

Date de dépôt : 4 février 2015

Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative populaire 156 « Halte aux magouilles immobilières, OUI à la loi Longchamp ! »

- | | |
|---|------------------------|
| 1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le | 31 octobre 2014 |
| 2. Arrêté du Conseil d'Etat au sujet de la validité de l'initiative, au plus tard le | 28 février 2015 |
| 3. Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative, au plus tard le | 28 février 2015 |
| 4. Décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contreprojet, au plus tard le | 31 octobre 2015 |
| 5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, au plus tard le | 31 octobre 2016 |

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le Conseil d'Etat, après avoir, par arrêté du 4 février 2015, déclaré l'initiative 156 valide, entend prendre position sur la prise en considération de cette initiative comme suit :

Il relève tout d'abord que l'initiative reprend essentiellement le texte du PL 11141 qu'il avait lui-même déposé le 14 mars 2013. Il rappellera donc brièvement les raisons qui l'ont initialement poussé à déposer ce projet de loi et les buts poursuivis.

La loi 11141, telle que finalement adoptée le 14 mars 2014 par le Grand Conseil après des modifications sensibles au projet initial du Conseil d'Etat, ayant été annulée par un arrêt du Tribunal fédéral du 15 janvier 2015¹, il s'agira également d'examiner les conséquences de cet arrêt sur l'initiative 156.

Objectifs poursuivis par le PL 11141 déposé le 14 mars 2013 par le Conseil d'Etat

Permettre à la classe moyenne d'acheter son appartement pour y vivre, telle était la volonté principale du législateur de 1972 lorsqu'il a introduit dans la loi générale sur les zones de développement (ci-après : LGZD) le régime obligatoire du contrôle sur le prix de vente des PPE en zone de développement. En déposant le PL 11141, l'ambition du Conseil d'Etat était somme toute modeste : s'assurer que cette volonté continue de faire règle dans un contexte inchangé de difficultés de se loger, dans ce cas via l'accès à la propriété de son logement.

Rappelons que si dès 1962, l'article 5 de la « loi sur l'extension de l'agglomération urbaine » permettait au Conseil d'Etat de fixer des normes de loyer en fonction de la localisation, des besoins et de l'intérêt général, il s'agissait alors d'une simple possibilité et non d'une obligation.

C'est en 1972 que l'article 5 de la loi connaît une modification importante. Selon le texte adopté par le Grand Conseil le 25 février 1972, les bâtiments d'habitation, qu'ils soient destinés à la location ou la vente, doivent répondre par leur nombre, leur type, leur loyer ou leur prix à un besoin prépondérant d'intérêt général. Cette modification législative avait pour objectif de lutter contre la spéculation immobilière pour permettre à la population aux

¹ ATF du 15 janvier 2015 dans les causes 1C_223/2014, 1C_225/2014 et 1C_289/2014

ressources modestes, de la classe moyenne en particulier, de se loger à des conditions abordables.

Dans le cadre des travaux parlementaires, M. Robert Ducret expliquait, s'agissant des appartements destinés à la vente : « *Ces derniers temps, il est apparu que la vente d'appartements servait de palliatif dans les cas où le prix de la réalisation devenait excessif. Nous entendons que des dispositions identiques à celles prévues pour les immeubles locatifs soient appliqués à ce genre de construction* ».²

Il ressort donc de la volonté du législateur de l'époque de faire de l'article 5 LGZD un véritable outil permettant notamment de promouvoir l'accession à la propriété de la classe moyenne.

Au fil des ans, des dérives ont été constatées, principalement dans le cadre des PPE. L'écart entre le prix de vente autorisé en zone de développement et le prix de vente du marché est tel, que tant des promoteurs que des propriétaires se sont peu à peu mis à conserver ces appartements en les louant dans le but de les vendre à l'issue de la période de contrôle pour réaliser une plus-value importante. Ainsi, de nombreux appartements en PPE construits en zone de développement n'ont simplement pas été mis sur le marché, ce qui fait que la classe moyenne à qui ils étaient destinés n'y a tout simplement pas eu accès.

Dans d'autres cas, les appartements ont bien été vendus mais acquis par des propriétaires pendant la durée de contrôle à des fins d'investissement exclusivement. Parfois, plusieurs appartements PPE ont d'ailleurs été cédés aux mêmes personnes, qui détiennent ainsi un certain nombre – ou un nombre certain – d'appartements PPE sous contrôle étatique dans le canton.

Les appartements thésaurisés ou acquis à des fins d'investissement en zone de développement pendant la période de contrôle sont purement et simplement soustraits du marché, déjà très tendu, et ne peuvent être acquis, ni habités par ceux à qui ils sont pourtant destinés.

Le texte même de la loi, dont la lettre définissait à qui les appartements étaient destinés mais qui ne contraignait pas les destinataires souhaités à occuper les appartements, a rendu possibles, en pratique, les dysfonctionnements décrits ci-dessus. En d'autres termes, si ces pratiques n'étaient pas illicites, elles contrevenaient clairement à l'esprit de la loi et à la volonté du législateur.

Fort de ce constat, le Conseil d'Etat a donc souhaité simplement donner à cet esprit une forme, en explicitant clairement l'idée que les appartements

² MGC 1972 I p. 413

PPE en zone de développement doivent être mis en vente et en principe occupés par leurs propriétaires.

Il a d'autre part défini les mesures et sanction en cas de non-respect de la loi. A cet égard, le PL 11141 déposé par le Conseil d'Etat prévoyait des conséquences de deux ordres :

- une sanction, tout contrevenant à cet article étant passible d'une amende administrative;
- une mesure, consistant à considérer un appartement PPE en zone de développement loué pendant la période de contrôle comme un appartement locatif, dont la revente ultérieure ne pouvait en principe pas être autorisée en application de l'article 39, alinéa 4, lettre a LDTR (les autres cas de vente prévus à l'art. 39 LDTR demeurant ouverts).

Conséquences de l'arrêt du Tribunal fédéral du 15 janvier 2015

Le Tribunal fédéral a censuré la loi 11141 adoptée le 14 mars 2014 principalement au motif qu'elle s'écartait du projet déposé par le Conseil d'Etat. Il a en effet relevé que le projet dont l'essence est de réserver les appartements PPE en zone de développement à ceux qui entendent y habiter repose sur un intérêt public légitime et respecte le principe de proportionnalité.

Ce n'est donc pas la volonté de consigner dans le texte renouvelé de la LGZD la volonté et l'esprit du législateur historique qui a été critiquée par le Tribunal fédéral, mais bel et bien le changement opéré par le Grand Conseil qui a substitué le principe de l'acquéreur habitant par celui de « mono-accédant ».

Cette notion de « mono-accédant » voulue par le Grand Conseil prévoyait que seule la personne physique qui n'est pas déjà propriétaire d'un logement dans le canton peut acquérir un appartement en zone de développement, les justes motifs étant réservés.

S'agissant de l'intérêt public, le Tribunal fédéral a tout d'abord rappelé que « *La jurisprudence constante considère que la lutte contre la pénurie de logements correspond à un intérêt public évident, qu'il s'agisse de lutter contre les ventes d'appartements loués (ATF 113 Ia 126 consid. 7a p. 133), contre le maintien d'appartements vides (ATF 119 Ia 348), de justifier un droit de préemption de l'Etat sur des terrains (arrêt 1C_30/2008 du 24 novembre 2008, SJ 2009 I 257), d'imposer certains types de locataires (ATF 131 I 333) ou de contrôler le montant des loyers (ATF 101 Ia 510)* ». S'agissant plus précisément de l'intérêt public relatif à l'acquisition des

appartements PPE en zone de développement, le Tribunal fédéral relève que « ... *la construction de logements et l'accession à la propriété à des fins d'habitation constituent des objectifs consacrés par la Constitution fédérale elle-même (art. 108 Cst.)*. » Il soutient l'objectif visant à s'assurer que les appartements PPE situés en zone de développement sont bien attribués aux personnes qui en ont besoin et précise à cet égard que « *Contrairement à ce que suggère l'un des recourants, il ne s'agit pas simplement d'empêcher la possession de plusieurs appartements sur le territoire genevois, mais de lutter contre la spéculation ou la détention d'appartements à de pures fins d'investissement, ce qui constitue en soi un moyen d'atteindre l'objectif poursuivi (ATF 119 Ia 348 consid.3b p. 355)*. » (ATF du 15 janvier 2015, consid. 4.3).

Il en a ainsi conclu que l'objectif visant à lutter contre la spéculation ou la détention d'appartements à des fins d'investissement poursuit un intérêt public aussi important qu'évident.

Notre Haute Cour valide ainsi pleinement et sans aucune restriction les objectifs poursuivis par le Conseil d'Etat et soutient l'idée qu'il est nécessaire d'agir pour éviter les abus.

Mais elle va plus loin.

Dans le cadre de l'examen du principe de proportionnalité, elle estime tout d'abord que la loi, telle qu'issue des débats du Grand Conseil, rate sa cible car elle n'offre aucune garantie quant aux motifs de l'acquisition, rien n'empêchant un acquéreur remplissant les conditions de la loi de se livrer à un pur investissement. C'est ainsi qu'elle en déduit que le sous-principe de l'aptitude, soit le fait que la mesure restrictive d'un droit fondamental doit être apte à produire le résultat escompté, n'est pas rempli. Elle explique à cet égard que « *Le législateur, en s'écartant de l'obligation d'habiter figurant dans le premier projet présenté par le Conseil d'Etat, a toutefois expressément renoncé à poser une telle condition, de sorte que l'utilisation des logements par leur acquéreur n'est jamais garantie*. » (ATF du 15 janvier 2015, consid. 4.4.1)

Ce faisant, elle semble valider par anticipation le principe phare du projet de loi déposé par le Conseil d'Etat, et repris par l'IN 156, à savoir l'obligation pour un propriétaire d'habiter son bien en zone de développement pendant la période de contrôle.

Il convient à cet égard de rappeler que lors des travaux parlementaires, le Conseil d'Etat avait expressément exprimé ses doutes sur le respect du sous-principe d'aptitude !

Sous l'angle de la proportionnalité au sens étroit, à savoir le rapport raisonnable qui doit exister entre le but visé et les intérêts faisant l'objet de la limitation prévue, le Tribunal fédéral estime qu'elle n'est pas non plus respectée dans le cadre de la loi 11141 car elle s'applique indifféremment à n'importe quel propriétaire d'un logement dans le canton, indépendamment du type de propriété et de l'utilisation du logement actuel. Or, la loi implique une restriction au droit d'acquérir dans de nombreux cas où cela n'est pas nécessaire, et d'évoquer par exemple le cas des copropriétaires ou propriétaires en main commune qui ne peuvent tout simplement pas occuper le bien qu'ils possèdent.

Enfin, sous l'angle de l'égalité de traitement, le Tribunal fédéral estime que ce principe n'est pas non plus respecté dans la loi 11141 car elle traite différemment les propriétaires d'un logement dans le canton de Genève de ceux qui sont propriétaires de biens immobiliers hors du canton, quel que soit le domicile de l'intéressé, alors que le but de la loi – qui ne peut être atteint – est d'éviter des opérations spéculatives.

Dans ces deux derniers motifs d'annulation de la loi, le Tribunal fédéral renforce encore l'idée selon laquelle il suffit de prévoir que le propriétaire habite son bien pour éviter ces écueils, car il s'agit d'une mesure qui est de nature à atteindre le but poursuivi et qui s'applique indifféremment à tout type d'acquéreur potentiel, qu'il soit ou non d'ores et déjà propriétaire, sous quelque forme que ce soit, dans le canton de Genève ou ailleurs.

Position du Conseil d'Etat

La loi 11141 ayant été annulée par le Tribunal fédéral, le canton se retrouve dans la situation qui prévalait avant le dépôt du projet de loi. Or, il est urgent d'agir pour que les dysfonctionnements constatés cessent. Les motifs qui ont poussé le Conseil d'Etat à déposer le projet de loi 11141 demeurent plus que jamais d'actualité.

Malgré les divergences constatées sur les moyens pour éviter les détournements de la LGZD au profit de quelques privilégiés, force est de constater qu'un large accord s'est dégagé pour corriger les abus.

Le Conseil d'Etat soutient dès lors sans réserve l'initiative 156, dès lors qu'elle reprend très largement le texte du PL 11141 tel que déposé par le Conseil d'Etat le 14 mars 2013.

L'initiative réintroduit donc l'obligation faite au propriétaire d'habiter son logement. Elle réintroduit pour le surplus la mesure consistant à considérer un appartement PPE en zone de développement loué pendant la période de contrôle comme un appartement locatif, dont la revente ultérieure ne peut en

principe pas être autorisée en application de l'article 39, alinéa 4, lettre a LDTR, qui est, au regard des conditions posées par la loi et la jurisprudence, le cas le plus aisément autorisable.

Pour le surplus, elle modifie les dispositions transitoires pour revenir à une notion de rétroactivité improprement dite, dans un sens similaire à celui voulu initialement par le Conseil d'Etat.

La volonté des initiants est donc clairement de revenir aux principes qui avaient été retenus par le Conseil d'Etat, pour se conformer aux objectifs de la LGZD de 1972.

Le Conseil d'Etat a toujours été d'avis que le principe consistant à réserver l'acquisition du logement à celui qui entend y habiter est celui qui répond le mieux à la *ratio legis* de la loi, partant aux besoins de la classe moyenne.

Cet avis est maintenant partagé et soutenu par anticipation par notre Haute Cour et il doit être mis en œuvre dans les plus brefs délais.

En conclusion, et au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à accepter l'IN 156.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Anja WYDEN GUELPA

Le président :
François LONGCHAMP