

Date de dépôt : 24 avril 2012

Rapport

de la Commission législative chargée d'étudier la validité de l'initiative populaire 148 « Bureaux et logements de luxe, ça suffit! Construisons des logements locatifs et bon marché »

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

Rapport de minorité de M^{me} Loly Bolay (page 79)

- | | |
|---|--------------------------|
| 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 |

Table 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 148	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 la clarté</i>	9
	<i>Conformité au droit supérieur</i>	9
	<i>Exécutabilité</i>	11
	<i>Conséquence des violations constatées</i>	12
	<i>Prise en considération de l'initiative</i>	12
C.	Les auditions	12
1.	Comité d'initiative, représenté par MM. Christian Grobet et Alberto Velesco	12
2.	Conseiller d'Etat chargé du DCTI	14
3.	Rassemblement pour une politique sociale du logement (RPSL), représenté par Mme Carole-Anne Kast, secrétaire générale	16
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	17
5.	Chambre genevoise immobilière (CGI), représentée par Mme Anne Hiltpold, secrétaire générale, et M. Cyril Aellen, membre du comité ...	19
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	20
D.	Les débats et les votes de la commission	22
1.	Problématiques et positions des groupes	22
	<i>Principes de clarté et respect du droit supérieur</i>	23
	<i>Exécutabilité</i>	24
	<i>Possibilité de scinder l'IN148</i>	24
	<i>Possibilité d'invalider partiellement l'IN148</i>	24
2.	Votes de la commission	25
	Conclusion	26
	Liste des annexes	26

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Edouard Cuendet

A. Introduction

Mesdames et
Messieurs les députés,

La validité de l'IN 148 « 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 148 a été traitée en même temps que celle de l'IN 147 IN 147 « Stop au retour des congés-ventes. Halte à la spéculation ! (Renforcement de la LDTR) ». 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

L'exposé des motifs de l'initiative fait état de dix mesures concrètes qui seraient ainsi regroupées sous le titre « *Bureaux et logements de luxe, ça SUFFIT ! Construisons des logements locatifs et bon marché* ».

Il apparaît que l'initiative formule les points suivants :

- inaliénabilité des terrains et immeubles propriétés d'institutions publiques, sauf exception (article 1 A LGL) ;
- suppression de la possibilité d'échanger certains terrains acquis en vue du droit de préemption ou d'expropriation contre d'autres terrains situés en zone de développement (abrogation de l'article 9 alinéa 3 LGL par effet de l'article 49 lettre c LGL) ;
- taux de répartition de surface de plancher affectée à du logement, selon les zones d'affectation (article 9 A LGL) ;
- taux de répartition entre logements locatifs et logements en propriété, selon les zones d'affectation (article 9 B LGL) ;
- fixation d'un montant maximal de loyer pour certains appartements construits en zone de développement (article 9 C alinéa 2 LGL) ;
- fixation d'une surface brute de plancher des appartements de 120m², exceptionnellement 140m² (article 9 C alinéa 3 LGL) ;
- fixation de coefficient de 1.4 à 2.5 du taux d'utilisation du sol en troisième zone (article 9 C alinéa 3 LGL) ;
- fixation de gabarit des immeubles en 3ème zone, soit entre 4 et 10 niveaux (article 9 C alinéa 3 in fine, LGL) ;
- fixation d'un prix du terrain maximum de CHF 700.-/m² en zone de développement (article 9 C alinéa 4 LGL) ;
- déclassement de terrains agricoles (article 9 D LGL), avec procédures et prix y compris déclaration d'utilité publique pour la préemption et l'expropriation ;
- acquisition des terrains agricoles déclassés par l'Etat, avec fixation du prix (article 9 D alinéa 3 LGL) ;
- régime d'«autorisation compensatoire» pour des autorisations de construire accordées à des bureaux ou à des appartements en propriété par étage (article 9 E alinéa 1 LGL) ;
- règles sur le contenu des publications dans la Feuille d'Avis Officielle s'agissant des autorisations de construire (article 9 E alinéa 2 LGL) ;

- désignation du destinataire du rapport d'activité de la Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif (FPLC) (article 10 alinéa 6 LGL) ;
- augmentation à CHF 90 millions au minimum du montant des prestations annuelles accordées sur la base de la LGL (article 35 alinéa 2 LGL) ;
- contrôle des loyers pendant 20 ans des appartements locatifs construits en zone de développement (article 45 A alinéa 1 LGL) ;
- prolongation de 20 à 40 ans du contrôle des loyers HLM et HM, en cas de pénurie de logements (article 45 A alinéa 2 LGL) ;
- suppression de la possibilité de renoncer à l'établissement d'un plan localisé de quartier pour des projets de construction conformes au 1er prix d'un concours d'urbanisme ou d'architecture (abrogation de l'article 2 alinéa 2 lettres d et e LGZD) ;
- suppression de l'exigence d'un concept énergétique territorial dans le contenu d'un plan localisé de quartier (abrogation de l'article 3, alinéa 1, lettre f LExt) ;
- règles de publication des acquisitions de la propriété immobilière dans la Feuille d'Avis Officielle (article 187A LaCC).

L'IN148 regroupe donc bien plus de dix mesures concrètes telles que les initiants les annonçaient dans leur exposé des motifs.

Les mesures proposées touchent des sujets aussi divers que la propriété des collectivités publiques, l'aménagement du territoire, le droit des constructions, le contrôle des loyers, le droit de la propriété privée, les finances publiques par le biais des prestations financières LGL, le concept énergétique et enfin, la publication des transactions immobilières.

Il s'agit d'un immense fourre-tout de catalogues et de mesures extrêmement variées qui touchent des domaines très différents. Selon les initiants, ces propositions seraient opportunes pour mettre à disposition de la population plus de logements locatifs. Toutefois, force est de constater que ce « paquet » de mesures ne permet pas aux citoyens d'opérer un choix entre, par exemple, la limitation des surfaces des appartements à 120 m² et la limitation des prix de terrain autorisés en zone de développement, tout comme, n'apparaît pas de lien entre la suppression de l'exigence d'un concept énergétique dans un plan localisé de quartier et l'interdiction désormais faite pour les collectivités publiques d'échanger des terrains avec des privés.

Il suit de ce qui précède que, tout comme l'initiative 140, invalidée par le Grand Conseil, l'initiative 148 est un véritable programme politique en matière économique, énergétique, d'aménagement du territoire et de logements et ce, au sens le plus large.

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

Unanimentement, la commission a reconnu que l'initiative 148 respecte l'unité de la forme et l'unité du genre.

En revanche, par une forte majorité, la commission a relevé que l'unité de la matière n'était 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 forte majorité de la commission a considéré que, l'initiative 148 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 forte majorité de la commission a relevé, pour les mêmes raisons, l'impossibilité de la scinder. Cela était impossible sans remettre en cause les intentions des initiants.

A la question de savoir si l'initiative 148 est 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 qui comportent des directives et obligations extrêmement strictes démontre que l'initiative entend apporter des solutions calibrées et directives, jusque dans le détail, à des problématiques nécessitant, par essence, des réponses plus nuancées.

En définitive, une forte majorité de la commission conclut et recommande au Grand Conseil d'invalider totalement l'initiative 148.

B. La position du Conseil d'Etat sur la validité de l'IN 148

1. Rapport du 30 novembre 2011

Le Conseil d'Etat a constaté l'aboutissement de l'initiative 148 « *BUREAUX ET LOGEMENTS DE LUXE, ÇA SUFFIT ! CONSTRUISONS DES LOGEMENTS LOCATIFS ET BON MARCHÉ* » dans l'arrêté du 7 septembre 2011, publié dans la Feuille d'Avis Officielle du 12 septembre 2011.

En date du 30 novembre 2011, le Conseil d'Etat a déposé, à l'attention 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 totale de l'initiative et ce, en substance, en raison des considérations suivantes :

Unité de la matière

Reprenant la jurisprudence du Tribunal fédéral de la dernière décennie, le Conseil d'Etat relève que l'exigence de l'unité de la matière 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 globales 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 justifiée la réunion de plusieurs propositions en une seule question soumise au vote. Ces principes ont été également rappelés par la jurisprudence².

Ainsi, dans son arrêt du 9 mars 2009 relatif à l'IN140 (« *STOP AUX LOYERS ABUSIFS ET À LA PÉNURIE DE LOGEMENTS : 10 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 au droit constitutionnel genevois et fédéral, le 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

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

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 volonté »³.

Le Conseil d'Etat relève que les exigences sont plus strictes pour un projet rédigé et pour une révision constitutionnelle que pour un projet sous forme de vœux et pour une révision législative⁴.

En suite de quoi, le Conseil d'Etat expose vingt des mesures proposées par les initiants alors même que ceux-ci déclarent, dans leur exposé de motifs, préconiser dix mesures concrètes à travers l'IN148. Il relève encore l'extrême diversité des thèmes abordés relatifs à la politique du logement, l'aménagement du territoire, le droit de la construction, le contrôle des loyers, le droit de la propriété privée, les prestations financières, le concept énergétique et la publication des transactions immobilières.

Dès lors, il constate qu'il s'agit d'un véritable programme politique dans le sens le plus large qui soit. Vu sous cet angle, il considère que l'IN148 est proche de l'initiative 140 invalidée par le Grand Conseil, notamment pour violation de l'unité de la matière.

Appliquant la jurisprudence du Tribunal Fédéral, le Conseil d'Etat abouti au constat que les différentes composantes de l'IN148 ne contiennent pas de liens intrinsèques permettant d'aboutir au constat de respect de l'unité de la matière.

Dès lors, le Conseil d'Etat constate que l'IN148 ne respecte pas l'unité de la matière.

Unité de la forme

Constatant que l'initiative 148 modifie directement quatre lois : la LGL, la LGZD, la LExt et la LaCC, il constate qu'il s'agit d'une initiative rédigée de toutes pièces.

Dès lors, le Conseil d'Etat constate que l'IN148 respecte l'unité de la forme.

³ TF 1C 289/2008 du 9 mars 2009

⁴ TF 1C 289/2008 du 9 mars 2009 consid. 2.1 (toujours au sujet de l'IN140) ; ATF 1P.52/2007 du 4 septembre 2007, consid. 2.1

Unité du genre

Constatant que l'IN148 ne modifie pas la Constitution mais qu'elle vise la modification de quatre lois, le Conseil d'Etat conclut que l'IN148 respecte l'unité du genre.

Principe de la clarté

Le principe de clarté 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 lecteurs : 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 cause⁵.

Selon le rapport, l'IN148 ne répond pas à l'exigence de clarté :

- le texte porte sur des domaines très techniques, il est touffu, très long ;
- les propositions sont nombreuses et éclatées ;
- la formulation est équivoque, les dispositions sont donc difficiles à comprendre.

Le Conseil d'Etat conclut que l'exigence de la clarté n'est pas respectée pour les articles 9 B, 9 D, alinéa 1 et 9 E, alinéa 1, LGL.

Conformité au droit supérieur

L'exécutif aborde en suite la question de la conformité de l'IN148 au droit supérieur.

Droit fédéral de l'aménagement du territoire

Le rapport rappelle que le droit fédéral de l'aménagement du territoire impose au canton deux types d'instruments de planification⁶ :

- les plans directeurs cantonaux⁷ ;
- les plans d'affectation⁸.

⁵ ATF 1P 52/2007 du 4 septembre 2007 consid. 3.3 ; ATF 133 I 110 consid. 8

⁶ ATF 137 2 254, 257-261 consid. 3

⁷ ATF 137 2 254, 258-259 consid. 3.2

Lorsqu'il s'est penché sur la validité de l'initiative 128, le Tribunal fédéral a estimé que « *l'initiative litigieuse impose ainsi d'une manière unilatérale et sans autres mesures de compensation une affectation déterminée – l'habitat – à une portion importante du territoire cantonal alors que d'autres affectations pourraient aussi répondre à des besoins de la population* »⁹. En ce sens, le Tribunal fédéral a confirmé sa jurisprudence dans un arrêt de mars 2011 considérant, en outre, qu'il n'est possible de s'écarter du Plan directeur cantonal que lorsque les écarts sont de peu d'importances objectivement justifiés et qu'il apparaît déraisonnable, au vu des circonstances, de modifier préalablement de façon formelle le Plan directeur¹⁰.

Au regard de la jurisprudence précitée l'exécutif considère que les règles contraignantes en matière d'aménagement du territoire prévues dans l'initiative visant à imposer des pourcentages d'affectations entre logements et activités ou entre différents types de logements de même que les exigences concernant la typologie des logements en terme de surface ainsi que les taux d'utilisation du sol avec des coefficients particuliers et les hauteurs d'immeubles (nombre d'étages) ou comme et enfin, le mode d'acquisition des terrains agricoles seraient contraires aux procédures de mise en œuvre des règles fédérales en la matière.

Dès lors, sont considérés, selon le rapport, comme contraires au droit fédéral de l'aménagement du territoire les articles 9 A, 9 C, alinéa 3, 9 D LGL et 4 A, alinéa 3, LGZD.

Droit foncier rural fédéral

L'initiative prévoit que l'Etat est chargé d'acquérir les terrains agricoles qui doivent être déclassés ; il prévoit un montant maximum de CHF 100.- par m². De ce point de vue, il ne tient compte ni de la procédure ni du contrôle des prix prévus par la LDFR et porte atteinte au but de cette Loi¹¹.

Par ailleurs, les initiants souhaitent que les terrains soient acquis **avant** l'arrêté de déclassement. Ainsi, l'initiative renverse l'ordre dans lequel les décisions doivent être prises selon la LDFR (l'autorisation de ne pas utiliser le sol pour l'agriculture permet d'obtenir l'autorisation d'acquisition). De ce

⁸ ATF 1P 387/2006 du 19 décembre 2007 consid.3.2

⁹ ATF 1P 387/2006 du 19 septembre 2007 consid. 3.3

¹⁰ ATF 137 2 254, 260 consid. 3.3

¹¹ ATF 132 3 658, 659, consid. 3.3.1 ; ATF 132 3 212, 215 consid. 3.1.1

point de vue, le Conseil d'Etat considère que l'article 9 D LGL est contraire à la LDFR.

Garantie de la propriété et de la liberté économique

L'IN148 comporte de nombreuses atteintes à la garantie de la propriété et à la liberté économique, notamment :

- l'interdiction, respectivement la limitation du droit d'aliéner un immeuble ;
- la structure de la propriété (par les obligations d'affectations particulières) ;
- le contrôle des loyers pendant une longue période ;
- les autorisations compensatoires en cas de construction de bureaux et commerces.

Ce faisant, le rapport considère les articles 1 A, 9 B, 45 A alinéa 1 et 2 LGL, ainsi que 9 E LGL sont contraires au droit supérieur, il cite à cet égard une jurisprudence fournie du Tribunal Fédéral¹².

Conformité au droit constitutionnel cantonal

Le Conseil d'Etat considère que l'article 1A LGL de l'initiative 148 est, au moins partiellement, contraire à la Constitution cantonale parce qu'il interdit l'aliénation d'immeubles publics à des tiers et restreint ainsi la portée de l'article 80A CST- GE de manière excessive.

En résumé

Le rapport du Conseil d'Etat considère que les articles 1 A, 9 A, 9 B, 9 C alinéa 2, 9 C alinéa 3, 9 D, 9 E, 45 A LGL ; 4 A alinéa 2, 4 A alinéa 3 LGZD sont contraires au droit supérieur.

Exécutabilité

Le Conseil d'Etat considère qu'en application du principe *in dubio pro populo*, l'initiative IN148 n'est pas n'inexécutable.

¹² ATF 113 1A 119, ATF 116 1A 401, ATF 101 1 à 502 ; ATF 99 1A 604

Conséquence des violations constatées

Considérant la possibilité d'une nullité partielle ou d'une scission de l'IN148, le Conseil d'Etat considère qu'il est confronté à la difficulté de se demander qu'elle est l'objectif principal poursuivi par les initiants. Ainsi, il constate que leur exposé des motifs contient dix mesures concrètes tandis que l'analyse du texte en dégage au moins une vingtaine, dès lors, il est quasi impossible de déterminer l'objectif principal du texte.

Par conséquent, le Conseil d'Etat conclut à ce que l'initiative 148 soit entièrement invalidée.

Prise en considération de l'initiative

Le Conseil d'Etat estime que l'acceptation de cette initiative ralentirait de manière drastique, voire figerait purement et simplement, la construction de nouveaux logements dans le canton au moment où il s'agit d'un enjeu majeur pour l'ensemble de la population ; elle aurait un effet néfaste sur la qualité des logements construits, sur leur environnement ainsi que sur le marché de l'emploi.

Pour l'ensemble de ces raisons, le Conseil d'Etat se prononce donc en défaveur l'initiative 148.

C. Les auditions

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

M. Grobet expose un long historique en matière de politique du logement et ses vues sur la situation genevoise. Il explique que la législation sur le logement est une question difficile au regard du droit de la propriété et la politique sociale du logement. Il expose encore qu'à son avis, les deux initiatives IN147 et IN148 sont parfois à la limite du droit de la propriété. Il reconnaît qu'un certain nombre de dispositions pose d'importants problèmes notamment s'il faut considérer que le droit de la propriété est excessivement touché.

Face aux considérations émises dans le rapport du Conseil d'Etat sur l'unité de la matière, il rappelle que l'initiative 148 est une initiative rédigée, de type législatif. Ainsi, il considère que l'unité de la matière est respectée dans la mesure où les initiatives 147 et 148 constituent deux initiatives séparées. M. Grobet indique que l'on ne peut pas faire le grief que les textes proposés par les initiants sont difficiles et compliqués à lire dans la mesure

où des lois bien plus compliquées ont été soumises au peuple par le biais du référendum obligatoire. En outre, il ajoute que la question de la clarté des initiatives n'est pas inscrite dans la Constitution genevoise et qu'il s'agirait d'un critère totalement subjectif !

En outre, 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. Une partie de celle-ci ne devrait pas poser de problème lorsqu'elle est suffisamment autonome. Dans ce contexte, il considère qu'une grande majorité des dispositions est conforme et indique, qu'à son avis, le Tribunal fédéral suivra son opinion. Il ajoute qu'il est nécessaire que le peuple puisse se prononcer sur les deux initiatives 147 et 148. Le cas échéant, il se propose de dresser une liste des dispositions qui pourraient poser problèmes.

Un député L 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 le fait que de nombreuses dispositions des initiatives sont compliquées et émet des doutes sur la bonne compréhension des initiatives 147 et 148 par les personnes qui les ont signées.

En outre, il fait remarquer à M. Grobet qu'il y a, au sein du rapport du Conseil d'Etat, une liste claire des articles totalement contraires aux conditions de recevabilité et une autre des articles qui sont acceptables. Au regard du fait que ceux-ci mis ensemble n'ont pas de sens, il se demande comment le Grand Conseil pourrait déclarer valide l'IN148.

M. Grobet indique que ce n'est pas aux initiants de faire l'examen de la validité. Cette tâche appartient au Grand Conseil puis, le Tribunal fédéral fera certainement le tri.

Un député UDC renchérit sur le fait qu'il est dérangeant de faire signer un texte pas clair et dont le sens n'est certainement pas compris par les signataires.

M. Grobet dit que les gens qui signent font confiance aux initiants. Une députée S indique que la confiance est le point clé et que les citoyens font confiance en fonction des arguments développés. Elle considère que dans la mesure où ce n'est pas la Constitution qui est modifiée mais des lois, il convient d'être plus souple.

Au moment où M. Grobet indique son départ, un député L s'étonne que celui-ci expose longuement son point de vue puis, parte au moment où les commissaires commencent à poser leurs questions alors qu'une convocation en bonne et due forme était parvenue aux initiants.

Une députée L s'enquiert de l'article 9 A alinéa 2 de l'IN148 relatif aux surélévations d'immeubles et se pose des questions en termes d'égalité de traitement entre les différentes communes du canton.

A cet égard, M. Velasco répond que les zones de construction ordinaire 1 à 3 se trouvent en Ville de Genève et qu'ainsi il n'y aurait pas d'inégalité de traitement.

La députée L qui a posé la question a des doutes à cet égard.

La députée L souligne que M. Grobet a admis que l'article 9 D alinéa 3 de l'IN148 n'est pas compatible avec le droit supérieur. Il pose la question de savoir si seul l'Etat de Genève, dans l'esprit des initiants, peut acquérir les terrains déclassés de la zone agricole.

M. Velasco répond que le but est bien que l'Etat signale quelles sont les zones qui vont être déclassées et qu'il acquiert ces terrains.

Un député MCG pose la question de savoir si un propriétaire de terrain agricole déclassé ne pourrait pas construire lui-même sur son bien ? M. Velasco confirme et indique qu'il serait illogique que les propriétaires puissent s'approprier ces terres et spéculer alors qu'ils les ont acquis pour une mission bien concrète, soit l'agriculture.

Le député MCG qui a posé la question considère que si des familles ont fait à l'époque l'acquisition de terrains agricoles à des prix abordables elles devraient pouvoir en faire don ou jouir de leur droit d'héritage ce que l'initiative tend à empêcher. Il ajoute que ces propriétaires devraient pouvoir construire.

Ce à quoi, M. Velasco réplique que ces terrains ont été vendus à des prix excessivement bas et ajoute que, conformément au principe de l'intérêt général, l'Etat est en droit d'exproprier.

2. Conseiller d'Etat chargé du DCTI

En date du 20 janvier 2012, la Commission a auditionné M. Mark Muller, Conseiller d'Etat chargé du DCTI.

M. Muller considère que l'initiative n'est pas claire et compréhensible. Il souligne que plusieurs lectures attentives seront nécessaires à la compréhension de ces textes et ajoute avoir eu des difficultés à en saisir l'objet alors qu'il est plutôt un connaisseur de la matière. Il rappelle le principe de base qui veut qu'un électeur et qu'un citoyen lambda doit pouvoir 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 cette initiative constitue un florilège de propositions diverses rendant un tel vote impossible.

Une députée S reconnaît que certaines parties sont excessives ou incompréhensibles. Elle rappelle néanmoins qu'une initiative peut être invalidée sur certains aspects en maintenant les éléments les plus importants. Elle ajoute encore, que les initiants reconnaissent les défauts cités.

M. Muller ayant indiqué que les rapports du Conseil d'Etat étaient clairs et détaillés, s'en tient à leurs conclusions visant une invalidation complète de l'initiative 148.

Un député L s'interroge sur l'article 9A alinéa 2 concernant les surélévations et pose la question de savoir si, conformément à ce que lui ont répondu les initiants, les zones ordinaires 1 à 3 existent uniquement 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 par exemple.

A la demande du député L, une carte de zones d'affectation sera annexée au rapport. En effet, ce député s'inquiète de l'égalité de traitement entre communes.

Ce même député pose les questions relatives aux modalités d'acquisition prévues par l'initiative pour les terrains agricoles (article 9D alinéa 3) et sur le fait qu'il semble que seul l'Etat puisse en acquérir.

M. Muller répond qu'il a la même lecture que ce député à propos de l'article 9D alinéa 3 et émet des doutes quant à la conformité au droit supérieur de cette disposition.

Un député MCG indique que le titre de l'initiative lui paraît trompeur et que si les citoyens avaient connu son contenu, probablement qu'elle aurait obtenu un nombre de signatures moindre.

Sur question, M. Muller indique qu'en effet, le titre de l'initiative est trompeur tout comme pour l'IN147.

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 ils l'ont prétendu lors de leur audition.

M. Waelti, Directeur (DAJ), Chancellerie d'Etat, répond qu'il n'a jamais rien vu de tel dans la jurisprudence et la doctrine. Il explique que l'objectif de la jurisprudence autour de l'article 43 de la 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.

Le même député L interroge le Conseiller d'Etat sur sa compréhension de la disposition 9D alinéa 3 LGL qui oblige l'Etat à acquérir, avant déclassement, les terrains agricoles à un prix fixé à CHF 100.-. Il estime que

ceci revient, en pratique, à une expropriation générale des terrains agricoles déclassés et pose la question de la conformité de cette procédure à la LDFR.

M. Muller considère que cette interprétation est intéressante. Il souligne les différences interprétatives existant dans les dispositions de cette initiative. Il n'avait pas compris cela. Il met en avant les nombreux éléments à tiroir qui rendent la compréhension extrêmement difficile. Il se demande comment feraient les électeurs étant donné que la Commission et le Département ont déjà de la peine à comprendre. Il avoue ne pas pouvoir donner de réponses à la question posée.

Un député S demande si, aux yeux du Conseiller d'Etat, l'initiative devrait être invalidée car elle contient trop d'articles ou parce qu'il n'y a pas de liens intrinsèques entre eux ou, s'il s'agit de ces deux motifs.

M. Hofmann, Directeur adjoint (DAJ), Chancellerie d'Etat, répond que cet élément découle de la violation de l'unité de la matière. Nonobstant le fait que l'exigence de l'unité de la matière est un peu moins rigide lorsqu'il s'agit d'une initiative rédigée, tel que c'est le cas pour l'initiative 148, le Tribunal Fédéral a toutefois toujours répété que l'unité de la matière devait être respectée.

Un député V pose la question de savoir dans quelle mesure il est possible d'une part d'invalider partiellement ou, d'autre part, de scinder l'initiative 148.

A cela, M. Waelti remarque de 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 qui est proposé en vrac par les initiants. Il conclut que la position exprimée par le Conseil d'Etat est qu'il n'est pas possible de dégager une idée phare de ces initiatives.

3. Rassemblement pour une politique sociale du logement (RPSL), représenté par Mme Carole-Anne Kast, secrétaire générale

Madame Kast insiste d'emblée sur le fait que l'IN148 est une initiative législative.

Elle affirme que les différentes mesures prévues dans l'initiative ont un lien entre elles étant donné qu'il y a une spéculation foncière immobilière dans le canton de Genève contre laquelle elles luttent et que, de ce fait, le principe de l'unité de la matière est respecté. Elle indique concernant la question de la clarté, que les critiques formulées ne sont pas fondées, elle considère que le principe de la clarté est respecté. S'agissant de la conformité

au droit supérieur, elle remet en cause le raisonnement du rapport du Conseil d'Etat relatif à l'article 9 A LGL en indiquant qu'il ne s'agirait pas d'un problème de conformité au droit fédéral.

En outre, s'agissant de l'article 9 B LGL, elle indique ne pas comprendre la référence faite à la LDFR.

Un député L désire savoir comment M^me Kast a compris l'article 9D alinéa 2 de l'IN148, notamment s'il est correct, et d'indiquer qu'il est ainsi préconisé d'exproprier des propriétaires des terrains agricoles déclassés pour un prix de CHF 100.-/m².

M^me Kast précise qu'il ne s'agit que d'un droit de l'Etat, pas d'une obligation. Elle ajoute qu'un particulier serait également apte à acquérir ces terrains mais pas à ce prix.

Un député UDC demande si le Tribunal Fédéral admettra vraiment la recevabilité des initiatives 147 et 148.

M^me Kast répond qu'il n'est pas possible de le savoir à l'avance.

Une question d'une députée S relève que l'initiative prévoit également que les appartements doivent d'une part, en principe, ne pas dépasser 120 m² et qu'il ne faudrait pas qu'ils dépassent 6 pièces. Elle demande à M^me Kast si cela ne va pas trop loin.

Selon M^me Kast, ces normes seraient d'ores et déjà appliquées par l'Etat et un bailleur social ne pourrait d'ailleurs pas construire plus grand. Elle rappelle en outre qu'il s'agit de répondre aux besoins qu'elle considère comme fondamentaux pour la population.

Un député MCG considère que le titre de l'IN148 ne reflète pas l'étendue couverte par l'initiative et suppose notamment que les signataires n'auraient pas signé s'ils avaient su qu'il y avait une possibilité d'exproprier systématiquement les propriétaires de terrains agricoles.

Mme Kast indique ne pas pouvoir s'avancer quant à la volonté des 14 000 personnes qui ont signé l'initiative.

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 considère que la restriction de 120 à 140 m² pour la construction d'appartements pose problème. Il explique qu'il est souvent fait mention, par les initiants, de familles monoparentales, mais qu'il ne faudrait 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 de

logements. Il relève ainsi que la cohérence par rapport au but et au titre de l'initiative semble compromise. M. Doret met en exergue les restrictions voulues par les initiants quant à la proportion de surfaces de plancher créées pour des emplois et des logements. Ainsi, il s'inquiète des déséquilibres qui pourraient résulter de l'initiative qui péjoreraient fortement l'emploi à Genève.

En particulier, il vise la zone villa qui est importante puisqu'elle représenterait, selon lui, 48% de la zone à bâtir et il exprime son incompréhension face à une volonté d'interdire purement et simplement l'affectation de cette zone à des activités gênantes tel que c'est le cas aujourd'hui. Il indique, de manière générale, sa profonde inquiétude quant aux restrictions des surfaces d'emploi qui pourraient découler de l'initiative 148.

Pour M. Lehmann, les deux initiatives 147 et 148 tendent à renforcer le rôle de l'Etat contre la spéculation foncière. Il pense que les initiatives permettent de combler des lacunes existantes en fixant les prix du terrain.

A une question du Président de la Commission, M. Lehmann considère qu'il faut voir dans l'article 9D de l'initiative 148, une base légale permettant à l'Etat d'avoir un rôle prépondérant dans l'acquisition des terrains déclassés de la zone agricole. Il considère que ce dispositif viendrait compléter les négociations antérieures et renforcer la possibilité de construire du logement social.

Un député L souhaite savoir si les auditionnés considèrent avoir totalement compris les textes des initiatives.

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

M. Doret considère, quant à lui, qu'il y a passablement d'articles qui sont modifiés et considère que la relation entre le titre et le fond n'est pas claire.

A la question d'un député L, M. Doret conçoit qu'il puisse y avoir une inquiétude de la CGAS sur la limitation des démolitions-reconstructions, la limitation des transformations et des surélévations, la limitation des rendements en cas de transformations et de rénovations et les limitations faites pour les rénovations énergétiques, de sorte que le volume de travaux des entreprises diminue et ainsi que le volume de travail à disposition des membres de la CGAS. Il considère toutefois que le problème essentiel tient plutôt dans la répartition entre les surfaces de logements à créer et les

surfaces d'emploi possible considérant ainsi que l'initiative est susceptible de porter atteinte à l'emploi à Genève.

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

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

M^{me} Hiltbold renchérit et considère qu'il est difficilement envisageable qu'un citoyen qui n'a pas fait d'études de droit puisse correctement comprendre les initiatives 147 et 148. A ce titre, elle considère que les initiatives vont bien plus loin que ce qui figure dans les présentations ou exposés des motifs des initiants. En fait, il apparaît que les initiants développent une politique du logement au sens large.

Elle ajoute que les sujets sont mélangés et incroyablement variés au sein de l'IN148.

En outre, M^{me} Hiltbold relève que sur le fond, l'initiative 148 reprend grand nombre des dispositions des initiatives 120 et 140 qui avaient été déclarées irrecevables par le Tribunal Fédéral.

Ensuite de quoi, elle mentionne plusieurs violations portant notamment sur la garantie de la propriété et de l'économie tout en indiquant que l'expropriation des terrains agricoles déclassés est choquante. Elle souligne de ce fait que les propriétaires de terrains agricoles sont complètement spoliés et que cela contrevient manifestement à la garantie de la propriété. Pour l'ensemble de ces raisons et celles explicitées dans la prise de position de son association, elle indique que, pour la Chambre genevoise immobilière, l'IN148 doit être totalement invalidée.

Un député V considère qu'il est nécessaire d'invalider les dispositions de l'initiative qui seraient problématiques qu'en vertu du principe *in dubio pro populo*. Dès lors, il demande aux auditionnés s'ils voient une possibilité de scinder ou de n'annuler qu'une partie des initiatives.

M^{me} Hiltbold considère que l'exercice n'est pas possible dès lors que les dispositions qui seraient valides n'ont pas de cohérence les unes envers les autres. Elle considère à cet égard, que ce n'est pas au Grand Conseil de faire le tri parmi ce qui apparaît comme étant, manifestement, un programme politique large. Elle ajoute, en outre, que les signataires n'ont probablement pas compris ce qu'ils signaient. Dès lors, elle considère qu'il s'agit véritablement d'un usage abusif de l'institution de l'initiative populaire.

Un député S indique que les personnes qui signent ne le font pas à l'aveugle et qu'elles se sont renseignées.

M^{me} Hiltpold indique qu'à la lecture de l'exposé des motifs de l'initiative, elle peut comprendre que des locataires aient été enclins à signer, mais elle ajoute ne pas penser que ces derniers aient compris. Par exemple, elle insiste sur le fait qu'ils n'auraient probablement pas tous signé s'ils avaient compris qu'ils ne pourraient plus acheter leur propre appartement. Elle ajoute, qu'en qualité de spécialiste, il lui a fallu comparer l'initiative avec la loi actuelle plusieurs heures pour identifier les différences entre elles. Elle est persuadée que les signataires de l'initiative n'ont pas pu se livrer à cet exercice.

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

Les auditionnés indiquent qu'ils le sont au titre de membres de l'Union des associations patronales genevoises (UAPG). Ces messieurs indiquent d'emblée que le texte est touffu, peu lisible et difficilement rattachable au titre et à l'intitulé de l'initiative. Ils insistent sur le fait que la rédaction est parfois contradictoire. Ils expliquent qu'il est difficile de saisir les enjeux et les conséquences des dispositions proposées.

Même après plusieurs lectures, des doutes importants subsistent à la compréhension des textes.

En définitive, il est impossible au citoyen d'appréhender de manière correcte la portée des textes de l'initiative.

M. Lassauce indique que l'UAPG rejoint le point de vue du rapport du Conseil d'Etat et qu'ainsi, au vu de l'UAPG, les deux initiatives doivent être totalement invalidées.

L'UAPG considère ainsi 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. Observant que les différentes dispositions proposées par l'initiative ont parfois des liens ténus ou inexistantes, il conclut qu'il n'est pas possible de rattacher les textes des initiatives entre eux ou à leurs titres. Il s'agit bien d'un programme politique général et non pas de textes législatifs respectant l'unité de la matière nécessaire pour permettre au citoyen d'exprimer librement une volonté.

M. Rufener complète en indiquant être indigné par la rédaction de l'IN148. 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 ces textes ne permettent pas de comprendre clairement les conséquences juridiques et effectives générées par leur application. Il indique que les citoyens ont manifestement été trompés. Il explique que ces initiatives s'inscrivent dans le cadre de la pénurie de logements et considèrent qu'elles risquent de péjorer la situation.

Un député S se dit étonné quant à l'affirmation selon laquelle les citoyens ont été trompés.

M. Rufener explique qu'ils ont été trompés parce que le catalogue de mesures présentées par les initiatives est supposé améliorer la situation alors que leurs conséquences n'amèneront pas à ce résultat. Les mesures préconisées ne sont pas susceptibles de permettre de construire plus de logements à Genève. En outre, il pense également que cela péjorera la situation des locataires dans la mesure où les rénovations seront plus difficiles à réaliser.

Un député MCG pose la question de savoir ce que les auditionnés pensent de l'obligation pour l'Etat d'acquérir obligatoirement les terrains agricoles voués au déclassement.

M. Lassauce explique qu'il n'est pas possible selon le droit fédéral de procéder au transfert de terrains agricoles dans un but autre que l'exploitation agricole. Les dispositions visant à obliger l'Etat à acheter des terrains à un moment où il n'a précisément pas le droit de les acquérir, lui semble contraire au droit supérieur.

Un député L demande aux auditionnés s'il n'y a pas de dispositions qui pourraient être validées.

M. Rufener répond par la négative au regard du fait que les dispositions qui pourraient l'être n'ont pas de cohérence entre elles et que les objectifs des initiants sont si nombreux et si peu définis que ce serait forcément travestir leur volonté que de garder certaines dispositions plutôt que d'autres, respectivement il sera impossible, pour respecter l'unité de la matière, de n'en garder que quelques-unes qui n'ont pas de lien intrinsèque entre elles.

D. Les débats et les votes de la commission

1. *Problématiques et positions des groupes*

Une députée S rappelle que les exigences relatives à l'unité de la matière sont moins importantes pour une initiative législative rédigée telle que l'initiative 148 que pour une initiative constitutionnelle. Dans ce contexte, elle ne partage pas les conclusions du rapport du Conseil d'Etat et considère que l'initiative 148 respecte l'unité de la matière quand bien même elle traite de plusieurs objets. Elle considère que cette initiative est utile pour lutter contre la pénurie de logements.

Une députée V indique que son groupe va suivre la position du Conseil d'Etat. Elle précise que les Verts ne sont pas prompts à invalider les initiatives mais qu'en l'occurrence les deux initiatives 147 et 148 sont composées de nombreuses dispositions qui n'ont pas de lien 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 ces deux initiatives. Elle rappelle que même après plusieurs heures, les juristes ne parvenaient pas à comprendre entièrement des deux initiatives. Elle indique que les Verts considèrent que cautionner ce genre d'initiative ne rend pas service à la démocratie.

En résumé, les Verts voteront en faveur de l'invalidité totale de ces deux initiatives IN147 et IN148.

Un député L considère que le détournement de l'institution est 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 les initiatives 147 et 148. Il souligne le fait que l'initiative 148 est une reprise des initiatives 120 et 140, partiellement invalidées par le Tribunal Fédéral. Il ajoute suivre l'avis du Conseil d'Etat, à savoir l'invalidation totale de ces deux initiatives.

Poursuivant, un autre député L ajoute que les auditions ont été très révélatrices. A cet égard, il relève notamment que les initiants ont admis que leurs textes étaient compliqués et difficilement compréhensibles qu'ils posent des problèmes de compatibilité au droit supérieur. Il est choqué par le fait que les initiants ont critiqué le travail des juristes qui ont assisté le Conseil d'Etat pour la rédaction de son rapport et considère que l'attitude des initiants visant à ce que le Conseil d'Etat, la Commission, puis le Grand Conseil fassent leur travail de rédaction est peu respectueuse des institutions.

Ce député L ajoute encore avoir été intéressé par les préoccupations exprimées par les syndicats en ce qui concerne la liberté économique et le niveau de l'emploi à Genève. Il indique encore avoir été très surpris lors de

l'audition de M^{me} Kast, Secrétaire du RPSL, et du fait qu'elle ait des difficultés à donner des réponses claires alors qu'elle fait partie des milieux favorables à la recevabilité des initiatives. Il rappelle que cela a notamment été le cas pour la question de la surface des appartements qui serait limitée et pour celle d'éventuelles expropriations des terrains que l'Etat devrait acquérir avant déclassement de terrains agricole.

Il en conclut que ces textes ne sont pas compréhensibles même pour les spécialistes. Dès lors, il indique partager l'opinion du Conseil d'Etat et tient à remercier encore une fois les juristes pour le travail qu'ils ont effectué.

Un député UDC dit que son groupe suivra la position du Conseil d'Etat. Il indique avoir eu de la peine à comprendre les initiatives et ajoute que les explications apportées ne l'ont pas convaincu ni éclairé. Il souligne être néanmoins soucieux du problème du logement. Il explique encore qu'il n'est pas normal d'empêcher les propriétaires de construire sur leur terrain et ce, en référence avec la volonté des initiants de voir l'Etat acquérir les terrains déclassés de la zone agricole.

Un représentant du MCG considère que le contenu de l'initiative 148 va à l'encontre du but et du titre de celle-ci. Il ajoute que le MCG suivra le rapport du Conseil d'Etat sur l'invalidation totale de l'IN148.

Un député R considère qu'éparpiller une série de propositions, pour ensuite laisser le législateur trier, conduira à terme, à un dévoiement de l'initiative constitutionnelle mais principalement législative. Il ajoute que, pour cette raison, il suivra l'opinion du Conseil d'Etat.

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 ténu 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'IN148

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'IN148 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 148, une large majorité de la Commission législative considère qu'il est impossible de scinder l'initiative.

Possibilité d'invalidier partiellement l'IN148

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 celle 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'IN148.

2. 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 148 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 148 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 148 respecte-t-elle l'unité de la matière ?)

Oui : 1 (1 S)

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

Abst : –

3a. Possibilité de scinder l'IN 148 ?

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 148 en plusieurs parties.

Oui : 1 (1 S)

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

Abst : –

4. Conformité au droit supérieur (L'IN 148 est-elle conforme au droit supérieur ?)

Oui : 1 (1 S)

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

Abst : –

4a. Possibilité d'invalidation partielle de l'IN 148 ?

La majorité de la commission ayant considéré que l'IN 148 n'était pas conforme au droit supérieur, le président demande s'il est possible de procéder à une invalidation partielle de l'IN 148, en invalidant la partie de l'IN 148 non conforme au droit supérieur, l'IN 148 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 (2Ve, 1 PDC, 1 R, 2 L, 1 UDC, 1MCG)

Abst : –

5. Exécutabilité (L'IN 148 est-elle exécutable ?)

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

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

Abst. : –

6. Vote final : L'IN 148 doit -elle être déclarée totalement invalide

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

Non : 1 (1 S)

Abst : –

L'IN 148 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 148.

Liste des annexes

1. Texte de l'IN 148 ;
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 148

Initiative populaire cantonale

« Bureaux et logements de luxe, ÇA SUFFIT !

Construisons des logements locatifs et bon marché »

L'association genevoise de défense des locataires – ASLOCA – a lancé l'initiative cantonale intitulée « Bureaux et logements de luxe, ÇA SUFFIT ! Construisons des logements locatifs et bon marché », 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

« Bureaux et logements de luxe, ÇA SUFFIT !

Construisons des logements locatifs et bon marché »

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 générale sur le logement et la protection des locataires du 4 décembre 1977, ayant la teneur suivante :

Article 1

La loi générale sur le logement et la protection des locataires du 4 décembre 1977 est modifiée comme suit :

Art. 1 Buts et champ d'application, alinéas 1 et 4 (modifiés)

¹ La présente loi a pour but de mener une large politique du logement, qui vise tout particulièrement à encourager la construction d'appartements locatifs répondant à un besoin d'intérêt général, s'agissant spécialement des logements d'utilité publique bon marché. Elle a aussi pour but la mise en œuvre des objectifs du droit au logement, institués dans l'article 10A de la constitution, dont « des mesures appropriées à la réalisation de logements répondant aux besoins reconnus de la population » et en réalisant « la priorité aux habitations à bas loyers ». Ces mesures exigent notamment que :

- l'affectation des terrains à bâtir doit être accordée prioritairement aux besoins du logement, de manière au moins à construire un nombre équilibré de logements nécessaires par rapport à de nouveaux locaux de travail, en appliquant des taux de répartition des surfaces de plancher entre logements et activités ainsi que les taux des catégories d'appartements locatifs, sociaux et en propriété par étages (PPE);
- l'utilisation rationnelle des terrains par des taux élevés de densités de construction, du fait des espaces constructifs limités pour des solutions économiques pour la construction de logements;
- l'acquisition de terrains à bâtir par l'Etat et les communes pour construire des logements locatifs bon marché en utilisant les moyens institués par la présente loi;
- la lutte contre la spéculation immobilière, provoquant l'explosion des loyers, en imposant la transparence des transactions immobilières.

⁴ 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.

Art. 1A Inaliénabilité des logements d'utilité publique (nouveau)

¹ Par logements d'utilité publique, cités à l'article 1, il faut entendre des logements qui, de manière pérenne, sont réalisés, acquis ou en mains de l'Etat, des communes, des fondations, des collectivités et des établissements publics, y compris les personnes morales ou privées, juridiquement ou économiquement, qui dépendent du secteur public, de même pour les logements découlant de terrains préemptés, expropriés, mis en droit de superficie ou ayant bénéficié de toute aide quelconque de l'Etat et des communes, s'agissant de manière générale les organismes publics.

² Les terrains et les immeubles propriété des organismes publics, désignés à l'alinéa 1, sont inaliénables; ils peuvent, toutefois, être aliénés entre ces entités publiques, sur décision du Grand Conseil. Des échanges de terrains entre des organismes publics et des tiers peuvent être autorisés sur décision du Grand Conseil.

Art. 9A Taux de répartition des surfaces de plancher affectées à du logement (nouveau)

A l'exception des équipements publics ainsi que des espaces verts et de détente, les taux des surfaces brutes de plancher de constructions nouvelles, affectées à du logement, sont fixés ci-après aux taux suivants :

- a) 80% au moins dans les zones 1 à 4, ordinaires et de développement, le solde des surfaces de plancher pouvant être affecté à des activités;
- b) 70% au moins dans les zones industrielles et artisanales, lorsqu'elles sont destinées à être remplacées par des zones mixtes de développement, le solde pouvant être affecté à des activités;
- c) 100% dans la zone 5 (villas);
- d) 85% au moins dans la zone agricole, dont les terrains sont déclassés et intégrés dans des zones de développement, le solde pouvant être affecté à des activités, en principe au rez-de-chaussée.

Art. 9B Taux de répartition des logements locatifs et des logements en propriété (nouveau)

Aussi longtemps que sévit la pénurie de logements dans les zones 1 à 4, les taux des surfaces brutes de plancher de constructions nouvelles, affectées à des logements locatifs, sont fixés ci-après aux taux suivants :

- 50% au moins d'appartements locatifs dans les zones 1 à 4 ordinaires;

- 80% au moins d'appartements locatifs dans les zones de développement pour l'habitat, y compris les zones de développement mixtes;
- 100% d'appartements locatifs issus de déclassements de la zone agricole, dont jusqu'à 30% d'appartements en mains de sociétés coopératives d'habitation, sans but lucratif, afin d'éviter la spéculation immobilière. L'aliénation de tout appartement locatif, construit dans cette zone déclassée, est interdite. L'article 39 LDTR est applicable. L'interdiction est annotée au registre foncier.

Art. 9C L'utilisation des terrains en zones de développement (nouveau)

¹ En zones de développement, les bâtiments d'habitation doivent respecter le nombre, le type, les loyers et les prix des logements répondant à un besoin prépondérant d'intérêt général, conformément aux articles 3 à 5 de la loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957.

² Les appartements locatifs construits en zones de développement sont affectés à concurrence de 50% au moins à des logements d'utilité publique subventionnés par l'Etat, au sens de l'article 16 (notamment HBM, HLM et HM), dont les loyers ne doivent pas dépasser frs. 3200.- la pièce l'an pour les logements bon marché et frs. 4200.- la pièce l'an pour les logements à loyers modérés.

³ Pour utiliser rationnellement les terrains à bâtir affectés à des appartements, la surface brute de plancher des appartements ne doit pas dépasser 120 m², exceptionnellement jusqu'à 140 m². De manière générale en 3^{ème} zone, les taux d'utilisation du sol doivent atteindre un coefficient de 1,4 à 2,5 et les gabarits des immeubles doivent atteindre 4 à 10 niveaux.

⁴ Pour lutter contre la spéculation et accorder la priorité à la construction d'immeubles de logements, tout particulièrement d'appartements locatifs à bas loyers, le prix des terrains en zones de développement est fixé à la valeur de frs. 700.- le m² au maximum, sous réserve de l'article 9D, telle que retenue dans le plan financier des immeubles, adopté par le Conseil d'Etat, sous réserve d'une indemnisation en cas de démolition d'un bâtiment existant.

Art. 9D Les modalités d'acquisition des terrains agricoles (nouveau)

¹ Le manque de terrains à bâtir pour des immeubles d'appartements locatifs bon marché ainsi que l'application de la politique sociale du logement exigent que les terrains en zone agricole, qui ont une valeur très modeste, doivent être déclassés en zones de développement destinées à l'habitat, en

application du plan directeur cantonal. Les terrains déclassés sont affectés à des logements locatifs.

² La procédure de déclassement est menée par l'Etat, en collaboration avec les communes. A cet effet, le Conseil d'Etat désigne les terrains agricoles adéquats, qui pourraient être déclassés en des zones de développement 3, exceptionnellement 4, affectées à la construction de logements locatifs d'utilité publique. Simultanément, il déclare que ces terrains sont déclarés d'utilité publique, de sorte qu'ils sont soumis au droit de préemption ou d'expropriation, en application des articles 3 à 9. Ces décisions sont inscrites au registre foncier.

³ L'Etat est chargé d'acquérir les terrains agricoles qui doivent être déclassés pour du logement ou des équipements publics, notamment sous forme d'emption, dont le prix des terrains ne doit pas dépasser le montant de frs. 100,- le m². Afin de maintenir ce prix et éviter la spéculation foncière, les terrains agricoles doivent être acquis avant l'arrêté de déclassement du Conseil d'Etat. L'arrêté n'est pas exécutoire aussi longtemps que les terrains concernés n'ont pas été acquis par l'Etat.

Art. 9E Autorisations simultanées et publications (nouveau)

¹ En application des articles 9A, 9B et 9C, l'autorisation de construire accordée à des activités, bureaux et commerces etc. ou à des appartements en propriété par étage doit faire l'objet d'une autorisation compensatoire correspondant aux surfaces de logements et d'appartements locatifs, conformément aux exigences de ces articles. Ces deux autorisations simultanées doivent être délivrées et publiées en même temps; l'ouverture des chantiers et les constructions doivent être simultanées.

² Les autorisations de construire et leurs publications dans la Feuille d'Avis Officielle indiquent les catégories de logements, soit les appartements locatifs ou en PPE et les catégories de logements sociaux.

Article 10, alinéa 6 (modifié)

⁶ La Fondation présente un rapport d'activité annuel au Conseil d'Etat et au Grand Conseil.

Article 37, alinéa 2 (modifié)

² Le montant des prestations annuelles accordées en application de la présente loi et des lois visées à l'article 51, alinéa 2, est financé par un montant minimum de frs 90 millions par an, qui est inscrit dans une rubrique spécifique et permanente du budget de l'Etat, exception faite de la valeur ...
(la suite est sans changement).

Article 45A Les loyers cantonaux contrôlés (nouveau)

¹ Les appartements locatifs, construits en zones de développement, sont soumis à un contrôle des loyers par l'Etat durant 20 ans, aussi longtemps que sévit la pénurie de logements dans les zones 1 à 4. Le contrôle est fondé notamment sur les coûts d'exploitation et d'entretien des immeubles.

² Au terme du subventionnement accordé à l'ensemble des logements HLM ou HM, ce contrôle continue à être appliqué durant 20 ans supplémentaires, tant que la pénurie de logements persiste.

³ Le contrôle des loyers s'applique également en vertu de l'article 1, alinéa 3, et l'article 2 de la loi pour la construction de logements d'utilité publique.

⁴ Aucune hausse de loyer, prévue après la période du contrôle des loyers, ne peut être notifiée avant la période des quatre derniers mois de cette échéance. A défaut, elle est nulle.

Article 49, lettres c) et d) Clauses abrogatoires

Les dispositions suivantes sont abrogées :

c) l'article 9, alinéa 3, est abrogé;

d) l'article 14A, alinéa 2, est abrogé, pour autant que cet alinéa 2 soit modifié lors de la votation du 13 février 2011. L'abrogation de l'alinéa 2 est alors remplacé par le texte suivant :

² La Fondation Habitat a pour but principal la construction, l'acquisition et l'exploitation d'immeubles et de logements HBM destinés aux personnes à revenus modestes.

Art. 49A Modifications d'autres lois

a) la loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957 est modifiée comme suit :

- les articles 2, alinéa 2, lettre d) et e), et 4A sont abrogés;
- l'article 4A (nouveau) comporte le texte identique de l'article 9C, relatif à l'utilisation des terrains en zones de développement.

* * *

b) la loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités du 9 mars 1929 est modifiée comme suit :

l'article 3, alinéa 1, lettre f est abrogé.

* * *

- c) la loi d'application du code civil suisse et autres lois fédérales en matière civile du 2 septembre 2010 est modifiée comme suit :

Art. 187A (nouveau)

¹ En application de l'article 970a du code civil suisse, les acquisitions de propriété immobilière et la contre-prestation et leurs indications, y compris les droits de superficie, sont accessibles au registre foncier et publiées, dans la Feuille d'Avis Officielle. La publication porte notamment sur :

- a) le numéro de l'immeuble, sa surface, sa nature et son lieu de situation;
- b) les noms et le domicile ou le siège des personnes morales, qui aliènent la propriété ou qui l'acquièrent;
- c) la date de l'acquisition de la propriété;
- d) les parts de copropriété et de propriété par étages;
- e) les causes et le prix en francs des transactions immobilières.

² Si des prestations accessoires ou en nature sont prévues dans le contrat, leur existence est indiquée dans la publication, sans autres informations sur leur contenu, ainsi que d'autres données.

³ Les requérants fournissent au registre foncier toutes les informations nécessaires à la publication des transactions immobilières.

Article 2 Entrée en vigueur

¹ Les dispositions du texte de l'initiative sont immédiatement applicables dès leur adoption par le peuple, y compris les projets de construction dont l'autorisation n'est pas entrée en force.

EXPOSÉ DES MOTIFS

« Bureaux et logements de luxe, ÇA SUFFIT ! Construisons des logements locatifs et bon marché »

Face à la crise du logement : 10 mesures concrètes

La crise du logement frappe durement la population genevoise qu'il s'agisse de locataires ou de personnes qui veulent accéder à la propriété. Les milieux immobiliers en profitent d'une manière indécente. Les congés se multiplient. Les évacuations sont menées sans pitié. Il n'y a plus de logements d'urgence disponibles. Les loyers explosent, notamment lors des changements de locataires avec des augmentations de 40 à 50 %, quand ils ne sont pas doublés !

Ces hausses de loyer ont pour effet d'augmenter fortement les loyers, qui sont considérés comme « *normaux* » par les milieux immobiliers, ce qui entraîne des augmentations de loyers pour tous les locataires. Les travaux d'entretien dans les appartements ne sont pas effectués. Les propriétaires considèrent que les locataires en place sont des privilégiés ! La pénurie de logements incite les locataires aisés à acheter une villa ou un appartement et ils s'aperçoivent que les prix de vente ont également explosé à cause d'une spéculation éhontée.

La nouvelle politique du Conseil d'Etat consiste à favoriser la construction de logements à vendre, qui ne sont accessibles qu'à une minorité de locataires, et à limiter la construction de logements locatifs, tout en supprimant le versement de subventions destinées aux logements bon marché. C'est une véritable provocation à l'égard de la plus grande partie de la population. Face à cette régression sociale et à l'incapacité du Conseil d'Etat de mener une politique dynamique de construction de logements locatifs bon marché, l'ASLOCA lance une initiative populaire avec l'AVIVO et la FAQH (Fédération des Associations de Quartiers et d'Habitants) portant sur 10 mesures concrètes, à savoir :

1. Donner la priorité à la construction de logements locatifs bon marché dans les zones de développement qui ont été conçues à cet effet, à savoir 80% d'appartements locatifs et 20% au maximum d'appartements à vendre.
2. Garantir que les loyers de ces appartements seront accessibles à la majorité de la population en fonction des revenus des locataires.

3. Instituer un contrôle permanent des loyers pour les appartements bénéficiant de l'aide de l'Etat.
4. Veiller à ce que la moitié de ces appartements ait des loyers ne dépassant pas :
 - Fr. 270,- la pièce, par mois, pour les loyers bon marché;
 - Fr. 350,- la pièce, par mois, pour les loyers modérés.
5. Maintenir l'effort financier actuel de l'Etat pour la construction de logements à loyers modérés, soit un montant annuel de 90 millions de francs au moins, destinés aux prestations des logements soumis à la loi générale sur le logement.
6. Accorder des subventions à la construction de logements uniquement à des institutions **publiques** ou des institutions **sans but lucratif**, qui acceptent un contrôle **permanent** des loyers, afin de garantir la pérennité des logements bon marché construits avec l'aide de l'Etat. Il s'agit de mettre fin au gaspillage de l'argent public (5 milliards en 50 ans) accordé à des logements HLM privés, dont les loyers ont pris l'ascenseur dès la fin du contrôle des loyers qui est, actuellement, limité à 20 ans seulement.
7. Décréter que les terrains acquis par l'Etat pour la construction d'appartements locatifs doivent rester propriété des pouvoirs publics et mis en droit de superficie à des institutions sans but lucratif. Ces terrains sont inaliénables, sous réserve d'un échange de fonds immobiliers, adopté par une loi soumise au peuple.
8. Prévoir que les terrains situés en zone agricole, qui sont susceptibles d'être bâtis, soient affectés à des zones de développement destinées à la construction de logements locatifs. Ces terrains doivent être acquis par l'Etat ou les communes pour permettre la construction de logements **locatifs**, afin d'éviter la **spéculation** sur ces terrains bon marché, dont le prix ne doit pas dépasser Fr. 100,- m².
9. Accorder, à cette fin, à l'Etat et aux communes un droit de préemption ou d'expropriation sur les terrains agricoles destinés à la construction d'appartements locatifs qui seront mis en droit de superficie à des institutions sans but lucratif, soumis à un contrôle permanent des loyers. 50% au moins des appartements devront être des logements bon marché ou à des loyers modérés.

10. Utiliser de manière rationnelle les terrains destinés à la construction de logements, afin de bâtir des immeubles locatifs économiques à taille humaine dans les zones de développement. Les taux d'utilisation du sol devront en principe être au moins de 1,2 à 2,5 m² de plancher pour 1 m² de terrain. Les gabarits devront atteindre 4 à 10 niveaux.

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'arrogé 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 une 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

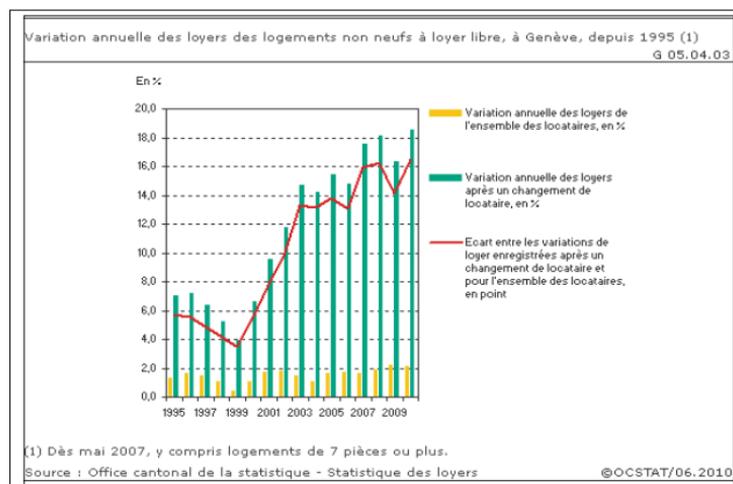
Cependant, étant auditionné sur les rapports du Conseil d'Etat, souffrez que le RPSL se prononce sur la partie « **prise en considération** » : en tant que signataire du Protocole d'Accord sur le logement, nous sommes dans l'obligation de réagir sur certains propos tenus dans cette partie des rapports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



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'invalidier 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

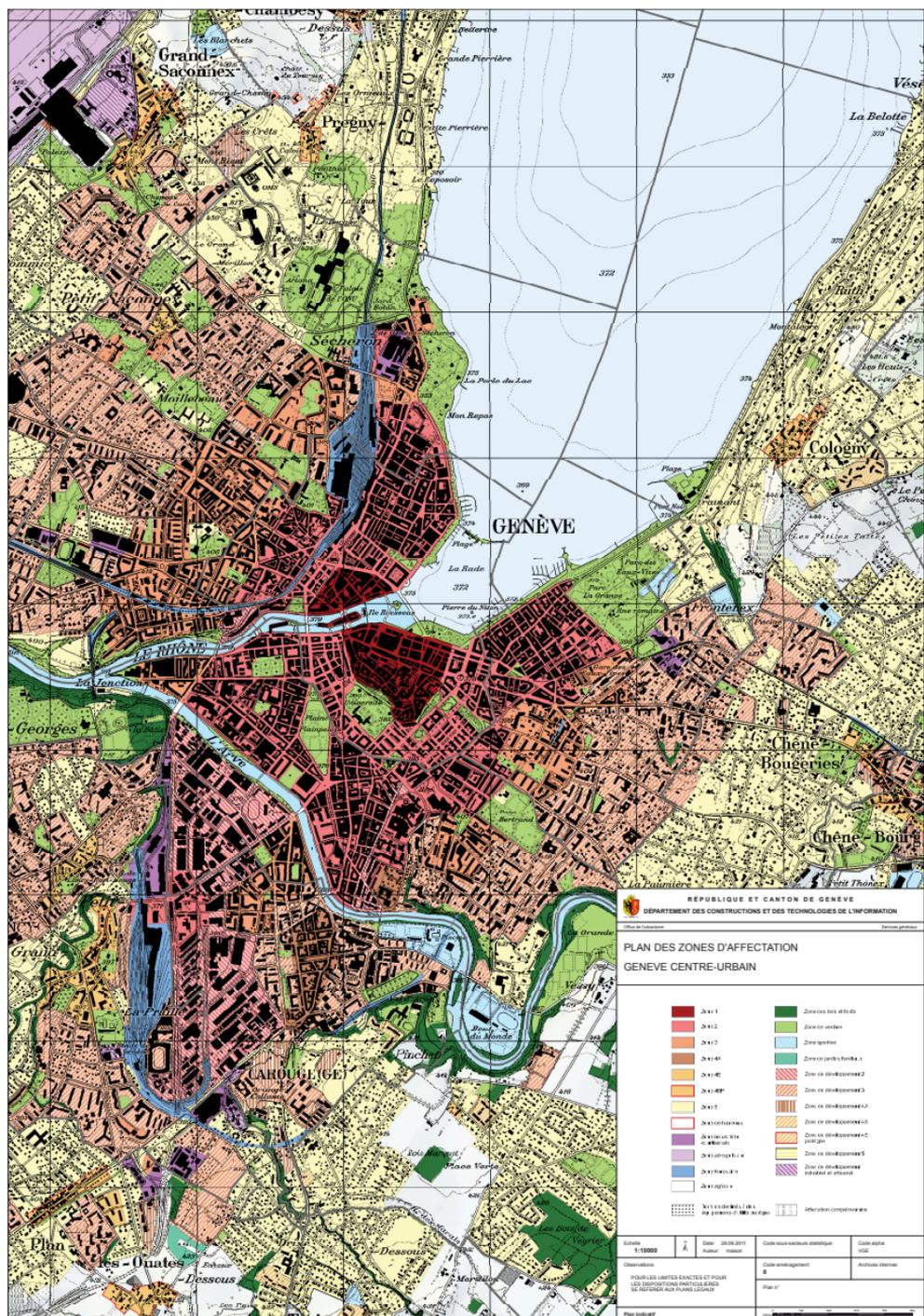
La notion de zoning, qui régissait autrefois l'aménagement du territoire, a démontré ses lacunes depuis les années 90. L'évolution de la société porte à la mixité des zones et des populations. Dès lors, les quotas imposés sur certaines zones sont en opposition totale avec cette évolution et ouvrent la 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-URBAIN**

Z 41.1	Zones les états
Z 41.2	Zones ouverts
Z 41.3	Zones sportives
Z 41.4F	Zones de parcs familiaux
Z 41.4E	Zones de développement 1
Z 41.4P	Zones de développement 2
Z 41.5	Zones de développement 3
Z 41.6	Zones de développement 4
Z 41.7	Zones de développement 5
Z 41.8	Zones de développement 6
Z 41.9	Zones de développement 7
Z 41.10	Zones de développement 8
Z 41.11	Zones de développement 9
Z 41.12	Zones de développement 10
Z 41.13	Zones de développement 11
Z 41.14	Zones de développement 12
Z 41.15	Zones de développement 13
Z 41.16	Zones de développement 14
Z 41.17	Zones de développement 15
Z 41.18	Zones de développement 16
Z 41.19	Zones de développement 17
Z 41.20	Zones de développement 18
Z 41.21	Zones de développement 19
Z 41.22	Zones de développement 20
Z 41.23	Zones de développement 21
Z 41.24	Zones de développement 22
Z 41.25	Zones de développement 23
Z 41.26	Zones de développement 24
Z 41.27	Zones de développement 25
Z 41.28	Zones de développement 26
Z 41.29	Zones de développement 27
Z 41.30	Zones de développement 28
Z 41.31	Zones de développement 29
Z 41.32	Zones de développement 30
Z 41.33	Zones de développement 31
Z 41.34	Zones de développement 32
Z 41.35	Zones de développement 33
Z 41.36	Zones de développement 34
Z 41.37	Zones de développement 35
Z 41.38	Zones de développement 36
Z 41.39	Zones de développement 37
Z 41.40	Zones de développement 38
Z 41.41	Zones de développement 39
Z 41.42	Zones de développement 40
Z 41.43	Zones de développement 41
Z 41.44	Zones de développement 42
Z 41.45	Zones de développement 43
Z 41.46	Zones de développement 44
Z 41.47	Zones de développement 45
Z 41.48	Zones de développement 46
Z 41.49	Zones de développement 47
Z 41.50	Zones de développement 48
Z 41.51	Zones de développement 49
Z 41.52	Zones de développement 50
Z 41.53	Zones de développement 51
Z 41.54	Zones de développement 52
Z 41.55	Zones de développement 53
Z 41.56	Zones de développement 54
Z 41.57	Zones de développement 55
Z 41.58	Zones de développement 56
Z 41.59	Zones de développement 57
Z 41.60	Zones de développement 58
Z 41.61	Zones de développement 59
Z 41.62	Zones de développement 60
Z 41.63	Zones de développement 61
Z 41.64	Zones de développement 62
Z 41.65	Zones de développement 63
Z 41.66	Zones de développement 64
Z 41.67	Zones de développement 65
Z 41.68	Zones de développement 66
Z 41.69	Zones de développement 67
Z 41.70	Zones de développement 68
Z 41.71	Zones de développement 69
Z 41.72	Zones de développement 70
Z 41.73	Zones de développement 71
Z 41.74	Zones de développement 72
Z 41.75	Zones de développement 73
Z 41.76	Zones de développement 74
Z 41.77	Zones de développement 75
Z 41.78	Zones de développement 76
Z 41.79	Zones de développement 77
Z 41.80	Zones de développement 78
Z 41.81	Zones de développement 79
Z 41.82	Zones de développement 80
Z 41.83	Zones de développement 81
Z 41.84	Zones de développement 82
Z 41.85	Zones de développement 83
Z 41.86	Zones de développement 84
Z 41.87	Zones de développement 85
Z 41.88	Zones de développement 86
Z 41.89	Zones de développement 87
Z 41.90	Zones de développement 88
Z 41.91	Zones de développement 89
Z 41.92	Zones de développement 90
Z 41.93	Zones de développement 91
Z 41.94	Zones de développement 92
Z 41.95	Zones de développement 93
Z 41.96	Zones de développement 94
Z 41.97	Zones de développement 95
Z 41.98	Zones de développement 96
Z 41.99	Zones de développement 97
Z 41.100	Zones de développement 98
Z 41.101	Zones de développement 99
Z 41.102	Zones de développement 100

Echelle 1:10000	Date 2023-2024	Etat Final	Code de version 0	Code de version 0
Observations		Pour les unités cadastrales et pour les dispositions particulières de règlement aux plans locaux		
Plan indicatif		Plan indicatif		

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 120m², 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.