alors qu'une convocation a dûment été adressée aux initiants.

Le député L indique ne pas comprendre l'article 9A alinéa 2 de l'IN147 relatif aux surélévations d'immeubles, notamment sous l'angle de l'égalité de traitement entre les communes.

M. Velasco répond que cela ne pose pas de problème de regard du fait que les zones de construction ordinaires 1 à 3 se trouvent toutes en ville de

Genève. Le député L qui a posé la question est dubitatif et s'enquerra de la localisation des zones à bâtir sur le canton.

Un député L indique que l'article 9 alinéa 1, lettre d de l'IN147 relatif aux conditions, transformations et surélévations d'immeubles est extraordinairement strict, confinant à l'impossible.

M. Velasco répond qu'il n'en est rien et qu'il faut mettre des règles strictes.

2. Conseiller d'Etat chargé du DCTI

En date du 20 janvier 2012, la Commission législative a auditionné M. Mark Muller, chargé du Département des constructions et des technologies de l'information.

M. Muller relève que l'initiative n'est pas claire et compréhensible. Il souligne que plusieurs lectures attentives sont nécessaires à la compréhension des textes et ajoute avoir eu des difficultés à en saisir l'objet alors qu'il est plutôt un connaisseur de la matière traitée.

A cet égard, il rappelle le principe de base qui veut qu'un électeur et qu'un citoyen lambda puisse comprendre l'objet d'une initiative. Il observe qu'un vote doit permettre de se prononcer en faveur ou en défaveur d'un tout, et que ces initiatives constituent des florilèges de propositions diverses, rendant un tel vote impossible.

En outre, M. Muller souligne que l'initiative 147 a pour but de revenir sur une série d'accords conclus par le Conseil d'Etat avec l'ensemble des partenaires sociaux sur le logement genevois, respectivement avec les initiants pour ce qui est des surélévations d'immeubles.

En ce sens, il s'agit, pour lui, d'une proposition contre-productive. Il propose, par conséquent, de rejeter les initiatives 147 et 148 sans contre-projets.

Une députée S reconnaît que certaines parties sont excessives ou incompréhensibles et rappelle néanmoins que l'initiative peut être invalidée sur certains aspects et que des éléments importants peuvent être maintenus. En outre, elle indique que l'accord sur le logement évoqué par le Conseil d'Etat ne serait pas respecté.

M. Muller répond que l'accord sur le logement se traduit dans la loi genevoise sur les logements d'utilité publique (LUP). Ainsi, l'accord est respecté puisqu'il s'impose au citoyen et donc aux constructeurs. Il considère donc qu'il est erroné de dire que les promesses du Conseil d'Etat n'auraient

pas été respectées car il ne s'agit pas de promesses mais de la loi qui est respectée à la lettre par le Conseil d'Etat.

La même députée S s'étonne que le rapport du Conseil d'Etat sur la validité de l'initiative 147 fasse état d'une exigence de clarté. Elle considère que cette exigence n'a jamais été un élément de validation ou d'invalidation d'une initiative. A cela, M. Waelti, Directeur (DAJ), Chancellerie d'Etat, indique que la réponse aux critères de la clarté figure au rapport du Conseil d'Etat. Il explique que cette condition de clarté découle directement de l'article 34 de la Constitution fédérale sur la garantie des droits politiques. Il s'agit que le citoyen puisse comprendre l'objet d'un vote.

D'une manière technique, cette exigence est traitée dans le cadre de la conformité au droit supérieur puisqu'il s'agit de la conformité de l'article 34 Constitution fédérale.

Un député L s'interroge sur une inégalité de traitement entre communes qui serait inhérente à l'article 5 alinéa 3 de l'IN147 et pour laquelle les initiants lui ont répondu que celle-ci n'était pas un problème puisque les zones de construction 1 à 3 étaient uniquement situées en ville de Genève.

M. Muller répond qu'il existe des zones ordinaires de type 1 à 3 ailleurs qu'en ville de Genève, notamment à Carouge.

Sur question du député L, une carte des zones d'affectation du canton sera annexée au rapport.

Un député MCG pense que le titre de l'initiative 147 est trompeur et ne correspond pas à la teneur de certains articles. Il estime que beaucoup moins de personnes auraient signé l'initiative si elles en avaient connu le contenu.

M. Muller répond que l'argument du titre trompeur vaut aussi pour l'initiative 148.

Un député L demande s'il existe une possibilité de guérir le défaut de clarté de l'initiative par une présomption de bonne foi de la part des initiants comme les initiants l'ont prétendu lors de leur audition.

M. Waelti répond qu'il n'a jamais rien vu de tel dans la jurisprudence et la doctrine et il explique que l'objectif de la jurisprudence autour de l'article 43 Constitution fédérale est que la volonté d'un simple citoyen puisse s'exprimer à la seule lecture des textes qu'il a sous les yeux, quelle que soit la bonne ou mauvaise foi des initiants.

Une députée S s'interroge à propos du rapport du Conseil d'Etat et demande si l'initiative 147 doit être invalidée car elle contient trop d'articles ou parce qu'il n'y a pas de lien intrinsèque entre eux ou, s'il s'agit des deux motifs.

M. Hofmann, Directeur adjoint (DAJ), Chancellerie d'Etat répond que cet élément découle de la violation de l'unité de la matière.

Il rappelle que les initiants ont fait la remarque, lors de leur audition, qu'il s'agit d'une initiative législative donnant plus de liberté aux initiants. Il confirme, ce nonobstant, que les exigences de la jurisprudence existent quant à l'unité, le but et les liens intrinsèques qui sont nécessaires entre les différentes parties d'une initiative populaire. Ainsi, il confirme que le Tribunal Fédéral a toujours répété que l'unité de la matière devait être respectée.

Un député Ve pose la question de savoir s'il est possible de conserver une partie de l'initiative 147.

M. Waelti répond que la chirurgie à laquelle le Grand Conseil se livre pour une initiative courte, comme celle sur la fumée, est différente car une idée majeure s'en était dégagée. Il rappelle que le Tribunal Fédéral estime que ce n'est pas au pouvoir législatif de faire le tri de ce que les initiants proposent en vrac. Il conclut que c'est la position exprimée par le Conseil d'Etat, à savoir qu'il n'est pas possible de dégager une idée phare de ces initiatives.

Dès lors, le Conseil d'Etat considère que ces initiatives doivent être totalement invalidées.

3. Rassemblement pour une politique sociale du logement (RPSL), représenté par M^{me} Carole-Anne Kast, Secrétaire générale

M^{me} Kast insiste sur le fait que les IN147 et 148 sont des initiatives rédigées et non pas des initiatives constitutionnelles. Dès lors, selon elle, les conditions de l'unité de la matière doivent être considérées respectées dans la mesure où les mesures proposées trouvent, quasiment toutes, une existence dans la LDTR actuelle.

Elle affirme que, contrairement à l'opinion du Conseil d'Etat, les articles 6 et 9 LDTR respecteraient le principe de la clarté.

Elle indique également ne pas partager les considérations du Conseil d'Etat au sujet des restrictions et démolitions en exigeant le doublement obligatoire de la surface de plancher en cas de démolition-reconstruction. Pour elle, il s'agit uniquement de limiter les démolitions.

Enfin, selon elle, il est parfaitement logique, s'agissant de l'article 44 alinéa 4 *in fine* qu'une amende soit proportionnelle à l'enrichissement indu du contrevenant.

Enfin, elle considère que le Conseil d'Etat n'apporte pas d'éléments forts pour conclure que les limitations aux autorisations de ventes des appartements seraient contraires au droit fédéral.

Un député L croit comprendre que M^{me} Kast considère que l'unité de la matière est respectée pour l'IN147 et demande si celle-ci maintient cette affirmation lorsque l'on sait que le champ d'application de l'initiative comprend la démolition, la reconstruction, le changement d'affectation, la transformation, la surélévation, le contrôle des loyers, le subventionnement, la modification de la loi sur l'énergie, l'expropriation temporaire, l'interdiction de vente d'appartements, les compétences des communes, la vente en bloc, la transparence des publications s'agissant des prix et contrôle effectués par l'Etat. Il demande ainsi comment l'on peut maintenir qu'il y ait une unité de la matière.

Il ajoute qu'un citoyen qui pourrait, par exemple, être d'accord d'interdire purement et simplement la vente d'appartements ne serait pas forcément d'accord de supprimer des normes sur la loi sur l'énergie qui permettent de répercuter une partie des investissements consentis.

M^{me} Kast répond que s'il a été jugé admissible de soumettre un ensemble de normes aussi vaste et aussi complexe en une seule votation c'est parce qu'il s'agit d'une seule loi. Pour elle, il doit en aller ainsi pour l'IN147. Elle mentionne encore quelques dispositions de la LCI qui sont proches des dispositions de la LDTR tout comme celles de la loi sur l'énergie.

Elle ajoute que la LDTR est un vaste complexe.

Une députée S indique que le rapport du Conseil d'Etat relatif à l'IN147 considère qu'il y a trop de mesures sans lien intrinsèque entre elles.

M^{me} Kast précise qu'il s'agit d'une initiative législative et confirme que le corps législatif a sa cohérence. Elle fait le parallèle avec les lois élaborées par le Grand Conseil qui sont soumises en votation populaire obligatoire ou au référendum facultatif. Elle considère, à cet égard, que l'initiative 147 ne doit pas faire l'objet d'exigences plus élevées que les lois élaborées par le Grand Conseil.

La même députée S relève que l'article 39 LDTR visant à supprimer toute possibilité pour le locataire en place d'acquérir, sans obligation, son propre logement, serait contraire à la jurisprudence du Tribunal Fédéral.

M^{me} Kast indique que cette disposition est probablement contraire à cette jurisprudence. Elle ajoute que cette disposition porte atteinte à la liberté du commerce ainsi qu'à la garantie de la propriété et considère toutefois que cette mesure doit être analysée par le Tribunal Fédéral, notamment pour savoir si elle est proportionnée et subsidiaire. Ainsi, elle relève que la

jurisprudence du Tribunal Fédéral permet certaines restrictions de la liberté économique et un droit de la propriété pour des motifs de protection et de buts sociaux. Selon elle, l'article 39 LDTR tel que proposé est une mesure efficace.

Une députée S relève que l'initiative prévoit également que les appartements doivent, d'une part, en principe, ne pas dépasser 120 m² et ce n'est qu'exceptionnellement qu'on peut aller à 140m² et, d'autre part, ne pas dépasser 6 pièces. Elle pose la question de savoir si cela ne va pas trop loin.

Selon M^{me} Kast, il s'agirait de mesures imposées actuellement par l'Etat dans les zones de développement. Selon elle, un bailleur social ne pourrait, de toute manière, pas construire plus grand. Elle rappelle que ce sont des exigences pour que les logements soient considérés comme répondant aux besoins fondamentaux de la population.

Un député L pose la question de savoir quelle serait, selon M^{me} Kast, la proportion de logements qui répondrait actuellement aux besoins prépondérants de la population tels que fixés dans la LDTR, à savoir loyer de CHF 3363.- /pce/an. Mme Kast indique que selon ses calculs, 30% environ des loyers répondraient à ces besoins prépondérants de la population tels que définis dans la LDTR.

Un député L indique que la part des logements qui y répond serait plus importante.

Un député UDC se dit surpris de l'exposé de M^{me} Kast. Il indique que la recevabilité de ces initiatives n'est pas évidente. Il ajoute que les initiants ont admis que toutes les dispositions ne respectent pas les exigences de recevabilité. Il demande à M^{me} Kast si le Tribunal Fédéral admettra la recevabilité des initiatives.

M^{me} Kast répond qu'il n'est pas possible de le savoir à l'avance que ces questions seront tranchées par le Tribunal Fédéral.

Un député MCG considère que le titre de l'initiative ne reflète pas l'étendue couverte par celle-ci et suppose que bon nombre de signataires n'aurait pas signé s'ils avaient été conscients la portée des textes de l'initiative 147.

M^{me} Kast indique ne pas pouvoir s'avancer pour les 14 000 signataires.

4. Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS), représentée par MM. Jan Doret et Sylvain Lehmann, coprésidents de la Commission aménagement, territoire et logement de la CGAS

M. Doret relève que pour les articles 1 et 6 alinéa 1, lettre c LDTR, un véritable postulat serait posé par les initiants, affirmés comme une vérité générale. Il indique qu'il y a des situations où il vaut mieux, notamment au niveau économique et social, démolir et reconstruire un immeuble. Il cite notamment le cas du goulet de Chêne-Bourg et précise que des études avaient révélé que la rénovation proposée donnait un très mauvais résultat. Il indique que certains projets peuvent donner une bien meilleure habitabilité et davantage de logements pour des coûts moindres si l'on procède à des démolitions-reconstructions.

Sur question du Président de la Commission, il répond que l'exigence de doubler les surfaces habitables en cas de démolitions-reconstructions n'est pas réaliste car impossible sur le terrain. Il précise que cela condamnerait toute opération de démolition-reconstruction.

Il ajoute que les restrictions des surfaces des appartements à 120m², voire à 140 m², exceptionnellement, posent problème. Il explique qu'il est souvent fait mention des familles monoparentales mais qu'il ne faut pas oublier les familles recomposées.

Il considère que rendre cette catégorie de logements plus rare n'est pas un moyen de lutter contre la pénurie dans cette catégorie de logements.

Traitant ensuite de la rédaction de l'article 9A alinéa 2, LDTR qui soumettrait au Conseil administratif de la ville de Genève les autorisations de surélever un immeuble ; il se pose la question de savoir s'il ne s'agirait pas, tout simplement, de bloquer les surélévations. Il émet des doutes sur la non-réactivité du Tribunal Fédéral à cet égard.

M. Lehmann indique que les initiatives 147 et 148 tendent à consolider le rôle de l'état contre la spéculation.

Un député L pose la question aux auditionnés de savoir s'ils ont complètement compris toutes les dispositions des IN147 et IN148.

M. Lehmann indique qu'il est possible de comprendre les initiatives si l'on est impliqué et indique que les conclusions interprétatives pourraient néanmoins différer. Il souligne que, sur le fond, elles touchent des problématiques concrètes et d'actualité.

M. Doret explique qu'il y a passablement d'articles qui sont modifiés et considèrent que la relation entre le titre et le fond n'est pas claire.

Un député L désire savoir s'il y a une inquiétude de la CGAS concernant la limitation des démolitions-reconstructions, la limitation des transformations et des surélévations, la limitation des rendements en cas de transformations et de rénovations et ce, au regard du niveau des carnets de commandes des entreprises, respectivement de l'emploi à Genève. M. Doret indique que cela pourrait être un problème.

5. *Chambre genevoise immobilière (CGI), représentée par M^{me} Anne Hiltpold, secrétaire générale, et M. Cyril Aellen, membre du comité*

M. Aellen comprend que le Conseil d'Etat considère que le principe de la clarté n'est pas respecté.

M^{me} Hiltpold renchérit soulignant le fait que les textes des initiatives sont très compliqués, que de très nombreux articles sont modifiés. Elle considère que le titre de l'IN147 est trompeur par rapport à son contenu. Elle précise par exemple que cette dernière est censée avoir pour but de stopper les congés-ventes mais que de très nombreuses dispositions n'ont aucun lien avec ce but.

M^{me} Hiltpold considère qu'il est difficilement envisageable qu'un citoyen n'ayant pas fait d'études de droit puisse correctement comprendre l'initiative.

Elle indique que l'initiative va bien plus loin que ce qui figure dans les trois paragraphes de présentation ou dans l'exposé des motifs et qu'il s'agit en fait d'une très large politique du logement qui est ainsi exposée.

Elle ajoute encore que les sujets sont mélangés. Il est fait mention, par exemple, de la taille des appartements, de la taille des pièces, de la hauteur des immeubles, du prix des loyers, de contrôle des droits de recours des associations, de droit des communes, de l'expropriation d'appartements. Elle expose que, pour cette raison, le principe de l'unité de la matière n'est pas respecté. En outre, la rédaction extrêmement complexe et l'usage très difficile de la langue font que l'initiative 147 ne respecte pas le principe de la clarté.

Un député L s'enquiert de la question de l'inégalité de traitement entre communes qui pourrait résulter de l'article 9A alinéa 2 de l'IN147.

M^{me} Hiltpold relève en effet qu'il y a une inégalité totale entre la Ville de Genève et les autres communes.

Sur question, Mme Hiltpold mentionne, à titre d'exemple, que la mesure de l'initiative, qui tend à empêcher un locataire d'acquérir son propre appartement n'a pas de rapport avec les procédés dits « de congés-ventes ».

Une députée S rappelle que les initiants ont indiqué, lors de leur audition, que les mesures proposées figuraient déjà dans la LDTR et qu'il s'agissait de les renforcer. Dès lors, selon elle, il existe bien un lien intrinsèque entre les dispositions et l'initiative 147 qui répondrait ainsi à l'exigence de l'unité de la matière.

M. Aellen répond que l'initiative est confuse et diffuse et que son application serait extrêmement problématique. Il considère que les effets de l'initiative seront contraires à ceux déclarés dans l'exposé des motifs. Il craint qu'effectuer des travaux de rénovations deviennent si compliqués, respectivement si contraignant, que cela risque d'accentuer le retard dans les rénovations. Il considère encore qu'il ne s'agit pas de simples modifications de la LDTR mais qu'au fond, il s'agit d'une véritable refonte de la politique du logement voulue à travers des modifications aussi importantes.

Un député L pose la question de savoir si la limitation de la taille des appartements à 120m², exceptionnellement à 140m² serait compatible avec le droit supérieur.

M^{me} Hiltpold précise qu'il pourrait exister des limitations au droit de la propriété mais qu'en l'espèce, celles-ci seraient largement disproportionnée et qu'ainsi, elle considère que ces mesures sont contraires au droit supérieur.

Une députée S indique, que selon elle, il s'agit de limiter la taille des appartements qui répondent aux besoins fondamentaux de la population et non pas la taille de tous les appartements.

M. Aellen insiste sur le fait qu'à la lecture de l'initiative et à rigueur de texte, il s'agit de tous les appartements situés dans les zones de construction 1 à 4 qui sont concernés. Il ajoute que l'initiative est ainsi trompeuse.

Un député Ve rappelle qu'il s'agit, pour la députation, d'une obligation d'invalider que les dispositions problématiques et ce, en vertu du principe *in dubio pro populo*. Il demande ainsi aux auditionnés s'ils voient une possibilité de scinder ou d'annuler une partie des initiatives.

M^{me} Hiltpold répond que l'exercice semble incroyablement compliqué. Elle pense même que ce n'est pas à la députation de le faire. Elle ajoute qu'il n'est pas normal de déposer un programme politique aussi large par le biais d'une initiative pour laisser ensuite le soin à la députation de faire le tri. Elle ajoute, en outre, que les signataires de l'initiative n'ont probablement pas compris la portée de ce qu'ils signaient. Elle considère ainsi qu'il s'agit d'un usage abusif de l'institution de l'initiative populaire.

Une députée S indique que les personnes ne signent pas à l'aveugle et qu'elles se sont renseignées avant de signer.

M^{me} Hiltbold indique qu'à la lecture de l'exposé de l'initiative, elle comprend que les locataires aient été enclins à signer mais ajoute qu'elle ne pense pas que ces derniers aient pu comprendre, par exemple, qu'ils ne pourront plus acheter leur appartement s'ils le souhaitent. Elle ajoute qu'il lui a fallu comparer l'initiative avec la loi actuelle plusieurs heures pour identifier les différences de ces textes et émet les plus forts doutes quant au fait que les signataires aient saisi ces différences.

6. Union des associations patronales genevoises (UAPG), représentée par MM. Charles Lassauce, membre de la direction de la CCIG, et par M. Nicolas Rufener, secrétaire général de la FMB

MM. Lassauce et Rufener indiquent être auditionnés en qualité de membres de l'Union des associations patronales genevoises (UAPG).

M. Lassauce indique que le texte est touffu, peu lisible et difficilement rattachable au titre et à l'intitulé. Il mentionne le fait que la rédaction est parfois contradictoire au sein même de mêmes articles ou entre différents articles. Il explique qu'il est difficile de saisir les enjeux et les conséquences des modifications législatives envisagées, même après plusieurs lectures et émet des doutes sur la possibilité, pour les citoyens d'appréhender de manière correcte, la portée des textes de l'initiative.

Ainsi, l'UAPG rejoint les conclusions du Conseil d'Etat quant à l'invalidation totale de l'initiative 147.

Il ajoute encore, par rapport à la libre expression de la volonté du citoyen, que l'initiative populaire doit, de par sa rédaction, permettre au citoyen d'exprimer librement et avec certitude sa volonté et que, pour cette raison, le but de l'initiative doit être clair et en rapport étroit avec les différentes parties de celle-ci.

L'IN147 propose un catalogue de mesures qui traite de sujets extrêmement divers et différents. Il souligne que le lien entre ces sujets est parfois inexistant. Il indique qu'il n'est en tout cas pas possible de rattacher les textes des initiatives à leur titre. Il considère que ces initiatives sont davantage des programmes politiques généraux, ainsi le texte ne respecte pas l'unité de la matière nécessaire pour permettre au citoyen d'exprimer librement sa volonté.

S'agissant de l'exigence de la clarté, M. Lassauce ajoute que pour exercer correctement sa liberté de vote, le citoyen doit pouvoir comprendre, de par la clarté de la rédaction de l'initiative, la conséquence de son vote. Il indique que l'initiative 147, de par la complexité générale, la multitude des sujets abordés, le manque de clarté et la rédaction et les effets dissimulés, ne

respecte pas la clarté. Il considère que la clarté n'est pas suffisante pour que l'initiative soit recevable.

M. Rufener se dit indigné par la rédaction de cette initiative. Il ajoute n'avoir jamais été confronté à des textes aussi compliqués, contradictoires, mal rédigés et impossibles à insérer dans la systématique légale. Il indique que les initiatives ne permettent pas de comprendre clairement les conséquences juridiques et effectives générées par l'application de celles-ci. Il considère que l'irrecevabilité des deux initiatives est évidente. Il indique que les citoyens ont été trompés. Il explique que ces initiatives s'inscrivent dans le cadre de la pénurie de logements et considère que ces initiatives risquent de péjorer la situation.

Il indique et rappelle que la rénovation est d'ores et déjà très difficile à opérer à Genève. Il ajoute qu'avec de telles initiatives, le domaine bâti sera encore plus figé, ce qui aura pour conséquence de péjorer l'emploi et la formation professionnelle. Il considère, dès lors, qu'il y a une planification excessive promue par l'initiative 147.

Une députée S se dit étonnée quant à l'affirmation selon laquelle les citoyens auraient été trompés.

M. Rufener explique que les citoyens ont été trompés parce que le catalogue de mesures présenté par l'IN147 est supposé améliorer la situation alors que ses conséquences vont à fin inverse. Il pense que la production de logements en sera affectée. Il est certain que la conséquence sera une péjoration de la situation des locataires à mesure que les rénovations seront plus difficiles.

En outre, il regrette que l'initiative 147 semble, à nouveau, porter atteinte à la rentabilité possible du parc immobilier et vise par-là, les investissements qui sont faits, notamment par les propriétaires institutionnels. Il exprime à nouveau des craintes par rapport à l'emploi à Genève.

Un député L demande si la limitation de la surface d'un appartement à 6 pièces à 120m², voire 140m² s'applique à tous types d'appartement ou uniquement aux appartements soumis à la LDTR.

M. Rufener indique que tous les appartements sont soumis à la LDTR et qu'ainsi, tous les appartements sont soumis à cette norme.

Le député L insiste et demande si, selon les auditionnés, l'initiative est volontairement trompeuse. M. Rufener répond qu'il considère que la tromperie est volontaire et ajoute que, depuis 1996, tout a été fait pour durcir la LDTR et verrouiller encore davantage le marché, de sorte que, notamment, les rénovations se font deux fois moins rapidement à Genève que dans le reste de la Suisse.

Un député UDC dit que l'article 26A de l'IN147 est difficile à comprendre. Cet article fait référence à des « communes urbaines ». Il demande aux auditionnés comment ils interprètent cette notion inconnue du droit genevois. M. Rufener explique qu'il n'est pas possible de l'interpréter dans la mesure où il s'agit effectivement d'une notion inconnue.

Un député L demande aux auditionnés s'il y avait des dispositions de l'IN147 qui ne devraient pas être déclarées irrecevables.

M. Rufener répond par la négative et affirme que l'IN147 doit être totalement invalidée.

D. Les débats et les votes de la commission

1. Les problématiques en jeu et les positions des groupes

Une députée S rappelle que les auditionnés ainsi que le rapport du Conseil d'Etat considèrent que les deux initiatives ne respectent pas l'unité de la matière. Elle indique encore qu'il a été dit que les citoyens qui ont signé ces initiatives n'avaient pas compris leurs contenus. Elle affirme pourtant que les mesures prévues visent à renforcer la LDTR, de sorte qu'il existe un lien intrinsèque entre ces nouveautés et ces modifications.

En outre, elle rappelle qu'une initiative législative permet une marge de manœuvre plus importante qu'une initiative constitutionnelle.

Une députée Ve indique que le groupe des Verts suivra la position du Conseil d'Etat concluant à une invalidation totale de l'IN147. Elle indique que les Verts ne sont pas prompts à invalider des initiatives mais qu'en l'occurrence, les deux initiatives sont composées de nombreuses dispositions qui n'ont pas de liens entre elles, de sorte qu'elles ne respectent ni l'unité de la matière, ni l'exigence de clarté. Elle ajoute qu'un citoyen ne peut pas comprendre, en 5 minutes dans la rue, la portée de l'initiative 147. Elle rappelle que, même après plusieurs heures, des juristes ne parviennent pas à comprendre entièrement ces deux initiatives.

Elle indique encore que les Verts considèrent que cautionner ce genre d'initiative ne rend pas service à la démocratie. Elle rappelle qu'une initiative des mêmes initiants a d'ores et déjà été invalidée par le Tribunal Fédéral.

Un député L considère que le détournement de l'institution de l'initiative populaire est parfaitement choquant. Il indique qu'il n'est absolument pas possible, pour un citoyen, même en plusieurs heures, de comprendre la portée des dispositions contenues dans l'IN147.

Un autre député L partage les considérations émises par son collègue tout en indiquant être choqué qu'un initiant ait reproché, de manière anticipée, à

la Commission de ne pas vouloir étudier les initiatives pour déterminer les dispositions qu'il convenait de ne pas invalider. Il rappelle que cet initié a admis que les textes proposés sont compliqués et difficilement compréhensibles. Ainsi, il considère que demander à la Commission, puis au Grand Conseil de faire le travail de rédaction à la place des initiés est une attitude peu respectueuse des institutions.

Il indique encore avoir été intéressé par les préoccupations exprimées par les syndicats en ce qui concerne la liberté du commerce et de l'industrie et le niveau de l'emploi à Genève. Ce même député L indique avoir été étonné lors de l'audition de Mme Kast que cette dernière ait des difficultés à donner des réponses claires alors qu'elle fait partie des milieux favorables à la recevabilité de ces initiatives. Il rappelle que cela a notamment été le cas pour la question de la surface des appartements.

Il conclut que ces textes ne sont pas compréhensibles même pour des spécialistes. Dès lors, le groupe libéral partage l'opinion du Conseil d'Etat tendant à une invalidation totale de l'initiative 147.

Un député UDC indique que son groupe suivra la position du Conseil d'Etat. Il ajoute avoir eu de la peine à comprendre les initiatives et ajoute que les explications apportées ne l'ont pas convaincu. Il explique encore qu'il n'est pas normal d'empêcher les propriétaires de construire des biens sur leur terrain.

Un député MCG indique que son groupe considère que le contenu de l'IN147 va à l'encontre de son but et de son titre. Dès lors, son groupe suivra l'avis du Conseil d'Etat pour une invalidation totale de l'initiative 147.

Un député R considère qu'éparpiller une série de propositions pour ensuite laisser le législateur triller, conduira, à terme, à un dévoiement de l'initiative constitutionnelle, mais, singulièrement de l'initiative législative. Notamment pour cette raison, son groupe suivra l'opinion du Conseil d'Etat pour une invalidation totale de l'initiative 147.

Principes de clarté et respect du droit supérieur

Un député S pense que si le principe de clarté n'est pas prévu au niveau de la loi cantonale, il ne faudrait pas voter sur celui-ci.

M. Mangilli, Secrétaire scientifique auprès du Grand Conseil, explique à nouveau que cela n'est effectivement pas prévu dans la Constitution cantonale ni dans la loi portant règlement du Grand Conseil mais que le Tribunal Fédéral ainsi que la doctrine mettent en exergue cette condition, notamment dans la jurisprudence de ces dix dernières années. La condition

est exigée par le respect des droits populaires garantis par la Constitution fédérale (article 34). Ainsi, c'est sous l'angle du respect du droit supérieur que la question de la clarté doit être examinée.

Le Président confirme qu'ainsi le principe de clarté fait partie du vote de la Commission en conformité au droit supérieur.

La question d'un député L relève dès lors que le caractère incompréhensible de l'initiative viole le principe de clarté et ainsi, le droit supérieur.

Exécutabilité

Un député L s'exprimant pour son groupe indique que sur la question de l'exécutabilité, il existe une divergence d'opinion par rapport au rapport du Conseil d'Etat. Ainsi, si l'on considère que l'unité de la matière n'est pas respectée en raison de la diversité des sujets, du lien tenu voire inexistant qui les lie, du caractère incompréhensible de plusieurs dispositions et du fait qu'il n'est pas possible de rendre cette initiative acceptable, cela a pour conséquence de rendre cette initiative inexécutable.

Un député S relève que le rapport du Conseil d'Etat semble considérer que les difficultés évoquées ne seraient pas suffisantes pour conclure à l'inexécutabilité de l'initiative et ce, notamment en application du principe *in dubio pro populo*.

Un député MCG fait siennes les conclusions du Conseil d'Etat qui considère que l'initiative, si elle ne respecte pas l'unité de la matière est toutefois exécutable.

Un député PDC indique, après avoir pris connaissance des auditions qu'il considère que l'initiative n'est effectivement pas exécutable.

Possibilité de scinder l'IN147

La majorité de la Commission considère qu'il n'est pas possible, en respect de la volonté (extrêmement difficile à identifier) des initiants de scinder l'IN147 en choisissant quelques dispositions dont les sujets et des liens intrinsèques seraient suffisants.

Dès lors, et après s'être posé la question à chacune des séances pendant lesquelles elle a traité de l'initiative 147, une large majorité de la Commission législative considère qu'il est impossible de scinder l'initiative.

Possibilité d'invalider partiellement l'IN147

Après s'être posé la question à de nombreuses reprises, et considérant les dispositions qui ne seraient pas contraires au droit supérieur, une très large majorité de la Commission constate qu'il n'est pas possible de conserver les dispositions épargnées par cette analyse sans heurter la volonté des initiants (difficile à identifier) et, notamment le respect de l'unité de la matière alors l'on ne peut pas percevoir de lien intrinsèque entre les dispositions restantes. Dès lors, la majorité de la Commission considère qu'il n'est pas possible d'invalider partiellement l'IN147.

2. Les votes de la commission

Conformément à la pratique du Grand Conseil, l'examen de la validité fait l'objet de six questions distinctes. Le principe de la clarté est englobé dans le respect du droit supérieur.

1. Unité de la forme (L'IN 147 respecte-t-elle l'unité de la forme ?)

Oui : 9 (1 S, 2 Ve, 2 L, 1 R, 1 PDC, 1 UDC, 1 MCG)

A l'unanimité.

2. Unité du genre (L'IN 147 respecte-t-elle l'unité du genre ?)

Oui : 9 (1 S, 2 Ve, 1 PDC, 1 R, 2 L, 1 UDC, 1 MCG)

A l'unanimité.

3. Unité de la matière (L'IN 147 respecte-t-elle l'unité de la matière ?)

Oui : 1 (1 S)

Non : 8 (2 Ve, 1 PDC, 1 R, 2 L, 1 UDC, 1 MCG)

Abst : –

3a. Possibilité de scinder l'IN 147 ?

La majorité de la commission ayant considéré que l'unité de la matière n'était pas respectée, le président demande s'il est possible de scinder l'IN 147 en plusieurs parties.

Oui : 1 (1 S)

Non : 8 (2 Ve, 1 PDC, 1 R, 2 L, 1 UDC, 1 MCG)

Abst : –

4. *Conformité au droit supérieur (L'IN 147 est-elle conforme au droit supérieur ?)*

Oui : 1 (1 S)

Non : 8 (2 Ve, 1 PDC, 1 R, 2 L, 1 UDC, 1 MCG)

Abst : –

4a. *Possibilité d'invalidation partielle de l'IN 147 ?*

La majorité de la commission ayant considéré que l'IN 147 n'était pas conforme au droit supérieur, le président demande s'il est possible de procéder à une invalidation partielle de l'IN 147, en invalidant la partie de l'IN 147 non conforme au droit supérieur, l'IN 147 étant déclarée partiellement valide pour le surplus (c'est-à-dire pour la partie en elle-même valide et formant un tout cohérent).

Oui : 1 (1 S)

Non : 8 (2 Ve, 1 PDC, 1 R, 2 L, 1 UDC, 1 MCG)

Abst : –

5. *Exécutabilité (L'IN 147 est-elle exécutable ?)*

Oui : 4 (2 Ve ; 1S ; 1 MCG)

Non : 5 (1 PDC ; 1 R ; 2 L ; 1 UDC)

Abst. : –

6. Vote final : L'IN 147 doit -elle être déclarée totalement invalide

Oui : 8 (2 Ve, 1 PDC, 1 R, 2 L, 1 UDC, 1 MCG)

Non : 1 (1 S)

Abst : –

L'IN 147 est donc déclarée totalement invalide.

Préavis sur la catégorie de débat

Catégorie I (débat libre)

Conclusion

Au vu de ce qui précède, la très grande majorité de la commission vous invite à déclarer totalement invalide l'IN 147.

Liste des annexes

1. Texte de l'IN 147 ;
2. Prise de position du Rassemblement pour une politique sociale du logement (RPSL) ;
3. Prise de position de la Chambre genevoise immobilière (CGI) ;
4. Prise de position de l'Union des associations patronales genevoises (UAPG) ;
5. Plan des zones d'affectation – Genève centre-urbain.

Secrétariat du Grand Conseil

IN 147

Initiative populaire cantonale

« Stop au retour des congés-ventes. Halte à la spéculation !
(Renforcement de la LDTR) »

L'association genevoise de défense des locataires – ASLOCA – a lancé l'initiative cantonale intitulée « Stop au retour des congés-ventes. Halte à la spéculation ! (Renforcement de la LDTR) », qui a abouti.

Le tableau ci-dessous indique les dates ultimes auxquelles cette initiative doit être traitée aux différents stades du processus d'examen des initiatives prévus par la loi.

- | | |
|---|--------------------------|
| 1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le | 12 septembre 2011 |
| 2. Dépôt du rapport du Conseil d'Etat au sujet de la validité et de la prise en considération de l'initiative, au plus tard le | 12 décembre 2011 |
| 3. Décision du Grand Conseil au sujet de la validité de l'initiative sur la base du rapport de la commission législative, au plus tard le | 12 juin 2012 |
| 4. Sur la base du rapport de la commission désignée à cette fin, décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contreprojet, au plus tard le | 12 mars 2013 |
| 5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, au plus tard le | 12 mars 2014 |

Initiative populaire cantonale

**« Stop au retour des congés-ventes. Halte à la spéculation !
(Renforcement de la LDTR) »**

Les soussignés, électrices et électeurs dans le canton de Genève, en application des articles 65B de la constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847, et des articles 86 à 93 de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982, appuient la présente initiative législative portant sur la modification de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (mesures de soutien en faveur des locataires et de l'emploi) du 25 janvier 1996, ayant la teneur suivante:

Article 1

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

Art. 1 But, alinéa 3 (nouveau)

³ La démolition d'un bâtiment d'habitation est exceptionnelle, en raison de la qualité de vie, de la préservation des logements bon marché, de la construction de surélévations au lieu de démolitions et du maintien des bâtiments qui ont 75 ans d'âge, tout en évitant les délogements de locataires.

Art. 3, alinéa 3, lettres a) et b) (modifiées)

- a) le remplacement de logements en appartements meublés, en résidences meublées, en pensions ou en hôtels;
- b) le remplacement d'appartements meublés en résidences meublées, pensions ou hôtels, de même que le remplacement de résidences meublées destinées en pensions ou hôtels et de pensions en hôtels.

alinéa 5 (nouveau)

L'affectation d'un logement temporaire dans des locaux d'activités, au sens de l'alinéa 4, est limitée à une durée non renouvelable de 5 ans au maximum, indiquée dans la Feuille d'Avis Officielle. A défaut, l'affectation des locaux initiaux revient à du logement locatif au terme de la durée fixée.

alinéa 6 Pénurie de logements (nouveau)

Il y a pénurie de logements, lorsque le taux de l'ensemble des appartements vacants est inférieur à 2% de l'ensemble du parc immobilier genevois.

Chapitre II Restriction de démolitions (modifié)**Art. 6, alinéa 1, lettre c) (modifiée)****c) Intérêt général**

Les bâtiments situés en zones ordinaires 1 à 4 sont en principe maintenus en application de l'article 1, alinéa 3. Une dérogation exceptionnelle peut être accordée, pour autant que la reconstruction permette de réaliser le double de la surface de plancher du bâtiment actuel, sans prendre en compte les surfaces de plancher d'une surélévation éventuelle, en application des articles 23, 25, 27 et 29 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (ci-après LCI), afin de favoriser les surélévations. A défaut, la dérogation n'est pas accordée.

La surface supplémentaire de plancher d'une extension latérale d'un bâtiment à démolir n'est pas prise en compte, à moins que cette extension ne puisse pas permettre de construire un bâtiment séparé.

La compensation peut être diminuée s'il s'agit de bâtiments construits entre 1950 et 1980 avec des structures légères et des façades dont l'isolation est très coûteuse.

alinéa 2 lettre e) (nouvelle)

- e) le volume de l'appartement ne dépasse pas 6 pièces, ni 20 m² par pièce, ni une surface totale de plancher de 120 m², exceptionnellement jusqu'à 140 m², tant que sévit la pénurie d'appartements.

alinéa 3 (modifié)

Les quatre premiers paragraphes sont maintenus jusqu'à la fin du 4^e paragraphe «... la protection du patrimoine génère des coûts supplémentaires».

Les 3 autres paragraphes sont supprimés.

alinéa 4 (nouveau)

⁴ Le montant des loyers correspond à une fois et demie au maximum des loyers de la fourchette, définie à l'alinéa 3, s'agissant de surfaces de plancher de logements supplémentaires par rapport aux surfaces habitables démolies.

Art. 8 Conditions (modifié), alinéa 1

¹ L'octroi d'une dérogation relative à un changement d'affectation de logement à d'autres buts est autorisé exceptionnellement, pour autant que des activités n'ont pas atteint 30% des surfaces de plancher du bâtiment. La dérogation accordée à l'habitat doit être justifiée, conformément aux conditions d'autorisation, relevant de l'alinéa 2. Les quartiers, visés à l'alinéa 2, correspondent aux dénominations figurant sur le plan officiel édité par l'Etat de Genève (service du cadastre).

alinéa 3 (modifié)

³ Les surfaces de logements supplémentaires, notamment obtenues dans les combles ou par les surélévations d'immeubles, au sens des articles 10, 11, 12, 23, alinéas 3 à 7, et 27, alinéas 3 à 7, de la LCI, sont soumises à la présente loi. Ces surfaces ne peuvent pas être utilisées comme compensation à des locaux d'activités.

Chapitre IV Transformations et surélévations**Art. 9 Conditions (modifié), alinéa 1, lettre d) (modifiée)**

- d) lorsqu'il s'agit de travaux répondant à une nécessité ou des rénovations dans des logements ou des bâtiments ainsi que des transformations de combles et des surélévations d'immeubles;

alinéa 2, lettres a), b), d) et e) (modifiées)

- a) le genre, de la typologie et de la qualité des logements existants, dont la surface de plancher ne doit pas être diminuée;
- b) le prix de revient, y compris toutes les installations énergétiques, des logements transformés ou nouvellement créés qui sont soumis au régime locatif, lorsqu'ils sont réalisés dans des bâtiments comprenant des appartements locatifs;
- d) le volume de l'appartement ne dépasse pas 6 pièces, ni 20 m² par pièce; ni une surface totale de plancher de 120 m², exceptionnellement jusqu'à 140 m², tant que sévit la pénurie d'appartements.
- e) les exigences liées à l'objectif de préservation du patrimoine, définies ensemble par le département et les communes concernées.

alinéas 4, 5 et 6 (modifiés)

⁴ La fourchette des loyers peut exceptionnellement être dépassée, proportionnellement, à la surface brute locative d'une pièce supérieure à 25 m², ou si la protection du patrimoine génère des coûts supplémentaires en cas de circonstances particulières.

⁵ Le montant des loyers des appartements supplémentaires, créés notamment dans les combles ou dans la surélévation d'un immeuble, correspond à deux fois et demie au maximum de la fourchette définie à l'alinéa 3. Ces loyers ne peuvent pas être appliqués sur des logements existants, qu'ils soient occupés ou non.

⁶ Quant aux mesures destinées à réduire les pertes énergétiques de l'enveloppe du bâtiment et les émissions des installations techniques ainsi que les mesures visant à une utilisation rationnelle de l'énergie et des énergies renouvelables ainsi que le remplacement d'appareils ménagers à forte consommation d'énergie par des appareils à faible consommation, la fourchette des loyers de l'alinéa 3 peut, exceptionnellement, être dépassée par une augmentation de frs 120.- la pièce par année au maximum. L'article 11 est applicable pour le surplus.

Art. 9A Surélévations d'immeubles (nouveau)

¹ Afin de permettre la construction de logements supplémentaires, le département peut autoriser une augmentation de la hauteur du gabarit d'un immeuble, en application du présent article et des articles 23, 25, 27 et 29 LCI, à condition que celle-ci s'aligne aux hauteurs des façades proches, en respectant l'harmonie urbanistique de la rue et celle des gabarits des immeubles voisins, en application des articles 23, alinéa 3, et 27, alinéa 3, LCI, à l'exclusion des articles 10, 11 et 12 LCI.

² Cette autorisation n'est délivrée qu'avec l'accord du Conseil administratif de la Ville de Genève, s'agissant des zones ordinaires 1 à 3 de son territoire communal.

³ La surélévation des gabarits doit être identique à celle des immeubles contigus, afin de s'intégrer à l'ensemble des immeubles voisins, situés entre deux rues.

⁴ Le présent article et ceux précités de la LCI doivent être indiqués dans les requêtes et les autorisations ainsi que dans les publications de la Feuille d'Avis Officielle.

Art. 12 Contrôle des loyers (modifié)

¹ Les loyers et les prix de vente ainsi fixés par le département sont soumis au contrôle de l'Etat pendant une période de dix ans pour les constructions nouvelles et pendant une période de cinq ans pour les immeubles transformés ou rénovés. Exceptionnellement, la période de contrôle peut être limitée à 3 ans, en cas de travaux de peu d'importance.

² Les loyers sont fixés par le département en application des articles 6, 9 à 11, 13 et 14. Ils font l'objet d'une autorisation, qui est délivrée au propriétaire, indiquant les conditions applicables. Il doit, à cet effet, notifier aux locataires de l'immeuble une formule officielle, émise par le département, avec une copie de l'autorisation, qui indique:

- le montant du loyer actuel, le loyer maximum autorisé, ainsi que son motif;
- la date et la durée de l'application du nouveau loyer à partir de l'achèvement des travaux;
- les voies de droit accordées au locataire.

³ Le propriétaire doit communiquer une copie de la formule officielle, destinée à chaque locataire et au service compétent du département, pour en vérifier son contenu.

Art. 17 Subventions pour les rénovations (modifié)

¹ Un crédit annuel de frs 20 000 000 .-, au moins, est ouvert au Conseil d'Etat au titre de subvention cantonale d'investissement pour encourager la rénovation des bâtiments au sens de l'article 1, alinéa 2, lettre b), y compris les mesures énergétiques de l'article 9, alinéa 6. Ce crédit est inscrit annuellement au budget de l'Etat.

Art. 18 Utilisation des crédits (modifié)

Les crédits sont utilisés sous forme de subventions aux propriétaires de bâtiments. L'octroi d'une subvention a pour condition que le département fixe les loyers soumis au contrôle pendant une durée de dix ans. Les articles 10 à 14 sont applicables.

Art. 21, alinéa 1, lettre c) (nouvelle)

- c) contribuer de manière à ce que ces loyers ne dépassent pas un montant de Frs 4500 .- la pièce par année.

alinéa 3 (nouveau)

³ Le taux de 15% est porté à 20% à partir du 1^{er} janvier 2014.

Art. 25, alinéa 2 (modifié)

² Il y a pénurie d'appartements, lorsque les conditions de l'article 3, alinéa 6, sont réunies.

Art. 26A Les compétences des communes (nouveau)

Les communes urbaines, agissant par leur Conseil administratif, sont compétentes pour appliquer, par analogie, les articles 26 à 38.

Art. 28A Expropriation d'immeubles délaissés (nouveau)

A défaut d'un motif légitime, le droit d'expropriation s'étend à des bâtiments, qui sont délaissés par l'absence de travaux nécessaires et se dégradent quant aux exigences d'habitabilité, notamment en matière de sécurité et d'hygiène.

**Art. 39 Refus de l'aliénation des appartements locatifs
alinéas 1 à 6 (modifiés)****alinéa 1 Aliénation (modifié)**

¹ Sous quelque forme que ce soit – notamment de cessions de droits de copropriété d'étages ou de parties d'étages, d'actions, de parts sociales – nul ne peut aliéner, sans autorisation, un appartement locatif à usage d'habitation (ci-après: appartement locatif), qui est construit à cet effet ou qui est jusqu'à alors offert en location, tant que sévit la pénurie d'appartements.

alinéa 2 Motifs de refus (modifié)

² En application de l'alinéa 1, le département refuse l'autorisation de changement d'affectation d'un appartement locatif, lorsqu'un motif prépondérant d'intérêt public ou d'intérêt général s'y oppose. Tant que sévit la pénurie d'appartements, l'intérêt public et l'intérêt général résident dans le maintien de l'affectation des appartements locatifs et le non-démantèlement des immeubles locatifs, afin de lutter contre la spéculation foncière et, de manière générale, les abus du rendement foncier.

alinéa 3 Motifs d'autorisation (modifié)

³ Le département peut accorder une autorisation d'aliénation d'un appartement au sens de l'alinéa 1, pour autant qu'il:

- a) a été dès sa construction soumis au régime de la propriété par étages ou à une forme de propriété analogue;
- b) était, le 30 mars 1985, soumis au régime de la propriété par étages ou à une autre forme de propriété analogue, qui avait déjà été cédé à cette date de manière individualisée;

- c) n'a jamais été loué;
- d) a fait, une fois au moins, l'objet d'une autorisation aliénant uniquement un appartement individuel, en vertu de la présente loi.

L'autorisation ne porte que sur un appartement individuel ou sur un bloc d'appartements ayant été accordée pour des motifs valables d'assainissement financier, notamment en conséquence d'actes de spéculation. Le bloc d'appartements doit être maintenu intégralement, notamment en cas d'aliénation.

alinéa 4 Ventes en bloc (modifié)

⁴ Les autres appartements locatifs d'un tel immeuble, qui n'ont pas été aliénés individuellement, peuvent être assemblés en une seule part de copropriété de l'immeuble, inscrite au registre foncier en un seul propriétaire. Une aliénation à une autre personne de cette part de copropriété d'appartements locatifs peut être autorisée, pour autant que tous les appartements locatifs restent intégrés en cette part de copropriété. En cas de revente, cette part de copropriété doit être aliénée de la même manière.

alinéa 5 Transparence et publications (modifié)

⁵ Toute modification du statut de l'affectation d'un immeuble, ou une aliénation de parties de l'immeuble ou d'un appartement locatif, au sens de l'alinéa 1, exige une requête et une autorisation, qui doivent être publiées dans la Feuille d'Avis Officielle, en indiquant la désignation précise du motif et de l'objet, des parties en cause ainsi que du montant de la vente, avant toute inscription au registre foncier.

L'alinéa 5 ancien devient l'alinéa 6

Art. 42A, alinéa 2 (nouveau)

² L'autorisation de démolir doit être délivrée simultanément à l'autorisation définitive de construire. Elle n'est toutefois exécutoire, qu'au cas où l'autorisation de construire est également exécutoire.

Art. 44, alinéa 4 (nouveau)

⁴ L'Etat et les communes sont chargés de contrôler le maintien de l'affectation des locaux d'habitation. L'office de la population doit signaler, au département et aux communes, les départs des occupants de logements qui ne sont pas remplacés par des habitants. En cas de changement d'affectation illégale, le département doit ordonner au propriétaire de restituer les locaux à

leur affectation d'habitation et lui infliger une amende d'une fois et demie le trop perçu du loyer obtenu.

**Art. 45 Recours auprès des juridictions
alinéas 6 à 8 (nouveaux)**

⁶ L'alinéa 5 s'applique également aux associations de quartier d'habitants, sans but lucratif, aux mêmes conditions.

⁷ Les communes ont également la qualité pour agir contre toute décision et autorisation en application des alinéas 1 et 2.

⁸ Les émoluments et tous autres dépens ne dépassent pas le montant de frs 500.- en ce qui concerne tout recours déposé par les associations d'importance cantonale et les associations de quartier d'habitants, sans but lucratif, ayant la qualité pour agir auprès du Tribunal administratif de première instance et la Chambre administrative de la Cour de justice. Les avis publiés par ces juridictions dans la Feuille d'Avis Officielle indiquent la date des décisions en cause ainsi que l'adresse et les numéros des parcelles concernées.

Art. 49 Clause abrogatoire, alinéa 3 (nouveau)

³ L'article 6, alinéa 1, lettre c), l'article 6, alinéa 3, paragraphes 4, 5, 6 et 7 nouveaux émanant de la loi ad hoc 10 258, adoptée le 7 mars 2010, sont abrogés. Les articles 10, alinéa 2, 17, alinéas 2 et 3, 25, alinéa 3, sont abrogés.

Article 2 Modifications de lois diverses

La loi sur l'énergie du 9 octobre 2009 est modifiée comme suit:

Art. 15, al. 11 (modifié)

¹¹ Quant aux mesures destinées à réduire les pertes énergétiques de l'enveloppe du bâtiment et les émissions des installations techniques ainsi que les mesures visant à une utilisation rationnelle de l'énergie et des énergies renouvelables ainsi que le remplacement d'appareils ménagers à forte consommation d'énergie par des appareils à faible consommation, la fourchette des loyers de l'alinéa 3 peut, exceptionnellement, être dépassée par une augmentation de frs 120.- la pièce par année au maximum. L'article 11 est applicable.

Les alinéas 12 et 13 de l'article 15 sont abrogés.

* * *

La loi sur les constructions et installations diverses du 14 avril 1948 est modifiée comme suit:

Art. 23, al. 3 et Art. 27, al. 3 (modifiés identiquement)

³ Afin de permettre la construction de logements supplémentaires, le département peut autoriser une augmentation de la hauteur du gabarit d'un immeuble, en application des articles 23, 25, 27 et 29, à condition que celle-ci s'aligne aux hauteurs des façades proches, en respectant l'harmonie urbanistique de la rue et celle des gabarits des immeubles voisins, en application des articles 23, alinéa 3, et 27, alinéa 3, à l'exclusion des articles 10, 11 et 12.

Article 3 Entrée en vigueur

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

² Ces dispositions s'appliquent aux demandes d'autorisations 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 de première instance et la Chambre administrative de la Cour de Justice.

EXPOSÉ DES MOTIFS

« STOP au retour des congés-vente. Halte à la spéculation ! » (Renforcement de la LDTR)

La loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (ci-après LDTR) a pour but de protéger les locataires. Avec la pénurie de logements, les abus des propriétaires augmentent, ce qui a amené l'ASLOCA à renforcer la LDTR en lançant cette initiative avec l'AVIVO et la FAQH (Fédération des Associations des Quartiers et d'Habitants).

Les buts de l'initiative:

1) L'ASLOCA a cru que la LDTR avait mis fin aux « *congés-vente* », c'est à dire l'odieuse pratique de certains spéculateurs, qui mettent en vente des appartements locatifs en faisant pression sur les locataires devant le choix d'acheter leur appartement ou de partir ! Les dispositions relatives à l'aliénation des appartements locatifs seront renforcées pour mettre fin à ces scandales.

2) Les surélévations des immeubles, qui ont fait l'objet d'une négociation entre l'ASLOCA et le département des autorisations de construire, qui dépend du conseiller d'Etat Mark MULLER, ne respectent pas les dispositions légales qui ont été d'accord entre les parties. La loi sera modifiée afin de respecter l'accord conclu.

3) Les démolitions des immeubles d'habitation recommencent. L'ASLOCA préconise les surélévations d'immeubles, plutôt que de démolir, afin de maintenir des loyers bon marché et d'éviter des évacuations de locataires en cette très grave période de pénurie de logements !

4) Les travaux de rénovation et la création de nouveaux logements, notamment dans les combles ou les surélévations d'immeubles, doivent répondre aux besoins de la population et non des logements de luxe dépassant 120 m² de surface de plancher.

5) Les loyers doivent être soumis à un véritable contrôle des loyers, qui est renforcé.

6) Les mesures énergétiques d'un immeuble peuvent faire l'objet d'une hausse de loyer, dont le texte actuel est incompréhensible. La disposition légale a été reformulée et, dorénavant, la hausse de loyer est limitée à frs. 10.- la pièce par mois **au maximum**.

7) Les immeubles ne doivent pas être transformés en bureaux, tout particulièrement dans le centre-ville, compte tenu du peu d'appartements dans ce secteur.

8) Les subventions pour les rénovations d'immeubles seront dorénavant versées régulièrement à concurrence de 20 millions par année, inscrits au budget annuel de l'Etat.

9) Des compétences sont accordées à la Ville de Genève dans l'application de la LDTR, dont les surélévations et les démolitions d'immeubles d'habitation, qui doivent statuer d'un commun accord avec le département des constructions et des technologies de l'information de l'Etat.

10) Des mesures sont renforcées contre les immeubles délaissés et les appartements vacants.

RASSEMBLEMENT **pour une politique sociale** **du logement**

secretariat@rpsl.ch

12 rue du Lac
CP 6150
1211 Genève 6
Tél. 022 716 18 08
Fax 022 716 18 05

Commission Législative du Grand Conseil
Vendredi 3 février 2012, 17h05
Salle de l'auditeur, 2 rue de l'Hotel-de-Ville

IN 147-A au Grand Conseil sur la validité et la prise en considération de l'Initiative populaire IN 147 " Stop au retour des congés-ventes. Halte à la spéculation ! (Renforcement de la LDTR) "

<http://www.ge.ch/grandconseil/data/texte/IN00147A.pdf>

IN 148-A au Grand Conseil sur la validité et la prise en considération de l'Initiative populaire IN 148 " Bureaux et logements de luxe, ça suffit! Construisons des logements locatifs et bon marché "

<http://www.ge.ch/grandconseil/data/texte/IN00148A.pdf>

* * *

Introduction

Le RPSL tient préalablement à communiquer à la Commission sont étonnement et ses remerciements.

Son étonnement d'être convoqué pour évoquer des questions de recevabilité : en effet, pour notre part, nous restons persuadé que l'Etat dispose de tous les juristes nécessaires pour procéder à l'analyse juridique de la recevabilité d'initiatives. A cet égard, l'audition du RPSL est étonnante, si ce n'est pour alimenter l'adage « 2 juristes, 3 avis ».

Néanmoins, le RPSL tient a remercier la Commission de son invitation, dans la mesure où le Conseil d'Etat s'arroe le droit de profiter de la procédure relative à la recevabilité pour parler pendant les 3 quarts de son rapport du fond de ces textes, ainsi, les associations de défense des locataires peuvent faire de même, ce qui rétablit un peu l'équilibre.

Les initiatives

Après avoir été lancées début 2011, les 2 initiatives qui nous occupent on largement abouti à mi-année, preuve en est, si cela était nécessaire, de la cruelle préoccupation que représente le logement pour les Genevois, et pour cause !

A cet égard, il convient de préciser préalablement que ces deux initiatives sont des initiatives **législatives** et non des initiatives constitutionnelles. Cela doit évidemment nous conduire à analyser différemment les questions de recevabilité.

L'IN 147 « Stop au retour des congés-ventes. Halte à la spéculation ! »

L'IN 147 « *Stop au retour des congés-ventes. Halte à la spéculation !* » traite essentiellement de la LDTR et propose des amendements à ce texte.

Au niveau de **l'unité de la matière**, dans la mesure où sur les mesures proposées trouvent quasiment toutes une existence dans la LDTR, avec un renforcement de mesures déjà existantes, il nous semblerait alors excessif de considérer que l'unité de la matière ne serait pas respectée.

Le principe sous-jacent est que l'unité de la matière est « [une] exigence [qui] interdit de mêler, dans un même objet soumis au peuple, plusieurs propositions de nature ou de but différents, qui forceraient ainsi le citoyen à une approbation ou à une opposition globale, alors qu'il pourrait n'être d'accord qu'avec une partie des propositions qui lui sont soumises » (rapport CE p.3). Pourtant, le Conseil d'État et votre Conseil n'ont absolument pas trouvé choquant de proposer au peuple une très longue Loi sur l'Énergie comprenant des modifications à la LDTR et touchant aux loyers dans une seule votation. Par conséquent, la cohérence exige de considérer que l'unité de la matière est ici réalisée, faute d'admettre que ce principe aurait été violé pour le vote sur la Loi sur l'Énergie.

C'est d'ailleurs ce que le Conseil d'État admet implicitement quelques lignes plus loin en disant « *Les modifications de la loi sur l'énergie et de la loi sur les constructions et installations diverses, figurant à l'article 2, sont en effet mineures par rapport à l'article 1, modifiant la LDTR* » (rapport CE p. 9) et en se référant justement à ce qui a été fait concernant la Loi sur l'Énergie.

Au niveau de **l'unité de la forme et l'unité du genre**, le Conseil d'État admet qu'elles sont respectées, nous n'allons donc pas nous étendre.

Au niveau de la question de la **clarté**, le Conseil d'État fait preuve d'une mauvaise foi crasse en considérant que ce que les initiants ont voulu dire concernant les articles 6 et 9 n'est pas clair. Les modifications à ces articles sont très simples et, si on peut admettre que les initiants n'ont pas choisi le moyen le plus simple de l'exprimer, le Conseil d'État a également choisi de ne pas comprendre le débat politique déjà ancien sous-jacent. Les modifications aux articles 6 et 9 visent deux choses :

- dire ce qu'est un logement, qui de part sa surface, est un logement de luxe
- supprimer les augmentations iniques ne loyers introduites par la loi sur l'Énergie.

Concernant la recevabilité matérielle et la question de la **conformité au droit supérieur**, le Conseil d'Etat considère que quelques normes prévues par les initiants posent problème :

- Il s'agit des restrictions aux démolitions en exigeant le doublement obligatoire de la surface de plancher en cas de démolition-reconstruction :

Sur ce point, à notre sens, le Conseil d'État perd de vue le fait qu'il s'agit de limiter une seule des possibilités qui s'offrent à un propriétaire de rénover son bâtiment, soit la voie de la démolition qui est indubitablement la plus onéreuse et la plus intrusive sur l'offre d'appartements dans le canton. Il est donc proportionné de n'autoriser ces opérations seulement dans les cas où l'offre de logements ainsi créée est substantiellement augmentée. Par ailleurs le Conseil d'État dit que ce principe ne prévoit pas d'exception, alors que justement l'art. 6 al. 1 let. c in fine le prévoit pour certains bâtiments. Lorsqu'on sait en outre que le Conseiller d'État en charge n'hésite pas à introduire par voie réglementaire des dérogations générales à des principes d'une loi (dernier exemple en date, l'introduction de l'art. 2A RLGL), ce genre de remarque prête à sourire...

- Cette dernière remarque est évidemment valable pour la critique portée à l'art. 44, al. 4 in fine. Mais même en considérant que le Conseil d'État ait des scrupules à introduire des nuances par voie de réglementaire, sa lecture de la sanction proposée est surprenante : il ne voit pas l'utilité du lien entre le loyer indument perçu et l'amende ! Pourtant, il nous semble que de fixer une amende proportionnellement à l'enrichissement indu est un principe bien admis en droit administratif.
- Les limitations aux autorisations de vendre les appartements :

Mise à part le fait que dans les paragraphes traitant de cette question, l'initiative change subitement de numéro officiel, on assiste à une spéculation rhétorique sur ce que le Tribunal fédéral accepterait ou pas comme limitation au droit de la propriété avec des bémols intéressants comme « problématique », ou encore « moins compatible », pour arriver miraculeusement à une conclusion pourtant sans appel : « contraire au droit fédéral ». Par contre, le principe « in dubio pro populo », lui, semble avoir été sacrifié à l'autel de l'appréciation politique.

Ou alors, sauvé in extremis par les 3 « probablement » de la « Conclusion intermédiaire » p. 29.

Le Conseil d'État admettant l'**exécutabilité** de l'initiative, cette question peut être passée.

Quant aux conséquences du point de vue du Conseil d'État sur les griefs fait au texte de l'initiative, elles sont tout aussi discutables que l'argumentation elle-même : subjective et partielle, ce d'autant que si ce Conseil voulait entrer en matière sur les propositions formulées, ne serait-ce que par respect pour les 14'000 signataires et les 20'000 membres de l'ASLOCA, il aurait tout le loisir de le faire puisqu'il s'agit d'une initiative législative.

Concernant l'entier de cette question, il s'agit de ne pas se voiler la face : lorsqu'on veut tuer son chien, on dit qu'il a la rage et c'est systématiquement ce qu'a appliqué la majorité de ce Grand Conseil s'agissant de toutes les initiatives de l'ASLOCA déposées depuis 10 ans ou presque.

A lors, en fait de toute manière, cet exercice semble bien futile : Mesdames et Messieurs les Députés de la majorité : invalidez tout, le TF reconnaîtra les siens...

N 148 " Bureaux et logements de luxe, ça suffit! Construisons des logements locatifs et bon marché "

Concernant l'IN 148, on peut répter l'exercice, tout en ayant des doutes sur son utilité, je vais donc me contenter de soulever quelques points criant du rapport du Conseil d'Etat.

Comme l'admet le Conseil d'Etat, « *toutes les mesures proposées [par cette initiative] ont certes pour but de favoriser de nouveaux logements, en donnant la priorité aux logements locatifs* » (rapport p. 7). Ce qui est plus inquiétant c'est quand le Conseil d'Etat admet ne pas saisir les liens existants entre les mesures proposées par l'initiative... Certes la question du logement est un domaine complexe, mais il nous semblait tout de même que l'Etat comptait quelques spécialistes du domaine...

Ces questions sont évidemment liées car pour construire bon marché, il faut des terrains et il faut lutter contre la spéculation foncière et immobilière. Et je suis persuadée que personne ici n'oserait affirmer qu'il n'y a pas de spéculation foncière et immobilière sur notre Canton. Par conséquent, il est évident que ces mesures ont un lien et que ces propositions respectent **l'unité de la matière**. Si l'on devrait porter grief à l'initiative, à mon sens, c'est son titre qui serait critiqueable : « Halte à la spéculation » présent dans le titre de l'IN 147, lui siérait mieux encore.

Au niveau de **l'unité de la forme et l'unité du genre**, le Conseil d'Etat admet qu'elles sont respectées.

Encore une foi, au niveau de la question de la **clarté**, le Conseil d'Etat fait preuve d'une mauvaise foi crasse en considérant qu'il y a une contradiction dans l'art.9B : la formulation n'est pas très heureuse, mais le but est limpide : interdire l'aliénation d'appartement en période de pénurie sauf exception et pour le surplus, l'art. 37 LDTR est applicable.

Concernant la critique formulée à l'art. 9D elle est encore plus étonnante : cet article ne dit qu'une chose, c'est que lorsqu'on déclassé de la zone agricole, celle-ci doit être affectée à l'habitat (ce que prévoit déjà le Protocole d'Accord) mais précise qu'il doit s'agir de logement locatif (c'est c'est la seule spécificité de l'alinéa visé).

Quant au grief porté par le Conseil d'Etat à l'art. 9E alinéa 1 là je dois avouer que c'est moi qui ne comprends pas ce que l'auteur du rapport ne comprend pas... Je renonce.

Concernant la recevabilité matérielle et la question de la **conformité au droit supérieur**, le Conseil d'Etat considère les normes prévues aux art. 9A et suivants seraient contraires au droit fédéral. A mon sens le Conseil d'Etat confond deux problématiques : la conformité au droit fédéral et la logique légistique : ces normes devraient être proposées dans la LaLAT, cela doit être admis, mais le fait que les initiants aient choisi une voie différente ne veut pas encore dire que celle-ci soit contraire au droit fédéral. Cependant, l'argumentation se borne à dire que le fait de n'avoir pas proposé de modification de la LaLAT est faux sans expliquer en quoi ceci serait contraire au droit fédéral.

Il serait aussi invoqué que le droit foncier rural serait heurté par les propositions des initiants. Sans prétendre être un spécialiste du droit foncier rural, je peine à comprendre pourquoi l'art. 65 LDFR ne pourrait pas permettre à l'état d'acquérir ces terrains pour réaliser la tâche publique qu'est la construction de logements locatifs bon marchés. Par ailleurs, le Conseil d'Etat dit que la limite de prix alors ne s'applique pas sans aucunement indiquer la source de cette affirmation (base légale, jurisprudence ?). Le rapport en conclut qu'il est « douteux » que l'IN 148 soit valable par rapport à la LDFR sur une argumentation tout aussi « douteuse ».

Quant à l'argumentation sur la compatibilité de l'initiative avec la garantie de la propriété, l'argumentation du Conseil d'Etat est tout aussi emprunte d'idéologie que celle des initiants. Pour ma part, il ne sied guère à un débat sur la recevabilité de s'envoyer à la tête nos visions des atteintes admissibles, ou pas, à la garantie de la propriété afin de réaliser une vraie politique sociale du logement.

Finalement, une fois encore, invalidez tout, le TF reconnaîtra les siens...

Prise en considération

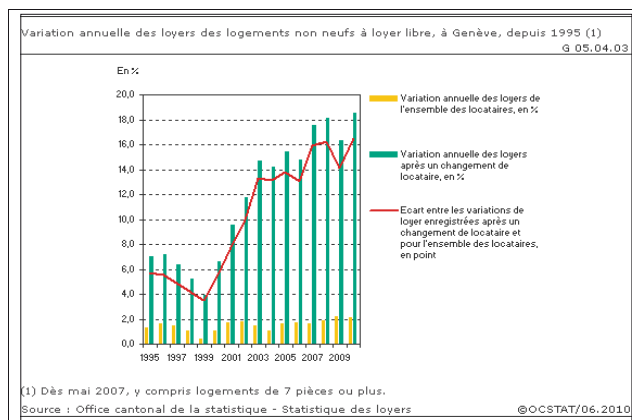
Cependant, étant auditionné sur les rapports du Conseil d'Etat, souffrez que le RPSL se prononce sur la partie « **prise en considération** » : en tant que signataire du Protocole d'Accord sur le logement, nous sommes dans l'obligation de réagir sur certains propos tenus dans cette partie des rapports du Conseil d'Etat :

- Les chiffres :

La pénurie est toujours aussi dramatique : En 2003 le taux de vacance s'élevait à 0,17%, en 2004 à 0,15%, en 2005 à 0,19%, à 0,14% en 2006, en 2007 à 0,19%, en 2008 à 0,20%, en 2009 à 0,21% et en 2010 à 0,23%.

La proportion de logements subventionnés continue à baisser, donc les logements libres continuent d'augmenter plus vite que les logements subventionnés.

Les loyers continuent à augmenter :



- Le nombre de LUP à 5 ans de la signature du Protocole d'Accord : les chiffres indiqués dans le rapport du Conseil d'Etat à la page 36 du rapport sur l'IN 148 sont faux, biaisés et fort peu honnêtes :

- 1890 logements existants ont été acquis pour les intégrer au parc de logements d'utilité publique -> certes, mais ça n'en fait pas encore des LUP puisqu'ils sont à ce jour non soumis à un taux d'occupation et à un taux d'effort.
- 532 nouveaux logements d'utilité publique ont été construits et mis en location -> oui et il s'agit des seules vraies créations de LUP depuis la signature du protocole d'accord.
- 80 logements ont été volontairement intégrés par leurs propriétaires dans le parc de logements d'utilité publique -> oui, mais il ne s'agit pas de nouveaux logements.
- les 5476 logements propriétés des FIDP ont été intégrés au parc LUP dès l'entrée en vigueur de la loi -> oui, mais ne s'agit pas de nouveaux logements (sauf 350 nouveaux HBM)
- Fin 2010, le socle de logements d'utilité publique contenait 7908 logements et atteignait le seuil de 5 % du parc locatif -> Non, fin 2010 le canton comptait 6'421 LUP parmi les logements subventionnés¹ auxquels il faut ajouter les 80 logements volontairement intégrés (6'501) sur 219'231 logements soit une proportion de 2.96% !
- les séances du GSLUP : lorsque le RPSL ne les appelle pas à corps et à cri, ces séances sont annulées une fois sur deux « faute d'ordre du jour » !
- l'incurie démontrée du DCTI à appliquer la LDTR, faute de moyen en ressources humaines, ce département ayant le plus grand turn over de l'État ceci explique probablement cela...
- L'information fournie aux locataires est clairement insuffisante en cas de rénovation, preuve en est les cas d'arnaque que les tribunaux voient passer régulièrement. Sachant qu'ils ne sont que la pointe de l'iceberg (ratio 1/10), il est évident que l'information est insuffisante.
- Lorsque le Conseiller d'État en charge se permet d'indiquer dans un rapport : « la fixation d'un plafond maximum pour le montant des loyers des appartements créés dans les combles ou suite à une surélévation est également inopportune, dans la mesure où elle pourrait avoir pour effet d'empêcher purement et simplement la création de nouveaux logements, faute d'un rendement suffisant de l'opération » alors qu'il habite un logement de ce type en loyer LDTR, on frise l'étouffement !

En vous remerciant, Mesdames et Messieurs les Députés, pour votre attention.

Pour le RPSL

1 Source OCSTAT : http://www.ge.ch/statistique/domaines/09/09_02/tableaux.asp#3

Carole-Anne KAST

Secrétaire générale



Chambre genevoise immobilière
Association des propriétaires

ANNEXE 3

Genève, le 10 février 2012
P/1.3.5/MM16-11

Prise de position de la Chambre genevoise immobilière contre l'initiative populaire de l'ASLOCA "Stop au retour des congés ventes. Halte à la spéculation !" lancée le 18 février 2011.

Préambule

En date du 18 février 2011, l'ASLOCA a lancé une initiative populaire intitulée "Stop au retour des congés ventes. Halte à la spéculation !" (Renforcement de la LDTR).

I. Bref historique

En 1962, le Grand conseil adopte la Loi restreignant les démolitions et transformations de maisons d'habitations en raison de la pénurie de logements. Cette loi indiquait notamment que : « aussi longtemps que sévit la pénurie de logements nul ne peut démolir ou faire démolir tout ou en partie, ni modifier ou faire modifier sensiblement la destination d'une maison d'habitation occupée ou inoccupée ».

En 1977, le parti socialiste déposa une initiative populaire intitulée « Pour la protection de l'habitat et contre les démolitions abusives ». Ayant accepté d'entrer en matière sur un contre-projet, le Grand Conseil a légiféré. Après de longues batailles juridiques (recours au Tribunal fédéral) et parlementaires (cinq débats) le Grand Conseil accepta un projet de loi modéré sur les démolitions/transformations et rénovations de maisons d'habitations proposé par les Députés de droite. Le projet concurrent des Députés Christian Grobet et Bernard Ziegler était refusé.

Le 26 juin 1983, le peuple genevois acceptait cette loi. La LDTR était née.

En 1987, le rassemblement pour une politique sociale du logement fit aboutir une nouvelle initiative populaire « Pour la sauvegarde des logements à loyers abordables ». Celle-ci fut retirée en échange d'un renforcement de la LDTR entré en vigueur le 22 juin 1989. La LDTR étendait alors considérablement le type de travaux soumis à son contrôle. Dès cette époque, la Chambre genevoise immobilière a combattu sans relâche la LDTR, motif pris de son incompatibilité au droit fédéral en relevant notamment la problématique de l'obligation formée par le Code des obligations d'entretenir les objets loués, selon elle limitée par les dispositions de la LDTR.



Chambre genevoise immobilière
Association des propriétaires

Sur ce point – mais d'une manière qui nous satisfait encore peu – le Tribunal fédéral a donné raison à la Chambre genevoise immobilière dans un arrêt 116 la 401 de 1990. Une partie de la loi était invalidée et des directives d'interprétation étaient données.

Une brève période de consensus a émaillé l'élaboration successive de la LDTR. Ainsi, en 1995, un consensus historique a eu lieu faisant suite à la volonté du Conseil d'Etat d'encourager les travaux de rénovations dans le but de favoriser la relance de l'économie. La LDTR fut assouplie aux termes de débats marathons. Malheureusement, moins d'un an et demi plus tard à l'occasion des élections au Grand Conseil de 1997, une proposition des partis de gauche de révision totale de la LDTR avec un durcissement drastique était déposée.

Le 25 mars 1999, la LDTR a été renforcée par le Parlement genevois à la suite d'un débat de 8 heures qui s'est soldé par un refus de tout débat de la gauche sur la quarantaine d'amendements déposés par l'Entente.

Le vote final s'est soldé par 49 OUI contre 49 NON. Le Président du Grand Conseil, Jean Spielmann, fit pencher la balance ...

Le Comité référendaire emmené par la Chambre genevoise immobilière a récolté plus de 12'000 signatures et le dimanche 26 septembre 1999, c'est par 53'251 OUI contre 45'165 NON que le peuple genevois – ou plus précisément 48,5% du corps électoral – a accepté les modifications proposées.

En date du 4 novembre 1999, la CGI a déposé auprès du Tribunal fédéral un recours de droit public portant sur plusieurs des dispositions de la nouvelle LDTR.

Les griefs principaux évoqués tendaient à la violation et la force dérogatoire du droit fédéral, la garantie de la propriété, la liberté économique, la liberté contractuelle et le principe d'égalité de traitement. L'arrêt du Tribunal fédéral qui résulte de ce recours – tout comme en 1990 – a invalidé partiellement la loi et délivré des directives interprétatives. Il oblige ainsi le Conseil d'Etat de l'époque à modifier le règlement d'application de la LDTR. Il a en outre rappelé que la disposition qui contrôle les loyers ensuite de travaux doit impérativement être interprétée conformément au droit fédéral. Elle ne peut entraver son application pour l'obligation qui est faite au bailleur d'entretenir les locaux loués.

Par contre, le Tribunal fédéral a rappelé que pareille disposition est admissible sous forme de droit public cantonal visant un intérêt public prépondérant à développer une politique sociale visant à maintenir des loyers à bon marché sur le territoire cantonal.

Depuis lors, il faut malheureusement constater que ces dispositions ont pour conséquence que le parc immobilier genevois est rénové, en moyenne, deux fois moins vite que celui de l'ensemble de la Suisse. La condition des locataires s'en trouve atteinte et l'emploi est défavorisé.



Chambre genevoise immobilière
Association des propriétaires

II. Remarques générales

A. A la forme

Les remarques formulées dans la note relative à la prise de position à l'encontre de l'initiative « Bureaux et logements de luxe, ça suffit ! » sont intégralement valables pour cette seconde initiative également. Nous proposons respectueusement aux lecteurs de s'y référer.

B. Au fond

1. Démolition/reconstruction

L'objectif poursuivi par les initiants est de rendre quasiment impossible l'opération de démolition/reconstruction. Cette stratégie est hautement critiquable au regard du fait qu'elle nie la caractéristique organique de la ville qui, comme toutes matières « vivantes », devrait se démolir et se reconstruire. Toutefois, l'ensemble de ces dispositions se révèle peu péjorantes à moyen terme pour les propriétaires et les professions immobilières dès lors que les opérations de démolition/reconstruction actuelles se heurtent à des considérations économiques qui, bien souvent, ne permettent pas de générer des rendements suffisants pour justifier l'opération.

A long terme, la qualité du parc immobilier ne peut que souffrir de la proposition et donc la condition de ceux qui l'accompagnent.

2. Changements d'affectation

En durcissant les conditions relatives aux changements d'affectation et respectivement en n'autorisant pas les dérogations actuellement possibles d'affecter des logements commerciaux à du logement sans provoquer un changement formel d'affectation, on péjore l'offre de logements.

En effet, les propriétaires ne seront plus enclins à adopter ce genre de souplesse qui avait pour vertu de tout de même mettre, même pour 4 à 5 ans, des logements sur le marché.

Dès lors, il faut considérer que cette proposition est inopportune au regard de la pénurie de logements qui frappe Genève et qu'elle est péjorante tant pour les propriétaires que pour les locataires.



Chambre genevoise immobilière
Association des propriétaires

3. Transformation et surélévation

Légalement, il s'agit, pour l'ASLOCA, d'introduire des normes contraignantes visant à limiter les opérations de transformation et surélévation. Cela passe par des typologies de logements qui ne doivent pas dépasser un certain nombre de mètres carrés à la pièce, par des restrictions quant au loyer plafond qui serait un plafond absolu et mettrait fin à l'appréciation possible par le département des divers dossiers, faisant ainsi fi de la grande diversité des objets immobiliers.

S'agissant plus spécifiquement des surélévations, les initiants se dédient de l'accord passé avec l'Etat dans le cadre de La loi sur les surélévations et introduisent une nouvelle restriction visant à ce que les immeubles rehaussés aient la même hauteur que les immeubles contigus. En outre, ils souhaitent introduire, dans la LDTR, des normes qui devraient être introduites dans la LCI.

4. Contrôle des loyers

Pour l'ensemble des opérations de transformation, les initiants proposent de passer à un contrôle des loyers pour une période de 10 ans en lieu et place d'une période actuelle de 3 ans. Ils visent en outre, à ce que les plafonds de loyer soient immuables.

5. Subventionnements massifs

En contrepartie des restrictions draconiennes sur les loyers, l'ASLOCA propose un subventionnement à hauteur de 20% des travaux par l'ouverture d'un crédit annuel de 20 millions à cet effet.

6. Abrogation des dispositions de la Loi sur l'énergie

La Loi sur l'énergie votée le 7 mars 2010 par la population genevoise verrait ses dispositions être abrogées s'agissant d'un rendement équitable sur les éléments de rénovations permettant des économies d'énergie. Ainsi, l'ASLOCA proposerait, une fois encore, l'application d'un plafond absolu en augmentant les plafonds prévus de CHF 120.- par pièce et par an lorsqu'il y a des travaux qui génèrent des économies d'énergie. Au fond, cette association fait fi des défis énergétiques et met à mal l'économie de charges que pourrait réaliser les locataires.



Chambre genevoise immobilière
Association des propriétaires

7. Expropriation temporaire de l'usage des appartements locatifs laissés abusivement vides

L'ASLOCA souhaite transférer les compétences d'expropriation d'immeubles laissés vides aux Conseils administratifs de certaines communes. Cela est évidemment extrêmement critiquable au regard du fait que les règles proposées à cette fin sont floues et imprécises. Elles ne font, en particulier, pas référence de manière suffisamment précise aux normes relatives à l'expropriation. L'on pourrait tomber dans un arbitraire manifeste.

8. Interdiction de vendre les appartements offerts à la location

Les initiants espèrent obtenir l'interdiction totale de vente des appartements offerts à la location. Ils souhaitent revenir sur la possibilité existante et munie de multiples conditions d'acquiescer son propre logement. Il est à cet endroit extrêmement douteux que ces propositions soient conformes au droit supérieur bien qu'elles soient limitées à la situation dans laquelle la pénurie de logements sévit.

Il s'agit également de rendre quasi impossible la vente d'immeubles en bloc qui constituera, à n'en pas douter, une mesure qui éloignera les investisseurs du logement genevois.

9. Grave atteinte à l'emploi

Comme pour l'initiative «Bureaux et logements de luxe, ça suffit ! », l'ASLOCA porte une atteinte manifeste à l'emploi genevois en rendant quasiment impossible par ses propositions les opérations de démolition/reconstruction mais, beaucoup plus significativement, les opérations de transformation/surélévation et en définitive d'entretien du parc immobilier genevois.

A cet égard, il est patent de constater que la LDTR dans sa version actuelle est la grande responsable du fait que le parc immobilier genevois est deux fois moins vite rénové que le parc immobilier suisse et c'est de manière parfaitement perfide que l'ASLOCA propose une disposition selon laquelle les immeubles qui seraient mal entretenus seraient expropriés !



Chambre genevoise immobilière
Association des propriétaires

III Commentaire articles par articles

Article 1 – But – alinéa 3 (nouveau)

Les initiants souhaitent ajouter un alinéa à l'article 1 qui définit les buts de la LDTR.

L'objectif de cet alinéa est d'introduire des restrictions tellement importantes à la démolition d'un bâtiment d'habitations que celle-ci devient quasiment impossible. En outre, la disposition contient une référence au maintien des bâtiments qui ont 75 ans d'âge, ce qui porte leur construction en 1936, renvoyant ainsi à aucune référence de notre connaissance !

Cette disposition est, par principe, extrêmement critiquable puisqu'elle tend à nier le caractère organique de la ville et donc la vie urbaine. Il s'agit d'une vision figée, statique, qui mène à des difficultés d'entretien de plus en plus importantes – à des loyers renchérissés – ou à la vétusté. Le caractère rétrograde de cette idée s'affirme encore de manière plus singulière lorsqu'on l'évoque au regard de la nécessité d'économiser l'énergie. Ainsi, certains immeubles qui sont de véritables passoires énergétiques et pour lesquels une mise aux normes demande de tels travaux et de tels investissements que la démolition/reconstruction serait une solution bien préférable est niée par les initiants.

Article 3 – alinéa 3 lettres a) et b) (modifiées)

La lettre a) propose de réintroduire une restriction visant le remplacement de logements en appartements meublés, en résidences meublées, en pensions ou en hôtels. Ce type de changement est d'ores et déjà soumis à autorisation LDTR et le texte de l'initiative n'apporte donc rien.

La notion de remplacement de « logements » en « appartements meublés » dénote, une fois encore, la mauvaise foi rédactionnelle des initiants. Comme si des appartements meublés n'étaient plus des logements !

Au fond, ils souhaiteraient réintroduire l'obligation de solliciter une autorisation pour louer des appartements meublés telle qu'elle existait dans un ancien règlement abrogé voici une vingtaine d'années tant l'intérêt de la disposition est contestable. L'on pourrait assez facilement en déduire que les initiants souhaitent une stabilité des locataires au détriment, de personnes, qui ont besoin, temporairement, de logement à Genève. Ce point de vue est choquant au regard de la pénurie de logements qui sévit dans le canton. Les appartements meublés favorisant les transitions sont utiles pour permettre aux locataires de rechercher les appartements dont ils ont besoin.



Chambre genevoise immobilière
Association des propriétaires

Il est intéressant, à cet endroit, de noter que les défenseurs des locataires qui, défendent séculièrement la sous-location ont vu, dans un premier temps en 2010, le Tribunal fédéral leur donner tort et revenir à une réglementation de la sous-location qui a été « réajustée » dans la pesée des intérêts existants entre ceux du propriétaire et ceux du locataire. Ainsi, les sous-locations effectuées sans délai temporel connu sont devenues inadmissibles.

Par la disposition proposée, les « défenseurs des locataires » tentent à soumettre au Département des autorisations de sous-locations d'appartements meublés. Les meublés constituent l'immense majorité des sous-locations. Cela génère une tracasserie pour les locataires et une gestion accrue de dossiers pour le Département.

La lettre b) révèle, une fois encore, la confusion rédactionnelle voulue par les auteurs de l'initiative. Ils souhaitent préciser, ce que l'alinéa a) aurait pu exprimer de manière très simple, que le changement d'affectation tendant à passer à des résidences meublées des pensions ou hôtels constitue, selon eux, une « transformation ».

Article 3 – alinéa 5 (nouveau)

Actuellement, et par dérogation, il est possible d'affecter des locaux à usage commercial, administratif, artisanal ou industriel à de l'habitation sans provoquer un changement d'affectation.

Le texte proposé veut limiter la durée de l'affectation à du logement à 5 ans au maximum. A défaut les locaux commerciaux affectés temporairement à du logement seraient définitivement inclus dans la catégorie « logement ».

Ainsi, sans crainte de péjorer les intérêts des locataires, les initiants poussent la catégorisation et la sclérose du parc immobilier genevois à l'extrême. Plutôt que d'offrir quelques facilités pour disposer de logements supplémentaires, ceux-ci préfèrent limiter cette affectation à 5 ans sachant, que les propriétaires ont, de par les dispositions érigées, aucun intérêt à définitivement transformer des locaux commerciaux en logement. Le nombre de logements mis à disposition diminuera donc.

Article 3 – alinéa 6 – Pénurie de logements (nouveau)

L'ASLOCA propose d'indiquer qu'il y a un taux de pénurie de logement lorsque l'ensemble des appartements vacants est inférieur à 2%.

De notre point de vue, le marché immobilier genevois est liquide lorsque le taux de vacance est de l'ordre de 1 à 1.5%.



Chambre genevoise immobilière
Association des propriétaires

Article 6 – alinéa 1 lettre c (modifiée)

Il s'agit de modifier les conditions par lesquelles le Département peut accorder une dérogation permettant les démolitions d'immeubles d'habitations.

L'une des conditions cumulatives exigée et qui tend à une définition de l'intérêt général est renforcée. Une dérogation serait exceptionnellement accordée lorsque l'opération de démolition/reconstruction générerait le double de la surface de plancher du bâtiment actuel. L'auteur de la présente note met au défi les représentants de l'ASLOCA de trouver un exemple pour lequel la dérogation serait possible.

La morphologie actuelle des zones de constructions fait qu'il est très rare de trouver un immeuble d'habitations comportant plusieurs logements pour lesquels l'ensemble des normes relatives aux gabarits et aux distances permettraient de doubler les surfaces de plancher.

De manière plus restrictive encore, il faut considérer les articles 12 et 13 du Règlement sur les Plans d'utilisations du sol en Ville de Genève qui exige que la parcelle occupée par l'immeuble reconstruit soit libre pour des espaces verts et de délaçement à raison de 30 à 40% de sa surface !

A notre sens, les initiants auraient pu dire que les démolitions sont interdites.

Ils cherchent vainement à tenter d'éviter la sanction d'incompatibilité au droit supérieur puisque, de notre point de vue, la garantie de la propriété vise également la liberté du propriétaire, sous certaines conditions, de démolir son immeuble.

Article 6 – alinéa 2 lettre e (nouveau)

La proposition est de ne pas permettre la démolition d'un immeuble d'habitation lorsque le projet de reconstruction propose des appartements qui dépasseraient 6 pièces, 20m² par pièce, ou une surface totale de plancher de 120m² tant que sévit la pénurie d'appartements. Nous notons ici qu'il est introduit le terme de « pénurie d'appartements » qui ne correspond pas à la nouvelle définition souhaitée à l'article 3 alinéa 6 « pénurie de logements ». Il s'agit, sans doute, d'une coquille.

Ce type de restriction sur la typologie des logements méconnaît la demande de logements à Genève qui est diversifiée.



Chambre genevoise immobilière
Association des propriétaires

Article 6 – alinéa 3 (modifié)

L'ASLOCA propose de supprimer les dispositions favorisant les économies d'énergies et directement issues de la Loi sur l'énergie pourtant acceptée par le peuple genevois en mars 2010.

L'ASLOCA entend interdire les démolitions/reconstructions au mépris des économies d'énergies, respectivement, de la diminution des charges des locataires.

Article 6 – alinéa 4 (nouveau)

Après avoir rendu totalement impossible une opération de démolition/reconstruction au gré des dispositions précédentes, les initiants proposent des loyers plafond pour les surfaces de plancher des logements supplémentaires correspondant à une fois et demie le montant de CHF 3'663.- la pièce par année. Ainsi, ils tentent de supprimer toute appréciation du Département et vident de sens les dérogations voulues à l'article 6 alinéa 3 actuel visant notamment des conditions particulières relatives à la protection du patrimoine.

Après avoir rendu impossible les démolitions/reconstructions par des normes techniques, les initiants traitent des conditions financières y relatives pour atteindre la même fin.

Article 8 – alinéa 1 – Conditions (modifié)

Cette disposition traite des conditions auxquelles une dérogation peut être accordée pour un changement d'affectation. Dans la pratique il s'agit, sous certaines conditions, de supprimer des surfaces de logements pour les affecter à des surfaces de bureaux ou commerciales mais toujours en compensant lesdites surfaces de manière simultanée par des surfaces de logements dans un périmètre le plus proche possible.

Il est souhaité durcir les conditions d'octroi d'une dérogation en limitant celle-ci aux immeubles dans lesquels l'on n'a pas atteint 30% des surfaces de plancher d'activités. En outre, les quartiers devraient être ceux tels que visés au cadastre. Ce dernier libellé n'est pas très logique puisqu'il ne favorise pas la proximité géographique immédiate mais l'appartenance à un quartier ou à un autre...



Chambre genevoise immobilière
Association des propriétaires

Article 8 – alinéa 3 (modifié)

La disposition actuelle permet un éventuel renoncement à une exigence de compensation si le changement d'affectation vise la création d'équipements publics dont l'emplacement est imposé par sa destination et situé dans un secteur à forte densité d'habitations. L'ASLOCA souhaite maintenant supprimer cette disposition et préciser que les surfaces de logements supplémentaires obtenues dans les combles ou par surélévations d'immeubles ne peuvent pas servir de compensation dans le cadre de la dérogation ci-dessus évoquée visant les changements d'affectations.

Il est ici piquant de remarquer que la suppression de l'exception actuellement permise pour des équipements publics est en lien direct à l'opération illégalement menée par Monsieur Ferrazino pour le 52, rue du Stand. Monsieur Ferrazino se prévalant, à l'époque, indûment de cette disposition.

Article 9 – Conditions (modifié) – alinéa 1 lettre d (modifiée)

Cette disposition traite de l'intérêt général utile à la délivrance d'une autorisation de transformation et surélévation. Là encore, l'ASLOCA souhaite durcir les conditions d'octroi d'autorisation de transformation et de surélévation en supprimant l'appréciation à faire du maintien ou du développement du commerce, de l'artisanat, souhaitable et compatible, avec les conditions de vie du quartier. Ainsi, il n'y aurait plus d'autorisation possible pour des transformations afin de maintenir et développer le commerce et l'artisanat même lorsque ceux-ci sont compatibles avec les conditions du quartier.

L'on voit une grave atteinte de la qualité de vie des quartiers et à la mixité utiles à un urbanisme contemporain. Tout comme dans l'initiative relative à l'aménagement du territoire, l'ASLOCA fait des propositions qui portent gravement atteinte à l'emploi !

Article 9 – alinéa 2 lettres a, b, d et e (modifiées)

Cette disposition touche les conditions d'octroi d'une autorisation de transformation et surélévation. Les modifications souhaitées par les initiants visent à intégrer l'ensemble des coûts relatifs aux travaux économisant l'énergie dans l'appréciation du prix de revient des logements transformés.

Cette proposition est contraire à la Loi sur l'énergie acceptée par le peuple en votation populaire en mars 2010.

En outre, ils visent à drastiquement réglementer la typologie des appartements qui ne devraient pas dépasser 6 pièces, ni 20m² par pièce, ni une surface totale de plancher de 120m² tant que sévit la pénurie.



Chambre genevoise immobilière
Association des propriétaires

Enfin, à la lettre e) de l'alinéa 2 de l'article 9, il s'agirait, de prendre en considération les exigences liées à l'objectif de préservation du patrimoine tel que définit « ...ensemble par le Département et les communes concernées ». La proposition est de donner des compétences inédites aux communes en matière de préservation du patrimoine et le terme « ensemble » ne peut mener qu'à une cogestion chaotique des dossiers, probablement souhaitée par les auteurs de l'initiative.

Article 9 – alinéa 4, 5 et 6 (modifiés)

A l'endroit de traiter le loyer plafond admis après transformation, l'alinéa 4 tel que proposé – contrairement aux propositions faites en matière de démolition, reconstruction – propose d'aller exceptionnellement au-delà de CHF 3'363.- la pièce par an si la surface brute locative de la pièce est supérieure à 25m² ou si la protection du patrimoine génère des coûts supplémentaires.

A l'alinéa 5, l'ASLOCA propose de fixer un plafond pour les appartements créés en occupation de comble ou par surélévation qui correspond à deux fois et demie le montant de CHF 3'363.- la pièce par an. Il s'agit d'un contrôle des loyers drastique qui ne favorise pas la création de logements.

En effet, la disposition actuelle de la LDTR prévoit que, s'agissant de nouveaux appartements, un calcul de rendement se fait pour fixer le loyer. De manière assez schématique et sans rentrer dans les détails, ce calcul est proche du calcul de rendement du Code des obligations relatif au loyer non abusif. Il s'agit donc d'une méthode fondée sur les coûts. Elle a une certaine logique, soit celle du rendement de l'investissement consenti.

S'écartant de ce principe, l'ASLOCA entend fixer un plafond qui s'applique dans tous les cas et, le cas échéant, réduit le rendement autorisé. Il s'agit, à n'en pas douter, d'une mesure qui est susceptible de diminuer le nombre de logements créés.

Enfin, et par l'introduction d'un alinéa 6), l'ASLOCA revient sur la votation populaire qui a eu lieu en mars 2010 et par laquelle le peuple a accepté la Loi sur l'énergie. Là encore, elle souhaite appliquer la logique du plafond sans considération des montants investis et propose, pour les travaux qui génèrent des économies d'énergie, que le loyer plafond de CHF 3'363.- la pièce soit augmenté de CHF 120.- la pièce par année au maximum. En outre, et pour intégrer un contrôle supplémentaire, cette disposition réserve l'application de l'article 11 LDTR qui, comme on l'indiquait ci-dessus, constitue un calcul de rendement proche de celui du Code des obligations et ce, comme plafond absolu.



Chambre genevoise immobilière
Association des propriétaires

Article 9A – Surélévation d'immeubles (nouveau)

Les initiants proposent un nouvel article traitant spécifiquement des surélévations d'immeubles.

Contrairement aux indications fournies par l'ASLOCA dans sa lettre au Conseil d'Etat lorsqu'elle a été interpellée par le lancement de son initiative, il nous apparaît que cette association se dédie de l'accord conclu sur les surélévations.

En effet, non contente des conditions actuelles, très strictes, auxquelles les surélévations sont autorisées au niveau technique, elle souhaite introduire, dans la LDTR, une condition, qui ne figure actuellement pas dans la législation et qui vise à ce que l'augmentation de la hauteur autorisée d'un bâtiment soit identique à celles des immeubles contigus.

La technique législative employée est très contestable puisque les normes techniques relatives aux surélévations se trouvent, logiquement, dans la Loi sur les constructions et installations diverses (LCI) tandis que par le biais de cette initiative les initiants souhaitent introduire des normes architecturales dans la LDTR.

En outre, au regard de l'alinéa 2 de l'article 9A tel que proposé, l'autorisation de surélévation ne serait délivrée qu'avec l'accord du Conseil administratif de la Ville de Genève !

Ainsi, non satisfaite de créer une inégalité de traitement manifeste entre communes, l'Asloca souhaite conférer au Conseil administratif de la Ville de Genève des compétences inédites en matière de construction.

Il s'agit pour nous de combattre de telles velléités tant il est important, pour la cohésion et le fonctionnement de notre canton, que l'ensemble des compétences en matière d'aménagement du territoire et de construction soit maintenu au niveau cantonal.

Article 12 – Contrôle des loyers (modifié)

Inversant le précepte actuel qui veut que le contrôle des loyers s'effectue pendant une période de 5 ans en cas de transformation lourde, les initiants proposent que toute transformation ou rénovation engendre un contrôle des loyers pendant une période de 5 ans tandis que ce contrôle serait étendu à une période de 10 ans pour les nouveaux objets.



Chambre genevoise immobilière
Association des propriétaires

Là encore, il s'agit d'une augmentation des contraintes imposée à la transformation et à la rénovation. La question se pose de savoir s'il y a une conformité au droit supérieur et singulièrement à la garantie de la propriété et à la liberté du commerce et de l'industrie. Cette question a été discutée à plusieurs reprises au sein d'arrêts du Tribunal fédéral, notamment ceux relatifs aux recours de la Chambre genevoise immobilière à l'encontre des modifications de la LDTR. S'il est possible d'imaginer qu'un contrôle de loyer pour une période de 5 ans puisse être admis au regard de l'intérêt public, il est à peu près incontestable que la période de contrôle de 10 ans est une période trop longue et que celle-ci serait diminuée par le Tribunal fédéral.

A l'alinéa 2 de l'article 12, les initiants souhaitent introduire une mesure de publicité visant à ce que les conditions de l'octroi de l'autorisation, le loyer précédent, le loyer à venir et les voies de recours accordées au locataire lui soit notifiés sur formule officielle de manière formelle. Enfin, un alinéa 3 serait créé visant à ce que le propriétaire communique, pour approbation du Département et avant notification, la formule officielle destinée à chaque locataire.

A l'article 17, les initiants souhaitent interdire le subventionnement de démolition/reconstruction en limitant l'octroi du bonus existant à la seule rénovation.

Les initiants proposent d'alimenter le bonus à la rénovation par un crédit de 20 millions annuel.

Article 18 – Utilisation des crédits (modifié)

Comme actuellement, les subventions seraient réservées aux propriétaires des bâtiments et engendreraient alors un contrôle pendant une durée de 10 ans ce qui est nouveau et correspond aux nouvelles données voulues par l'article 12 nouveau.

Article 21 – alinéa 1 lettre c (nouveau)

Il s'agit d'ajouter un but à l'octroi de la subvention pour contribuer à ce que les loyers ne dépassent pas un montant de CHF 4'500.- la pièce par année. Il est à noter que ce cas de figure ne pourrait intervenir, aux termes des propositions des initiants, qu'en cas de démolition/reconstruction – cas rendu pratiquement impossible – pour lequel le montant des loyers des appartements créés pourraient aller jusqu'à une fois et demie le montant plafond de CHF 3'363.- la pièce par année

Pour les transformations – rendues extrêmement difficiles – de manière exceptionnelle, le loyer pourrait aller jusqu'à deux fois et demie le montant de CHF 3'363.- par année.

En outre, l'ASLOCA propose qu'en règle générale la subvention qui actuellement n'excède pas 15% les fonds investis puisse passer à 20% des fonds investis.



Chambre genevoise immobilière
Association des propriétaires

Article 26A – Les compétences des communes (nouveau).

L'ASLOCA souhaite conférer aux communes urbaines, agissant par leurs Conseils administratifs, les compétences d'appliquer, par analogie, les articles 26 à 38 relatifs à la possibilité d'exproprier temporairement l'usage des appartements locatifs laissés abusivement vides.

Il s'agit, une fois encore, d'octroi de compétences totalement inédit à des Conseils administratifs. Comme mentionné supra, nous considérons que les compétences en matière de construction, de logements et d'aménagement du territoire doivent rester des compétences cantonales et ce, dans un souci de cohérence et de sécurité du droit.

Article 26A – Expropriation d'immeuble délaissé (nouveau)

En corollaire avec les propositions très restrictives et drastiques relatives à l'entretien des immeubles une norme serait introduite permettant l'expropriation d'immeubles qui seraient dégradés et qui ne répondraient pas aux exigences d'habitabilité, notamment en matière de sécurité et d'hygiène.

Hormis l'aspect machiavélique de la logique proposée qui tend, nous le savons, à une étatisation du sol, l'ASLOCA propose une norme extrêmement incisive dont la densité normative est à notre sens insuffisante.

Les termes utilisés par les rédacteurs ne correspondent pas à ceux de la législation genevoise en matière d'expropriation. Pour autant qu'elles soient conformes au droit supérieur et admissibles par le peuple, ces règles conduisent à d'extrêmes difficultés d'interprétation, respectivement à des applications arbitraires.

Article 39 – alinéa 1 – Aliénation (modifié)

L'ASLOCA entend modifier le régime actuel déjà extrêmement restrictif de l'aliénation d'appartements loués, notamment aux locataires en place.

Ainsi, à l'alinéa 1 elle propose d'interdire toute aliénation d'appartement locatif sans aucune distinction et ce, tant que sévit la pénurie.

Article 39 – alinéa 2 – Motif de refus (modifié)

Par cet alinéa, l'ASLOCA entend renforcer toute possibilité de dérogation quant à des changements d'affectation.



Chambre genevoise immobilière
Association des propriétaires

Article 39 – alinéa 3 – Motif d'autorisation (modifié)

En supprimant les exceptions actuellement prévues à l'alinéa 3, l'ASLOCA entend durcir, à outrance, l'aliénation des appartements destinés à la location. Ainsi, elle entend proscrire l'acquisition de son logement par le locataire en place.

La disposition actuelle avait fait l'objet d'un recours au Tribunal fédéral de la Chambre genevoise immobilière qui, finalement, l'avait modifiée pour obtenir un texte, qui, selon lui, est conforme au droit supérieur.

Nous doutons, que l'interdiction d'aliénation d'un appartement, respectivement, au locataire en place soit conforme au droit supérieur.

Singulièrement, il est douteux que cette mesure réponde au critère d'adéquation qui veut que la base légale proposée soit adéquate pour protéger un intérêt public manifeste.

Article 39 – alinéa 4 – Vente en bloc (modifié)

La vente en bloc d'appartements locatifs serait rendue beaucoup plus difficile. Ainsi l'on exigerait la constitution d'une part de copropriété pour constituer des blocs qui ne pourraient être aliénés que sous cette forme-là. Là encore, l'incompatibilité de cette proposition au droit supérieur doit être vérifiée.

Article 39 – alinéa 5 – Transparence et publication (modifié)

Les initiants proposent que toute modification de l'affectation d'un immeuble ou l'aliénation de celui-ci fasse l'objet d'une publication dans la Feuille des avis officiels.

La publication en soi ne pose pas de problème particulier mais celle-ci devrait avoir lieu par le biais du site Internet de l'Etat pour une période de 3 mois après quoi, elle ne serait plus consultable. Il s'agit pour nous d'éviter la constitution de bases de données éventuellement contraire aux dispositions qui protègent les données à caractère privé.

Article 42A – alinéa 2 (nouveau)

Une simultanéité de l'autorisation de construire serait exigée dans une opération de démolition reconstruction.

En soi, cette exigence n'est pas gênante et correspond, à notre connaissance, à la pratique actuelle.



Chambre genevoise immobilière
Association des propriétaires

Article 44 – alinéa 4 (nouveau)

Poursuivant sur la voie d'attribuer aux communes des compétences inédites, les initiants souhaitent les charger de contrôler le maintien de l'affectation des locaux d'habitation. Ils voudraient également que l'Office de la population signale le non remplacement d'occupants de logements par d'autres. Ils espèrent, ainsi, détecter les appartements qui seraient laissés vides. Il est erroné de penser que des appartements seraient laissés vides à Genève.

Article 45 – alinéa 6 à 8 (nouveaux) – Recours auprès des juridictions

Outre les erreurs de plume commises par les initiants sur la numérotation, l'on perçoit qu'ils souhaitent octroyer aux associations de quartier la qualité pour recourir contre des décisions du Département relative à la LDTR.

On se demande, si les initiants n'auraient pas là, envie, d'instaurer un Tribunal du peuple !

Ils souhaitent, également donner aux communes la qualité pour agir contre les décisions prises par le Département en matière d'autorisations respectivement de sanctions.

Enfin, ils veulent limiter les émoluments et les dépens pour les recours déposés par les associations d'importance cantonale et les associations de quartier. A notre sens, ces propositions sont totalement contraires au droit supérieur tant elles instituent une inégalité de traitement flagrante entre lesdites associations et les justiciables. Il faut encore remarquer la volonté manifeste d'une accessibilité à la justice facilitée qui, dans le cas présent, confine à l'incitation au recours abusif et dilatoire.

Article 49 - Clauses abrogatoires – alinéa 3 (nouveau)

Sans considération pour la décision prise par le peuple genevois en mars 2010 à l'occasion d'une votation populaire, les initiants proposent une abrogation des dispositions de la Loi sur l'énergie qui a modifié la LDTR.

IV. Conclusions

Dès lors, la Chambre genevoise immobilière invite les députées et députés du Grand Conseil à déclarer l'initiative de l'ASLOCA « Stop au retour des congés ventes. Halte à la spéculation ! » irrecevable.

Anne HILTPOLD
Genève, le 10 février 2012



Chambre genevoise immobilière

Association des propriétaires

Genève, le 10 février 2012

P/1.5/ah

Prise de position de la Chambre genevoise immobilière par rapport au projet d'initiative populaire de l'ASLOCA « Bureaux et logements de luxe, ça suffit », lancée le 18 février 2011.

Préambule

En date du 18 février 2011, l'ASLOCA a lancé une initiative populaire intitulée "Bureaux et logements de luxe, ça suffit".

I. Remarques générales

A. A la forme

Cette initiative n'est rien d'autre qu'un texte plus ou moins bien recyclé de deux initiatives précédentes, à savoir : l'IN120 et l'IN140.

A cet égard, le Tribunal fédéral a eu l'occasion d'invalider assez drastiquement ces deux textes soit, pour la dernière fois l'IN 140 par arrêt du 9 mars 2009.

En substance, le Tribunal fédéral rappelle qu'une initiative populaire, singulièrement lorsqu'elle est rédigée – pour laquelle il y a donc lieu de se montrer plus sévère – doit répondre au critère essentiel de savoir si telle qu'elle est proposée, elle permet aux citoyens d'exprimer librement leur véritable volonté.

Pour ces deux initiatives, le Tribunal fédéral avait considéré qu'elles ne satisfaisaient pas au principe d'unité de la matière quand bien même elles poursuivaient un but déterminé à savoir, selon une interprétation favorable, la construction de logements à bon marché.

Ainsi, les moyens de mise en œuvre présentés de manière complexe et selon des formulations obscures ne présentaient pas d'unité de la matière suffisante.



Chambre genevoise immobilière

Association des propriétaires

Les IN120 et IN140 étaient hybrides dans leur conception en mélangeant des normes correspondant à la pratique actuelle en matière de logement social avec des nouveautés telles qu'un contrôle élargi des loyers ou des dispositions relatives à l'aménagement du territoire.

Le Tribunal fédéral indique que lorsque les initiants entendent proposer un texte d'une telle envergure, ils doivent particulièrement veiller non seulement à ce que les moyens mis en œuvre soient propres à atteindre le but recherché, mais aussi à ce que ces derniers ne s'écartent pas d'un fil conducteur aisément reconnaissable et présentent entre eux une véritable cohésion.

La sanction d'une telle violation est l'annulation totale ou partielle de l'initiative populaire (ATF 1C_289/2008).

La troisième initiative ASLOCA dont il est ici question est un clone des initiatives 120 et 140. Elle consiste en une définition d'un programme politique ne répondant pas aux exigences législatives de rédaction d'une initiative populaire.

Beaucoup plus gravement que pour les initiatives 120 ou 140, cette initiative tend à induire les citoyens en erreur. Les buts réellement poursuivis sont cachés derrière une technique législative aléatoire et teintée de mauvaise foi.

L'on verra en effet que derrière ce qui pourrait apparaître comme une immense maladresse rédactionnelle, se cache également un manque de transparence tant il est vrai, qu'au fond, le but poursuivi d'étatiser l'ensemble des terrains déclassés de la zone agricole n'est jamais mentionné mais induit par les dispositions légales proposées.

B. Au fond

1) Expropriation et étatisation du sol

L'initiative proposée par l'ASLOCA tend, dans les faits, à préconiser l'expropriation des terrains agricoles déclassés et ce, parce qu'elle préconise que les déclassements agricoles soient assortis d'une clause d'utilité publique permettant l'exercice du droit de préemption ou l'expropriation.

Par la fixation d'un prix à CHF 100.-/m², c'est la variante de l'expropriation qu'il faut retenir au regard de l'expérience genevoise montrant que les propriétaires fonciers ne souhaitent pas céder leur terrain au prix de CHF 100.-/m².



Chambre genevoise immobilière

Association des propriétaires

D'une manière totalement trompeuse pour les citoyens, les initiants proposent un but qui n'apparaît pas clairement dans l'initiative et qui est celui de la détention par l'Etat de l'ensemble des terrains agricoles ainsi déclassés.

En effet, l'initiative préconise que les acquisitions de terrains agricoles déclassés doivent se faire avant l'entrée en force du déclassement. Pour autant que cela soit possible au regard de l'article 65 LDFR (cf. supra page 8), seul l'Etat pourrait se porter acquéreur desdits terrains.

En outre, l'initiative verrouille cette étatisation du sol en prévoyant en son article 1A l'inaliénabilité des terrains détenus.

En résumé, de manière détournée et tendant à tromper les citoyens, les initiants proposent l'expropriation des terrains à déclasser en zone agricole pour en faire des terrains propriété de l'Etat.

2) Grave atteinte à l'emploi

Les taux de répartition des surfaces de planchers entre les activités et les logements sont fortement péjorantes pour l'emploi. Ainsi, l'impossibilité résultant notamment de l'article 9A de construire des surfaces de planchers en suffisance affectées à l'emploi visent à réduire drastiquement le nombre d'emplois !

L'initiative, telle que proposée, pourrait générer un important chômage et ce, à brève échéance.

Il faut très fortement critiquer les taux proposés de répartition des surfaces brutes de plancher ainsi que l'interdiction totale d'exercer des activités dans la zone villa.

Marginalement, il faut relever la méconnaissance des initiants de l'aménagement du territoire contemporain qui vise à élaborer des zones mixtes et ce, pour favoriser la qualité et l'habitabilité des quartiers.

3) Renforcement du carcan législatif genevois et planification extrême

Comme les deux initiatives précédentes IN120 et IN 140, cette initiative est un fourre-tout de normes incroyablement strictes, castratrices et planificatrices.

Ainsi, il s'agit de déterminer pour l'ensemble du territoire cantonal des proportions de surfaces brutes de planchers imposant des répartitions entre l'artisanat, les activités et le logement. Les initiants entendent donner une part extrêmement prépondérante au logement.



Chambre genevoise immobilière

Association des propriétaires

Il s'agit d'une transposition des Plans d'utilisation du sol applicables en Ville de Genève. Ces propositions visent un aménagement du territoire tel qu'il était préconisé il y a un demi-siècle avec très peu de mixité. Cette vision est totalement contraire aux préceptes de l'aménagement du territoire contemporain visant une qualité de vie en hausse et une protection de l'environnement accrue.

En outre, ces pourcentages visent à mettre en difficulté la réalisation de véritables quartiers et offrant une mixité de commerces, de bureaux, de cafés restaurants ou d'activités socio-culturelles.

Dans le même sens, l'initiative vise à définir les hauteurs par les gabarits d'immeubles et des coefficients d'utilisation du sol élevés, sans tenir compte d'une quelconque qualité urbanistique. Enfin, pour couronner le tout, il est proposé de limiter la taille des appartements à 120m².

Ces propositions méconnaissent l'objectif à poursuivre d'une qualité urbanistique qui réponde aux besoins de notre population.

4) Sclérose de la zone de développement actuelle

Proposer de revenir à un prix de terrain à CHF 700.-/m², sans tenir compte de la densité prévue, c'est scléroser la zone de développement actuelle.

En effet, les propriétaires, notamment les propriétaires de villas situées dans la zone de développement, ont la préoccupation légitime de retrouver un logement lorsqu'il s'agit de céder la place au développement urbain.

Dans ce contexte, des prix de remplacement de l'ordre de CHF 1'000.-/ m² ont permis, ces dernières années, de développer plusieurs plans localisés de quartier alors que l'activité dans ce type de zone de développement avait été extrêmement faible jusqu'en 2005.

Cette proposition de retour en arrière à CHF 700.-/m² est particulièrement grave au regard de l'intérêt qu'il y a à densifier d'une manière importante la zone de développement déclassée voici 30 ans dans la zone péri-urbaine.

Plusieurs études ont montré l'intérêt qu'il y a, notamment, à densifier les espaces se trouvant entre le Pont du Mont-Blanc et l'Aéroport.

Par ce type de mesure, les initiants bloquent le développement et la construction de logements. Leur proposition est, à cet égard aussi, totalement déplacée et contraire aux intérêts des locataires.



Chambre genevoise immobilière

Association des propriétaires

5) Nouveaux contrôles des loyers

Les initiants proposent un contrôle drastique de loyers de 20 ans dans la zone de développement (actuellement 10) et 45 ans (actuellement 25) pour les objets qui auraient été subventionnés.

En outre, ils entendent proposer une disposition qui pourrait être contraire au Code des obligations puisqu'elle interdirait au propriétaire de notifier une hausse de loyer en fin de période de contrôle, l'obligeant soit à résilier le contrat de bail du locataire, soit à le renouveler aux mêmes conditions.

En définitive, là aussi les initiants semblent allumer de véritables brûlots en préférant inciter les propriétaires à résilier des contrats de bail plutôt que leur permettre de notifier des hausses de loyers qui sont de toute manière susceptibles d'être soumises à un contrôle judiciaire !

6) Attaque frontale de la propriété individuelle

Les initiants proposent des taux de répartition de logements locatifs et en propriété. En cela, ils attaquent frontalement la propriété individuelle pour la réduire le plus possible.

Lorsque les initiants proposent une possibilité de construire 50% de PPE dans les zones 1 à 4 ordinaires, ils savent, que ces zones sont déjà construites et qu'ils limitent ainsi d'éventuelles constructions de PPE au comblement de dents creuses ou aux surélévations, ce qui paraît extrêmement faible puis, voué, à terme, à un potentiel nul.

Lorsqu'ils visent à contraindre la proportion de propriété à 20% dans la zone de développement, ils ont parfaitement conscience qu'une grande partie de la zone de développement actuelle est d'ores et déjà bâtie et que les déclassements de zone ordinaire en – zone de développement – dans la zone de construction actuelle sont rares au regard, notamment du fait que celle-ci est déjà bâtie.

Enfin, les initiants préconisent que la propriété soit bannie des zones agricoles déclassées.

Ce faisant, l'initiative méconnaît totalement la définition des besoins en logement à Genève. Elle est dogmatique et néfaste.



Chambre genevoise immobilière

Association des propriétaires

II. Commentaires articles par articles

Article 1 - Buts et champ d'application – alinéas 1 et 4 (modifiés)

Dans sa version actuelle, l'article 1 indique que l'Etat encourage la construction de logements d'utilité publique et s'efforce d'améliorer la qualité de l'habitat. La proposition faite vise à notablement élargir le but de la loi. Il s'agit, en effet, de mener « *une large politique du logement* ». Au fond, l'on revient sur d'anciennes prétentions visant à ne pas cibler l'aide sur le logement d'utilité publique destiné aux plus démunis mais à élargir ce champ pour proposer une politique du logement plus générale à travers la LGL.

L'on constate, au passage, que ce texte part du principe que l'article 10A de la Constitution qui garantit le droit au logement est maintenu.

Le nouvel alinéa 1 propose des moyens pour mettre en œuvre la politique énoncée :

- L'introduction d'une planification sévère impliquant des taux différenciés entre le logement, les activités, et même, les catégories d'appartements locatifs ainsi que la PPE. L'on est au-delà de ce qui est aujourd'hui prévu par le plan d'utilisation du sol en Ville de Genève.

L'objectif poursuivi dans la modification de cet alinéa est d'étendre « la planification sociale » à l'ensemble du territoire cantonal. Cette mesure va totalement à l'encontre de l'accord sur le logement et de la Loi sur les logements d'utilité publique qui prévoit que l'Etat détient des logements d'utilité publique mis à disposition des personnes qui en ont le plus besoin. L'idée de l'initiative est de réguler et de planifier très strictement toute la zone à bâtir du canton de Genève !

- L'obtention de taux de densité élevés dans la zone de construction. Nous pouvons soutenir cette idée pour autant que l'on y mêle l'aspect qualitatif de l'urbanisme qui est ignoré par le texte proposé.
- L'acquisition de terrains par l'Etat constitue, à notre sens, une redite de l'article 2 actuel (non modifié) qui prévoit l'acquisition de terrains par l'Etat.
- L'introduction d'une publication des transactions immobilières afin de lutter contre la spéculation. L'article 49A prévoit de revenir sur la publication des transactions immobilières dans la Feuille d'Avis Officielle, nous reviendrons sur cette velléité qui n'est pas de nature à lutter contre une hausse des prix immobiliers (cf page 10 – chapitre LACCS).



Chambre genevoise immobilière

Association des propriétaires

Article 1A – Inaliénabilité des logements d'utilité publique (nouveau)

Il s'agit d'un nouvel article. Il vise à rendre inaliénable les immeubles (au sens technique du terme soit les terrains, les parts de copropriété et les immeubles en eux-mêmes) qui seraient des logements d'utilité publique. La définition proposée est floue et trouve sa substance dans les deux dernières lignes de l'alinéa 1 qui indique qu'il s'agit de tous les immeubles qui auraient bénéficié d'une quelconque aide de l'Etat, de communes ou des organismes publics.

Il s'agit donc de nier le partenariat qui peut exister entre l'Etat et les privés, de renoncer à tout investissement privé. Cet article pose évidemment une éminente problématique en matière de garantie de la propriété.

L'alinéa 2 précise que les immeubles et terrains, propriétés des organismes publics, sont inaliénables.

Article 9A – Taux de répartition des surfaces de plancher affectées à du logement (nouveau)

Cette disposition porte une grave atteinte à l'emploi en restreignant de manière inappropriée les surfaces dévolues aux activités.

En l'état, la Loi générale sur le logement précise dans son article 9 que les terrains acquis en vertu du droit de préemption légal ou d'expropriation prévu par la loi doivent être affectés à la construction de logements. L'article 9A va beaucoup plus loin, il s'applique à toute la zone constructible. Il reprend la philosophie des plans d'utilisation du sol en Ville de Genève et applique une proportion d'au moins 80% de logements dans les zones 1 à 4 du canton. Cette disposition contrevient manifestement à la destination initiale de ces zones qui sont des zones mixtes. On les transformerait ainsi en zone où l'habitat serait largement prépondérant. Cela va totalement à l'encontre d'un aménagement du territoire contemporain.

Ce pourcentage serait de 70% de logements en cas de passage d'une affectation de déclassement industrielle à une affectation mixte. L'on pense immédiatement au projet Praille-Acacias-Vernets pour lequel cette nouvelle proportion ne semble pas correspondre à la négociation qui a été entreprise avec le Conseil d'Etat.

L'opportunité d'imposer de telles proportions dans d'autres cas devrait dépendre des qualités urbanistiques et des opportunités. Elles ne devraient pas être définitivement fixées dans la loi.



Chambre genevoise immobilière

Association des propriétaires

Enfin, cette disposition prévoit que 85% des surfaces brutes de plancher soient dévolus à du logement lors d'un changement de zone agricole et classés en zone de développement. Cette proportion est, elle aussi, relativement arbitraire et contraignante. Les initiants se targuent du fait qu'elle respecte la situation actuelle ce qui, dans les faits, est partiellement exact par le biais d'une appréciation librement établie par le Conseil d'Etat dans l'élaboration des plans localisés de quartiers.

Il n'y a actuellement pas de disposition légale contraignante et pareille disposition n'est pas souhaitable.

Article 9B – Taux de répartition des logements locatifs et en propriété (nouveau)

Cette disposition entend restreindre drastiquement la construction de logements en propriété (PPE) et ce, de manière idéologique sans tenir compte des besoins de la population.

Elle est applicable lorsque, selon les initiants, l'on se trouve en situation de pénurie qu'ils fixent, eux-mêmes, à un taux de 2%. Les expériences du marché immobilier montrent qu'un marché est parfaitement liquide entre 1 et 1.5%.

Ainsi, si les initiants entendent proposer un taux de 50% de PPE possible dans les zones ordinaires, il faut immédiatement remarquer que les zones ordinaires sont d'ores et déjà construites à Genève et qu'il ne s'agirait plus, en définitive, que d'opérations visant à remplir des dents creuses ou de surélévations ce qui, contraindrait d'une manière totalement inacceptable la construction de logements en propriété pour lesquels les familles genevoises sont prêtes à investir immédiatement !

Le pourcentage serait de 20% en zone de développement et cette disposition interdirait tout logement en propriété dans les zones déclassées issues de zones agricoles.

Cette disposition fait fi de la demande en logement qui est très contrastée à Genève. Elle vise à empêcher les genevois de devenir propriétaires et est donc franchement contraire à l'article 108 de la Constitution fédérale qui encourage l'accession à la propriété.

Même si, de par le passé, le Tribunal fédéral a estimé que la fixation de proportion entre la construction de logements en location et de logements en propriété était possible, il considérerait, très probablement, la disposition incriminée comme totalement disproportionnée et donc, contraire à la garantie de la propriété et la liberté du commerce et de l'industrie.



Chambre genevoise immobilière

Association des propriétaires

Article 9C – Utilisation des terrains en zone de développement (nouveau)

Outre une affectation aux logements locatifs, l'initiative entend imposer la réglementation des prix applicables à ces logements, leur typologie et leur implantation.

- Le premier alinéa est complètement inutile puisqu'il ne fait que reprendre l'essence de l'article 5 de la Loi générale sur les zones de développement. Il s'agit là, comme nous l'avons relevé dans nos remarques générales, d'une nouvelle erreur de systématique légale des initiants qui font fi de toute technique législative.

Ils auraient dû proposer des modifications à la Loi générale sur les zones de développement en lieu et place de leurs propositions insérées dans la Loi générale sur le logement.

- Le second alinéa copie mot pour mot le contenu d'une disposition déjà proposée en 2007 dans l'initiative 140. Il s'agit de dispositions qui sont totalement contraires à l'accord sur le logement et qui prévoient une forte prédominance de logements d'utilité publique à loyers extrêmement faibles.
- Le troisième alinéa entend limiter la surface des appartements qui ne devrait pas dépasser 120m². Il propose ensuite des taux d'utilisation du sol minimaux entre 1.4 et 2.5 et des gabarits minimaux entre 4 et 10 niveaux. Si nous pouvons souscrire aux préoccupations visant à augmenter la densité, la qualité urbanistique s'oppose totalement à l'usage de chiffres aussi précis dans la législation, sans marge d'appréciation.
- Parmi ces dispositions fourre-tout, le quatrième alinéa entend encore régler le prix des terrains en zone de développement. Il ne devrait pas dépasser CHF 700.-/ m², revenant ainsi au prix défini antérieurement à 2005 pour une densité de 1. A cette époque, les ventes de terrains en zone villa de développement étaient quasi inexistantes quand bien même le prix était fonction de la densité. Dès lors, M. Moutinot, magistrat issu de l'ASLOCA en charge à l'époque, n'a eu aucune prise sur la construction de logements en zone de développement.



Chambre genevoise immobilière

Association des propriétaires

Article 9D – les modalités d'acquisition des terrains agricoles (nouveau)

Le premier alinéa de cette disposition rappelle (encore une redite, article 9B) que les terrains déclassés de la zone agricole doivent être déclassés en zone de développement et affectés uniquement à du logement locatif.

Le second alinéa vise à indiquer que l'identification des terrains agricoles à déclasser se fait de concert avec les communes. Il prévoit également une déclaration d'utilité publique qui soumet ces terrains au droit de préemption ou d'expropriation.

Parce que l'alinéa suivant entend fixer le prix de ces terrains à CHF 100.-/m², il est clair que le but visé est d'exproprier l'ensemble des terrains déclassés en zone agricole au prix de CHF 100.-. En effet, il ne fait aucun doute que les propriétaires de terrains en zone agricole ne souhaitent pas vendre au prix de CHF 100.-/m². Ce prix était celui applicable jusqu'en 2005 et pour lequel aucun nouveau mètre carré de terrain issu de la zone agricole n'a été consacré au logement.

Une idée sous-jacente de l'initiative apparaît au grand jour, il s'agit d'exproprier l'ensemble des terrains déclassés de la zone agricole !

Le dernier alinéa de l'article 9D indique notamment :

« ...les terrains agricoles doivent être acquis avant l'Arrêté de déclassement du Conseil d'Etat ».

Cette disposition, particulièrement floue, cache **une ambition d'étatisation généralisée du sol.**

Le Grand Conseil est l'autorité compétente pour procéder aux déclassements. Dès lors, il faut interpréter la notion « d'arrêté de déclassement du Conseil d'Etat ». Il ne peut, en réalité, s'agir que de l'arrêté de promulgation de la loi votée par le Grand Conseil. Ainsi, cette disposition exige un transfert de propriété avant que le déclassement soit formellement en force.

Le droit foncier rural, par le biais de la LDFR interdit, en principe, la vente de terrain agricole à un non-agriculteur.

L'article 65 LDFR semble toutefois ouvrir une exception étroite en prévoyant que l'acquisition par la collectivité est autorisée si elle est nécessaire à l'exécution d'une tâche publique.



Chambre genevoise immobilière

Association des propriétaires

Dès lors, seul l'Etat pourrait se porter acquéreur avant le déclassement mais pour autant que les conditions de l'article 65 LDFR soient remplies. Ainsi, il faudrait que la détention de terrains voués à la construction de logements puisse être techniquement qualifiée de « tâche publique » et que cette action soit dûment planifiée au sein des plans directeurs cantonaux et communaux.

En substance, les initiants souhaitent l'expropriation de l'ensemble des terrains déclassés de la zone agricole pour une étatisation complète de ceux-ci !

Pour mémoire l'article 1A al.2 proposé par l'initiative prévoit que les terrains acquis par l'Etat sont inaliénables.

Article 9E – Autorisations simultanées et publications (nouveau)

Cet article prévoit la publication dans la Feuille d'Avis Officielle des autorisations de construire délivrées. Les initiants partent du principe que ce moyen de publicité serait adéquat pour permettre un contrôle externe de l'activité de l'Etat, notamment quant au pourcentage de logements, d'activités ou de PPE.

Cet article fait fi de l'obligation de l'Etat d'appliquer la loi en vertu du principe de la légalité et souhaite instituer une forme de contrôle externe à l'aide d'une publication désuète, à savoir, la Feuille d'Avis Officielle.

Article 10 – alinéa 6 (modifié)

Le texte actuel de la Loi générale sur le logement prévoit que la Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat est l'entité chargée d'acquérir les terrains et de construire des logements d'utilité publique qui présente un rapport d'activité annuel au Grand Conseil. Le texte proposé par les initiants vise à ce que ce rapport d'activité annuel soit présenté au Conseil d'Etat puis au Grand Conseil, ce qui, en soit, ne fait aucun sens au regard du fait que le Conseil d'Etat est l'organe de tutelle des Fondations immobilières de droit public et que, de ce fait, il préavis ce rapport d'activité.

Article 37 alinéa 2 (modifié)

Cette disposition traite du montant des prestations annuelles accordées en faveur du logement d'utilité publique qui est actuellement fixée à 75 millions de francs. Il serait porté à 90 millions de francs à inscrire dans une rubrique spécifique et permanente du budget de l'Etat, ce qui n'est pas le cas jusqu'à présent.



Chambre genevoise immobilière

Association des propriétaires

Article 45A – Loyers cantonaux contrôlés (nouveau)

Les loyers cantonaux contrôlés au premier alinéa de cette disposition (reprise de l'initiative 140) introduisent un contrôle des loyers pendant 20 ans dans la zone de développement (actuellement 10 ans).

L'alinéa 2 de cette disposition souhaite porter la durée de contrôle des loyers à 45 ans pour les logements qui auraient bénéficié d'un subventionnement HLM ou HCM puisque la durée de contrôle serait de 20 ans supplémentaires après la durée de contrôle HLM ou HCM.

L'alinéa 3 maintient le contrôle des loyers en application de la Loi pour la construction de logements d'utilité publique.

Enfin, l'alinéa 4 interdirait au bailleur de notifier une hausse de loyer après la période de contrôle sans avoir préalablement laissé le bail se renouveler. Les hausses de loyer ne pouvant intervenir qu'au renouvellement contractuel, cette disposition consiste, en définitive, à augmenter la durée de contrôle en l'énonçant d'une manière différente et opaque. Elle pourrait en outre être de nature à inciter les propriétaires à résilier les baux.

De manière générale, les dispositions tendent à un contrôle généralisé des loyers, ce que le Tribunal fédéral a toujours jugé comme étant disproportionné.

En outre, la disposition proposée mélange totalement les durées de contrôles en fonction des catégories de logement et fait, malheureusement, fi de la nouvelle législation sur les logements d'utilité publique.

Article 49 – lettres c et d – Clauses abrogatoires

Article 9 alinéa 3 LGL

Les initiants souhaitent abroger toute possibilité d'échange de terrains en vue de favoriser la construction de logements d'utilité publique.

Dès lors, ils souhaitent ancrer dans la loi une immutabilité des terrains propriétés d'entités publiques quand bien même, celle-ci pourrait, par le biais d'échanges, favoriser la construction de logements d'utilité publique.



Chambre genevoise immobilière

Association des propriétaires

Article 14A alinéa 2 LGL

Les initiants visent la loi proposée en votation populaire le 13 février 2011. Ils souhaitent que la Fondation Habitat, qui aurait été plébiscitée par le peuple, ne soit pas seulement consacrée à la gestion des immeubles de logements HBM destinés aux personnes à revenu modeste, mais également à la construction et l'acquisition. Cela constituerait un doublon manifeste avec la Fondation pour la promotion du logement bon marché et l'habitat qui a précisé pour but l'acquisition et la construction de logements d'utilité publique.

Article 49a – Modifications d'autres lois

Loi générale sur les zones de développement

Les abrogations et modifications proposées abrogent la Loi sur les logements d'utilité publique mettant ainsi à néant l'accord sur le logement et constituant manifestement la concrétisation de la politique de l'ASLOCA qui refuse toute paix du logement.

Loi d'application du Code civil suisse (LACCS)

Cette modification souhaite réintégrer (ce qui a été fait dans l'intervalle) la publication des transactions immobilières dans la Feuille d'Avis Officielle. Il convient, à ce stade, de rappeler que tout un chacun peut consulter le Registre foncier s'agissant de connaître les propriétaires des parcelles.

Le fait que les transactions immobilières ne soient plus publiées ne péjore en rien les statistiques cantonales, qui, elles, sont établies sur la base de fiches signalétiques complètes établies par les notaires qui doivent transmettre ces renseignements à l'Office cantonal de la statistique lors des transactions immobilières. Dès lors, la statistique sur les transactions immobilières perdure avec l'indication de prix moyens.

La publication des transactions immobilières n'a aucune influence sur le prix des objets immobiliers du canton de Genève.



Chambre genevoise immobilière

Association des propriétaires

III. Conclusions

L'initiative de l'ASLOCA reprend en grande partie les initiatives 120 et 140 mais va plus loin encore. Elle est trompeuse puisqu'elle n'énonce pas les conséquences des modifications législatives proposées impossibles à détecter en première lecture tant la rédaction est obscure et les normes sont techniques.

En restreignant d'une manière très importante les surfaces à construire dédiées aux activités (commerce-artisanat-bureau), les initiants s'opposent à l'emploi. Leur proposition est susceptible d'agencer une progression du chômage !

Il s'agit, au fond, de mettre à néant l'accord sur le logement ce qui correspond, malheureusement, à la volonté qu'il n'y ait pas de paix du logement. **L'initiative propose, dans les faits, une expropriation massive de terrains agricoles à détenir définitivement par l'Etat** et sur lesquels devraient être construits des logements locatifs uniquement.

Cette initiative est une attaque frontale menée à l'encontre de la propriété individuelle.

C'est méconnaître la demande de logements à Genève. A notre sens, il suffit à l'Etat de mettre à disposition des terrains pour la construction de logements en propriété afin que les 10'000 foyers genevois qui le souhaitent puissent enfin devenir propriétaires. Cette mesure permettrait à l'Etat de voir se construire 10'000 logements sans que celui-ci doive investir un franc mais plutôt en attendre des retombées se chiffrant en centaines de millions de francs. Les familles genevoises souhaitant devenir propriétaires libèreraient ainsi des logements locatifs occupés, ce qui contribuerait à réduire la pénurie de logements.

La Chambre genevoise immobilière n'est pas dogmatique. Nous admettons que cette mesure n'est pas suffisante pour enrayer la pénurie de logements, raison pour laquelle, au contraire de l'ASLOCA, nous adoptons une position responsable visant à soutenir la construction de tous types de logements. Nous reconnaissons que le besoin en logement est un besoin différent en fonction des moyens et des aspirations de la population.

La solution préconisée visant une expropriation massive de terrains agricoles uniquement destinés à des logements locatifs largement subventionnés est une solution qui ne correspond pas à nos traditions sociales et à notre ordre juridique.

C'est une solution collectiviste empreinte d'une vision incroyablement planificatrice qui s'insère jusque dans la vie des citoyens, ceux-ci n'ayant plus droit qu'à des logements standardisés avec des densités élevées où l'on nie la qualité urbanistique.



Chambre genevoise immobilière

Association des propriétaires

Les initiatives 120 et 140 étaient mauvaises. L'initiative proposée n'est qu'une copie partielle pour tenter de renouer avec la logique de l'affrontement.

L'ASLOCA est isolée, les signataires de l'accord sur le logement poursuivent leurs efforts pour concrétiser les buts communs poursuivis. L'essentiel est de résorber la pénurie de logements.

La Chambre genevoise immobilière n'entend pas répondre à ce qu'elle considère comme une provocation. Elle maintient sa confiance dans les importants travaux menés dans le cadre du projet d'agglomération et dans la révision du Plan directeur mais aussi, et c'est essentiel, dans l'accord sur le logement et la loi votée à l'unanimité du Grand Conseil qui en résulte.

Dès lors, la Chambre genevoise immobilière invite les députées et le députés du Grand Conseil à déclarer l'initiative de l'ASLOCA « Bureaux et logements de luxe, ça suffit » irrecevable.

Anne HILTPOLD
Genève, le 10 février 2012



Commission législative du Grand Conseil Audition du 10 février 2012 liée aux initiatives :

IN 147-A au Grand Conseil sur la validité et la prise en considération de l'Initiative populaire IN 147 " Stop au retour des congés-ventes. Halte à la spéculation ! (Renforcement de la LDTR) "

IN 148-A au Grand Conseil sur la validité et la prise en considération de l'Initiative populaire IN 148 " Bureaux et logements de luxe, ça suffit! Construisons des logements locatifs et bon marché "

L'Union des associations patronales genevoises (UAPG) est l'organisation faitière des employeurs genevois. Elle a notamment pour but statutaire de grouper les organisations patronales du canton de Genève en vue de la défense des intérêts généraux du patronat et de représenter leurs intérêts, entre autres auprès des pouvoirs publics. L'UAPG remercie la Commission de l'avoir sollicitée pour lui permettre de s'exprimer sur la recevabilité de ces initiatives.

1. Appréciation générale et constat

Les deux initiatives IN 147 et IN 148 peuvent être traitées de concert. Toutes deux présentent une forme insolite pour des initiatives législatives en développant des textes touffus, peu lisibles et d'un contenu difficilement rattachable à leurs titres/intitulés. L'articulation des principes législatifs évoqués est incohérente et la rédaction souvent incompréhensible, voire contradictoire.

Malgré plusieurs lectures attentives, les enjeux et les conséquences des modifications législatives envisagées n'apparaissent pas. Il est dès lors douteux que les citoyens ayant signé ces initiatives aient pu appréhender la portée des textes soumis.

D'une manière générale, l'analyse ressortant des rapports du Conseil d'Etat au Grand Conseil quant à la validité et la prise en considération de ces deux initiatives correspond à notre propre appréciation de ces textes. Nous arrivons au constat que l'IN 147 et l'IN 148 doivent être invalidées.

2. Violation des droits démocratiques

Libre expression de la volonté du citoyen

Une initiative populaire, de par sa rédaction, doit permettre au citoyen d'exprimer librement et avec certitude sa volonté. Cela implique que le but de l'initiative soit clair et que celui-ci soit en rapport étroit avec les différentes parties de l'initiative.

Dans le cas d'espèce, chacune des initiatives propose un catalogue de mesures touchant à divers domaines (aménagement du territoire, construction, subventionnement, loyers, rénovations, etc.) dont les liens entre eux sont ténus, voire inexistantes. Il est par ailleurs quasiment impossible de rattacher les mesures préconisées par les deux initiatives à leurs titres (« Bureaux et logements de luxe, ça suffit ! Construisons des logements locatifs et bon marché » et « Stop au retour des congés-ventes. Halte à la spéculation ! (renforcement de la LDTR) »).

Il apparaît clairement que ces deux initiatives constituent des programmes politiques généraux qui ne respectent pas l'unité de la matière nécessaire pour permettre au citoyen d'exprimer en connaissance de cause son opinion.

Clarté du texte

Afin de pouvoir exercer correctement sa liberté de vote, le citoyen doit pouvoir comprendre, de par la clarté de la rédaction de l'initiative, les conséquences pratiques de son vote. Dans le cas d'espèce, les deux initiatives, outre leur complexité générale et les multiples sujets abordés, comportent des dispositions dont la rédaction est incompréhensible ou dont les effets sont cachés. Les exemples relevés dans les deux rapports du Conseil d'Etat (IN 147-A, p. 11 et 12 ; IN 148-A, p.11) sont notamment pertinents.

3. Considérations spécifiques

De la pénurie de logements

La pénurie de logements est déplorée par tous. Aucune catégorie de la population n'est épargnée. L'une des entraves principales à la réalisation d'habitat est le carcan législatif qui régit l'acte de construire – ou de rénover – à Genève. Ces deux initiatives rigidifient encore ce cadre tout en se gardant de mettre en avant ce fait.

Par ailleurs, les effets concrets des mesures avancées dans les deux textes ne sont pas évalués et les risques de péjoration accrue de la construction de logements à Genève sont patents.

De l'absence de rénovation

Le parc immobilier genevois est connu pour être le plus vétuste de Suisse. Genève rénove deux fois moins que dans les autres cantons, notamment en raison de l'absence de rentabilisation possible des investissements consentis lors des chantiers visant à améliorer le niveau de vie des locataires. Il nous semble pour le moins contreproductif de poursuivre dans cette voie, qui plus est lorsqu'il s'agit de réduire à néant un consensus adopté par le peuple récemment en matière d'énergie. Outre le non-sens écologique consistant à différer des mesures d'économie d'énergie, de telles mesures décourageant les rénovations engendrent également la perte d'un savoir-faire professionnel et nuit à la formation.

De l'aménagement du territoire

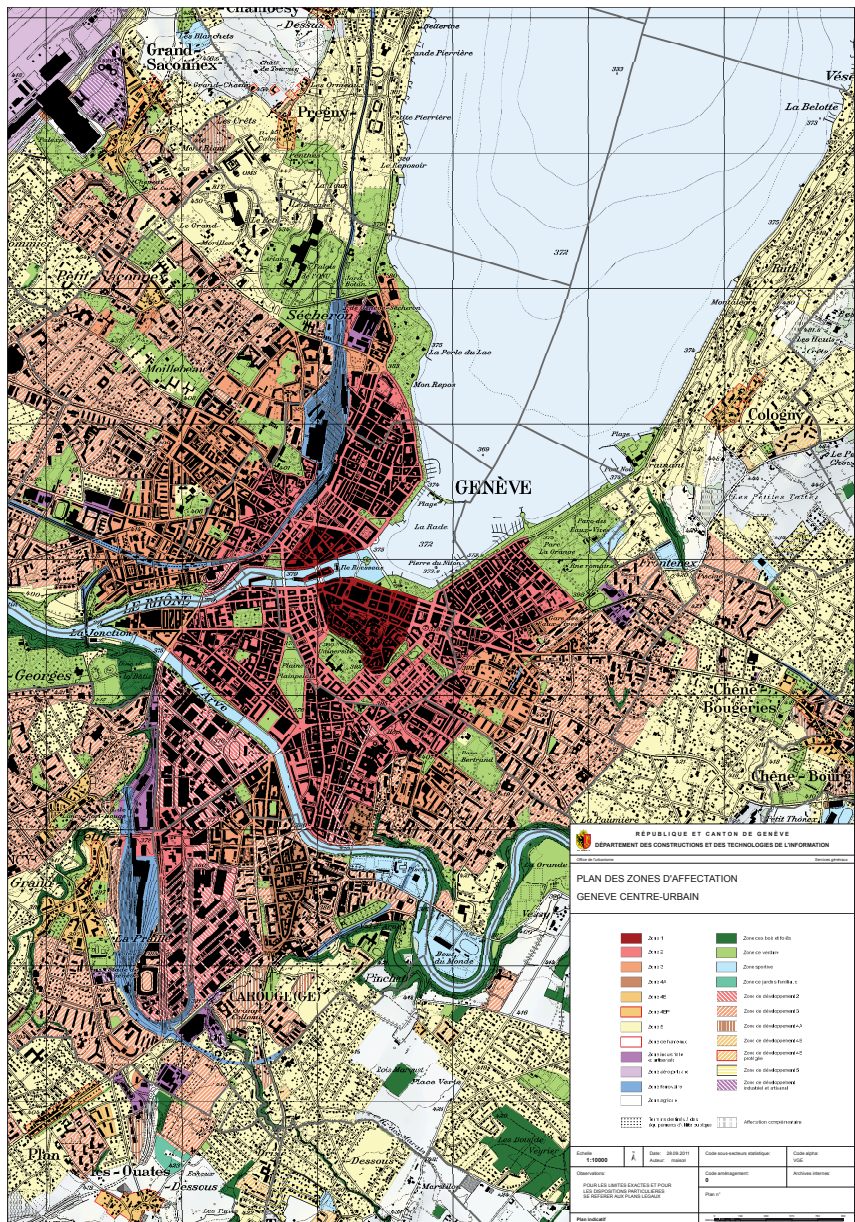
La notion de zoning, qui régissait autrefois l'aménagement du territoire, a démontré ses lacunes depuis les années 90. L'évolution de la société porte à la mixité des zones et des populations. Dès lors, les quotas imposés sur certaines zones sont en opposition totale avec cette évolution et ouvrent la porte à la ghettoïsation de certains quartiers. Le respect des normes fédérales dans le domaine de l'aménagement du territoire est par ailleurs réservé.

De l'emploi

Les initiatives proposent de fixer la prédominance absolue d'un type d'utilisation du sol – le logement bon marché – sur toute autre affectation. Or, il est patent que la pénurie de surfaces industrielles, d'artisanat voire de bureaux est également présente. Empêcher le développement de l'emploi en parallèle de la construction de nouveaux logements est une hérésie qui conduira malheureusement à la destruction de places de travail.

4. Conclusion

Au vu des éléments développés ci-dessus et comme déjà annoncé, nous concluons à ce que ces deux initiatives soient déclarées invalides.



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE
 DÉPARTEMENT DES CONSTRUCTIONS ET DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION

**PLAN DES ZONES D'AFFECTATION
 GENEVE CENTRE-URBAINE**

	Z 41.1		Zones les états
	Z 41.2		Zones ouverts
	Z 41.3		Zones sportives
	Z 41.4F		Zones parcs/boschs 1
	Z 41.4E		Zones parcs/boschs 2
	Z 41.4P		Zones parcs/boschs 3
	Z 41.5		Zones parcs/boschs 4
	Z 41.5*		Zones parcs/boschs 5
	Z 41.6		Zones parcs/boschs 6
	Z 41.6*		Zones parcs/boschs 7
	Z 41.6**		Zones parcs/boschs 8
	Z 41.6***		Zones parcs/boschs 9
	Z 41.6****		Zones parcs/boschs 10
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 11
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 12
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 13
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 14
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 15
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 16
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 17
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 18
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 19
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 20
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 21
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 22
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 23
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 24
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 25
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 26
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 27
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 28
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 29
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 30
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 31
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 32
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 33
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 34
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 35
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 36
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 37
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 38
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 39
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 40
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 41
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 42
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 43
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 44
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 45
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 46
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 47
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 48
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 49
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 50
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 51
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 52
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 53
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 54
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 55
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 56
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 57
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 58
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 59
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 60
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 61
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 62
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 63
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 64
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 65
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 66
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 67
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 68
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 69
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 70
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 71
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 72
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 73
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 74
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 75
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 76
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 77
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 78
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 79
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 80
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 81
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 82
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 83
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 84
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 85
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 86
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 87
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 88
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 89
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 90
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 91
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 92
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 93
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 94
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 95
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 96
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 97
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 98
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 99
	Z 41.6*****		Zones parcs/boschs 100

Échelle: 1:10000
 Date: 2023-2024
 Pour les unités cadastrales et pour les désignations particulières des parcelles aux plans locaux.

Date de dépôt : 24 avril 2012

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M^{me} Loly Bolay

Mesdames et
Messieurs les députés,

La majorité de la commission, composée de 1 L, 1 R, 1 PDC, 1 UDC, 1 MCG et 2 Ve, considère que les initiatives 147 « Stop au retour des congés-ventes. Halte à la spéculation. (Renforcement de la LDTR) » et 148 « Bureaux et logements de luxe, ça suffit! Construisons des logements locatifs et bon marché » ne respectent pas l'unité de la matière et sont contraires au principe de la clarté.

Pour la majorité, ces deux initiatives doivent être déclarées totalement irrecevables. Particulièrement car ils considèrent que le texte des deux initiatives est un véritable florilège de dispositions totalement incompréhensibles pour tout un chacun.

Ainsi, pour la majorité, les personnes signataires des initiatives n'étaient pas en mesure d'apprécier la portée de leur soutien, car trop complexes. De ce fait, ils considèrent que les signataires ont été trompés. Ils ajoutent, par ailleurs, qu'il y a un manque de transparence préjudiciable aux droits politiques du citoyen.

Enfin, ils ajoutent que les deux initiatives s'apparentent plus à un programme politique qu'à des initiatives parlementaires.

Auditionnés, les initiants, en revanche, rappellent tout d'abord le contexte : ils considèrent que, depuis la signature du protocole d'accord sur le logement, le nombre de logements subventionnés a diminué de près de 1'380 unités. Le chef du DCTI et le Conseil d'Etat insistent-ils, s'étaient engagés à ce que 10 ans après la conclusion de cet accord, le canton de Genève puisse disposer de logements d'utilité publique représentant 15% du parc locatif du canton. Or, les chiffres sont éloquentes et la pénurie qui sévit dans le canton mérite des mesures drastiques et pertinentes.

Les solutions proposées par l'ASLOCA, dans les initiatives 147 et 148 à savoir :

- la lutte contre la pénurie de logements ;
- la construction des logements qui répondent aux besoins de la classe moyenne et des personnes à bas revenus ;
- la lutte contre la spéculation foncière ;
- le maintien du parc immobilier locatif existant ;
- la garantie que les surélévations d'immeubles ne soient pas destinées à du logement de luxe ;
- le renforcement pour la protection contre les congés-ventes ;

sont une réponse à la politique désastreuse du Conseil d'Etat et plus particulièrement du chef du département concerné, concluent les promoteurs des initiatives.

S'agissant de la recevabilité, les initiants considèrent que l'unité de la matière est respectée, dans la mesure où il y a deux initiatives distinctes, et que, par ailleurs, les mesures proposées trouvent toute leur existence dans la LDTR. Sans oublier, ajoutent-ils, qu'une initiative de rang législatif a une marge de manœuvre plus large qu'une initiative constitutionnelle.

Enfin, pour les initiants, le Tribunal fédéral (TF) a créé une jurisprudence tendant à accepter une série de mesures touchant la loi générale sur les zones de développement, la loi sur le logement et la LDTR. Ils ajoutent pour le surplus que les textes des deux initiatives sont des modifications voire des adaptations qui touchent des lois déjà en vigueur.

Enfin, ils rappellent le principe « *in dubio pro populo* ».

Pour ce faire, les initiants s'appuient sur la jurisprudence du Tribunal fédéral qui indique que, pour qu'une initiative soit annulée, il faut qu'elle soit manifestement non conforme au droit.

La violation du droit supérieur doit être manifeste, ajoute le TF, faute de quoi la demande populaire doit être exposée au peuple, selon le principe « in dubio pro populo ».

Selon ce même principe, l'invalidation d'une initiative ne se justifie que dans les cas les plus évidents.

Par ailleurs, il sied de rappeler ici que, pour le TF, l'unité de la matière est une notion relative qui doit être appréciée en fonction des circonstances concrètes.

Pour le TF, une initiative se présentant comme un ensemble de propositions diverses, certes toutes orientées vers un même but, mais

recouvrant des domaines aussi divers qu'une politique économique, une réforme fiscale, le développement de la formation, la réduction du temps de travail, la réinsertion des sans-emploi, etc., viole la règle de l'unité de la matière.

En revanche, insiste le TF, *une initiative populaire peut mettre en œuvre des moyens variés, pour autant que ceux-ci soient rattachés sans artifices à l'idée centrale défendue par les initiants.*

Par ailleurs, pour le TF, l'exigence d'unité de la matière est moins contraignante à l'égard d'une initiative de rang législatif, que pour une initiative portant sur une révision totale ou partielle de la constitution.

Revenant sur le principe de la clarté, les initiants considèrent que le Conseil d'Etat fait preuve de mauvaise foi, dans la mesure où les modifications aux articles 6 et 9 de l'initiative 147 visent deux choses : d'une part, dire ce qu'est un logement qui répond au besoin de la classe moyenne et des personnes à bas revenus de par sa surface, (le volume de l'appartement ne dépasse pas 6 pièces, ni 20m² par pièce, ni une surface totale de plancher de 120 m², exceptionnellement jusqu'à 140m²) tant que sévit la pénurie d'appartements. Des logements qui doivent être la priorité, insistent les initiants.

Et d'autre part, supprimer les augmentations iniques des loyers introduites par la loi sur l'énergie.

S'agissant de l'initiative 148 et des articles 9B et 9D, les initiants considèrent que le but est limpide à savoir interdire l'aliénation d'appartements en période de pénurie, sauf exception.

Pour les initiants, il est temps de mettre un terme à la dérive que connaît notre canton depuis 2007, qui consiste à construire d'abord pour ceux qui peuvent se payer du luxe au détriment du reste de la population, qui représente tout de même l'écrasante majorité des habitants de notre canton.

Enfin, pour la minorité, le principe de l'unité de la matière est rappelé à l'art. 66 al. 2 Cst./GE, selon lequel il doit exister un « rapport intrinsèque » entre les diverses parties d'une initiative.

Le Conseil d'Etat, dans son rapport sur l'IN 147, admet que « les mesures proposées ont un lien avec la construction de logements et l'utilisation des bâtiments pour le logement ».

Or, c'est justement ce que proposent les initiatives 147 et 148.

Par ailleurs, la minorité ne nie pas la complexité des mesures proposées par les initiatives 147 et 148.

Toutefois, il faut relativiser, dans la mesure où la complexité du texte correspond à la complexité des règles qui régissent déjà cette matière aujourd'hui.

Néanmoins, le contexte actuel de pénurie à Genève et la marge de manœuvre introduite par les jurisprudences du TF plaident pour que les initiatives 147 et 148 soient déclarées recevables.

S'agissant de la possibilité de proposer une invalidation partielle des deux initiatives, la minorité y renonce, dans la mesure où la majorité a déclaré ses deux initiatives totalement irrecevables. Toutefois cette question doit être étudiée avec soin.

Au vue de ce qui précède, je vous prie, Mesdames et Messieurs les députés, de suivre les conclusions de ce rapport de minorité.