



Date de dépôt : 16 avril 2025

Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur la motion de Jean-Charles Lathion, Jean-Marc Guinchard, Jean-Luc Forni, Jacques Blondin, Bertrand Buchs, Claude Bocquet, Souheil Sayegh : Rendons les locaux du centre-ville occupés par l'administration cantonale aux habitantes et habitants de Genève !

En date du 27 septembre 2024, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une motion qui a la teneur suivante :

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève considérant :

- la motion 2062 et la mise en œuvre depuis 2009 d'un programme d'optimisation de l'utilisation des locaux de l'Etat de Genève (projet OLEG) ;*
- la volonté du Conseil d'Etat de se défaire des locations les plus coûteuses, d'optimiser l'occupation des locaux par le personnel des services et de valoriser les locaux libérés ;*
- la difficulté d'accéder en véhicule aux bureaux sis en Vieille-Ville ;*
- la satisfaction des citoyennes et citoyens de pouvoir bénéficier d'infrastructures faciles d'accès dans la périphérie de Genève (p. ex. Onex, le PAV, etc.) ;*
- la nécessité de transformer le cœur de la ville en un centre vivant et animé indépendant des horaires de bureau ;*
- la volonté exprimée par l'Association des habitants du centre et de la Vieille-Ville (AHCVV), qui a réalisé un inventaire et émis d'intéressantes propositions de nouvelles transformations de bureaux en logements concernant cinq immeubles des services de l'Etat,*

invite le Conseil d'Etat

- à prendre langue avec l'Association des habitants du centre et de la Vieille-Ville (AHCVV) pour évaluer les possibilités de reconversion de bureaux en logements au centre et en Vieille-Ville ;*
- à étudier particulièrement la possibilité de conversion des bureaux sis aux rues Henri-Fazy 2, du Puits-Saint-Pierre 4, Jean-Calvin 8, des Granges 7, Arducius-De-Faucigny 2 ;*
- à étendre cette étude aux autres possibilités existantes envisageables dans ce secteur ;*
- à évaluer la possibilité d'affecter une partie des nouveaux logements à des coopératives d'habitation afin d'assurer une mixité sociale dans le quartier ;*
- à soumettre au Grand Conseil une planification des travaux de transformation de bureaux en logements, sur la base du rapport de l'AHCVV.*

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

Considérations générales

Le présent rapport fait suite à la motion 2750 votée et acceptée par la commission du logement du Grand Conseil en juin 2021, à l'issue des auditions des représentantes et représentants de l'office cantonal des bâtiments (OCBA) et de la conservatrice cantonale des monuments de l'office du patrimoine et des sites (OPS). Plusieurs rencontres et échanges ont également eu lieu par le passé entre des représentantes et représentants de l'OPS et de l'office cantonal du logement et de la planification foncière (OCLPF) avec certains membres de l'Association des habitants du Centre et de la Vieille-Ville (AHCVV), en lien avec cette motion.

Le Conseil d'Etat est conscient de la volonté de redynamiser le centre-ville exprimée par l'AHCVV, laquelle lui demande, par un élan politique, d'étudier la possibilité de transformer des bureaux administratifs en logements, afin de les restituer aux habitantes et habitants. A l'origine, les immeubles concernés en Vieille-Ville étaient affectés à du logement et ils ont été convertis en bureaux destinés à l'administration au cours du XX^e siècle.

Aujourd'hui, les conseillères et conseillers d'Etat et leurs états-majors siègent au centre-ville. Pour des raisons stratégiques et de représentation, la gouvernance de la République et canton de Genève s'est toujours maintenue en Vieille-Ville, d'abord à la cathédrale Saint-Pierre puis à l'Hôtel de Ville. Il paraît aujourd'hui légitime de préserver cette situation historique.

La présente motion cible principalement 5 bâtiments de l'administration pour lesquels il faudrait évaluer la faisabilité d'une démarche de transformation.

Etudes de transformation des bâtiments patrimoniaux en bâtiments de logements

D'une manière générale, la transformation de locaux administratifs en logements dans des bâtiments patrimoniaux s'accompagne de nombreux défis liés à des contraintes administratives, techniques, patrimoniales, financières et sociales.

Sur le plan administratif, les projets doivent obtenir des autorisations plus complexes que pour des bâtiments non protégés et des dérogations particulières auprès des autorités compétentes, ce qui peut amener à allonger les délais de traitement des dossiers.

Sur le plan technique, la mise en conformité suivant les normes actuelles, notamment pour les réseaux d'eau, d'électricité et d'assainissement, représente un défi de taille. Par ailleurs, afin de permettre l'accessibilité universelle (PMR) à ces bâtiments, l'installation d'équipements tels que des ascenseurs ou des rampes d'accès depuis le niveau de la rue est souvent limitée afin de préserver l'intégrité patrimoniale des bâtiments et ne pas empiéter sur le domaine public. La faible modularité des structures historiques contraint l'organisation des espaces communs. La mise aux normes de sécurité, notamment en matière d'incendie, accentue la complexité des travaux. Ces bâtiments peuvent aussi s'inscrire dans un ensemble solidaire sur le plan architectural et structurel, ce qui peut parfois contraindre l'Etat de Genève à engager des investissements dans les propriétés voisines.

Les exigences de conservation patrimoniale impliquent la préservation des éléments historiques, tels que les façades, les structures porteuses, les décors et matériaux d'origine, ce qui nécessite des interventions mesurées et des programmes adaptés à la typologie des bâtiments existants. De manière générale, les coûts de la restauration et de la rénovation de bâtiments anciens sont relativement élevés.

D'un point de vue financier, ces coûts sont en conséquence souvent disproportionnés par rapport aux revenus locatifs envisageables, rendant la rentabilité incertaine. En 2024, le coût estimé pour ce type de transformation a été estimé entre 4 850 et 5 200 francs par m², soit entre 1 400 et 1 500 francs par m³. Ces nouveaux chiffres annoncés ont été établis par un mandataire spécialisé, sur la base d'une récente étude de cas réalisée sur un bâtiment représentatif de la zone de la Vielle-Ville qui a permis d'affiner les estimations initiales formulées lors de l'audition en 2021. Par exemple, pour une surface de 1 000 m², l'investissement total s'élèverait à environ 5 000 000 de francs. De tels projets de transformation sont compliqués, onéreux, longs à mettre en place et peuvent engendrer des atteintes au patrimoine s'ils ne sont pas adaptés à la typologie des bâtiments existants.

Enfin, sur le plan social, le risque de gentrification de ces logements est accru, limitant l'accès à des populations moins aisées et entravant la mixité sociale, principalement en raison des loyers élevés induits par la nécessité de compenser les coûts de rénovation.

Plus spécifiquement, si nous considérons la réhabilitation des bâtiments cités dans la présente motion, des études approfondies devraient être réalisées pour chacun d'eux afin d'évaluer leur potentiel de faisabilité de conversion :

- rue du Puits-Saint-Pierre 4 est actuellement occupé par l'office cantonal de l'énergie (OCEN) et par le registre du commerce (RC). Cet immeuble pourrait faire l'objet d'une étude de mise à disposition de logements au départ de l'OCEN, prévu sur le site de la Pointe Nord du PAV (PPN) à l'horizon 2035;
- rue Jean-Calvin 8 est un bâtiment administratif occupé en partie par la chancellerie d'Etat. Bien que la faible modularité des locaux semble constituer une contrainte majeure, une étude pourrait évaluer le potentiel de reconversion de ce bâtiment en petits logements. Suite aux travaux de rénovation énergétique prévus, l'OCBA examine actuellement diverses options pour sa future affectation administrative, et ce afin de faire face aux demandes importantes de relogement de services de l'Etat de Genève;
- rue des Granges 7 est actuellement utilisé par des services de l'Etat de Genève comme espace relais dans le cadre des rénovations et transformations des bâtiments de la Vieille-Ville, afin de reloger les différents départements concernés par les travaux. En fonction des conclusions d'une étude de faisabilité à prévoir, il pourrait être reconverti en bâtiment de logements, à l'issue de tous les travaux de rénovation prévus dans le périmètre du centre-ville;
- rue Henry Fazy 2 est actuellement occupé en grande partie par le conseiller d'Etat chargé du département de la cohésion sociale et son état-major. Selon l'OPS, ce bâtiment pourrait se prêter à une réaffectation en bâtiment de logements mais il n'est pas envisagé de libérer les bâtiments qui sont occupés par les conseillères et conseillers d'Etat;
- rue Arducius-De-Faucigny 2 n'est pas un bâtiment propriété de l'Etat de Genève mais contient des locaux loués pour les besoins de celui-ci. Il est actuellement occupé par le service cantonal d'avance et de recouvrement des pensions alimentaires (SCARPA) et par le service de médiation scolaire.

Ainsi, pour cet ensemble de bâtiments historiques et tel que d'ores et déjà indiqué, il est important de souligner que leur réhabilitation présente de nombreuses contraintes techniques et réglementaires. Ces dernières compliquent l'équation pour parvenir à une réalisation raisonnable en matière de proportionnalité de travaux et de retour sur investissement. Les obligations légales et les normes à respecter sont nombreuses, constituant des défis significatifs dans la prise de décision et la mise en œuvre de projets pragmatiques dans un délai raisonnable.

Opportunité d'étendre le périmètre à d'autres bâtiments

En fonction de l'avancement des projets, à un horizon temps d'environ 10 ans, nous rappelons que l'Etat de Genève entend saisir les opportunités de libération de certains locaux et étudier dans quelle mesure l'offre de logements pourrait être étoffée au sein de son parc immobilier au centre-ville, dont notamment :

- le site du Bourg-de-Four pourrait être disponible dès que le nouveau Palais de justice (NPJ) sera construit, impliquant le relogement des services du pouvoir judiciaire en dehors du centre-ville. Aussitôt ces locaux libérés, une étude de faisabilité pourra être effectuée. Cela étant, selon l'OPS, la prise en compte de la typologie profonde du bâtiment et les aménagements actuels se prêteraient mieux à une affectation publique qu'à du logement;
- rue des Chaudronniers 3, 5, 7 et 9 seraient probablement les immeubles les mieux adaptés pour être réaffectés en logements au moment du départ du pouvoir judiciaire au NPJ. Ils sont aujourd'hui occupés par les services du pouvoir judiciaire et de la police;
- rue de l'Hôtel-de-Ville 1, actuellement occupé par les Archives d'Etat de Genève, sera prochainement libéré dans le cadre du projet du nouvel Hôtel des archives. Des projets d'occupation future sont en cours d'étude, en coordination avec la chancellerie d'Etat mais, compte tenu de son histoire, son emplacement et sa morphologie, ce bâtiment est réservé à une affectation publique;

- rue Julienne-Piachaud 2/ rue Jean-Daniel-Colladon (Maison internationale des étudiants) fait actuellement l'objet d'une étude de faisabilité. Les niveaux anciennement consacrés aux logements pour les étudiantes et étudiants sont actuellement inexploitable, du fait des exigences de l'Association des établissements cantonaux d'assurance incendie (AEAI) en matière de sécurité incendie. L'hypothèse considérée pour ce bâtiment est une affectation administrative globale pour une mise en service prévue au cours du premier semestre 2029.

Hormis les opportunités énumérées ci-dessus, nous tenons à rappeler qu'au cours des dernières années l'Etat de Genève a libéré plusieurs objets en Vieille-Ville, tels que :

- Grand-Rue 40, avec un droit de superficie (DDP) octroyé en faveur de la Fondation de la Maison Rousseau et de la Littérature (MRL);
- l'ancien Manège Piachaud cédé à la Ville de Genève pour l'accueil de structures dédiées à l'enfance;
- rue des Granges 2 accueillant des logements et le musée Tatiana Zoubov;
- rue Jean-Calvin 11, avec un DDP octroyé en faveur de Golden Partner SA en 2015 pour un usage commercial avec un appartement dans les combles;
- Rue Chausse-Coq 4-6, en tant que locaux commerciaux loués à la coopérative Ressources Urbaines (maison de quartier Chausse-Coq) avec une arcade commerciale.

Parc immobilier et stratégie immobilière de l'Etat de Genève

A ce jour, l'Etat de Genève privilégie l'acquisition plutôt que la location de surfaces administratives. Les coûts de location (hors charges) de l'Etat s'élèvent aujourd'hui à environ 52 millions de francs.

Les nouveaux projets de construction à long terme prévus sur des parcelles propriété de l'Etat de Genève tels que le PLQ Pré-Bois, la deuxième étape du projet Pointe Nord du PAV avec la construction de nouveaux bâtiments, ainsi que le relogement du pouvoir judiciaire au sein du NPJ, permettraient d'envisager la libération de locaux administratifs en Vieille-Ville à l'horizon 2035.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat a, par le passé, confirmé sa volonté de maintenir les locaux administratifs des états majors départementaux en Vieille-Ville, et a dès lors abandonné le projet de construction de cité administrative (décision confirmée par le Grand Conseil en refusant, le 30 novembre 2012, le rapport sur la motion 1687 (M 1687-A)).

Coopératives d'habitations pour de nouveaux logements

La présente motion suggère que des coopératives d'habitation puissent être présentes pour assurer une certaine mixité sociale. Selon les motionnaires, il faut permettre à toutes les couches de la population d'être représentées pour éviter que la Vieille-Ville ne devienne un quartier uniquement de privilégiés.

D'une manière générale, le Conseil d'Etat confirme son soutien aux coopératives d'habitation et leur modèle de fonctionnement visant à proposer des logements à loyers abordables stables dans le temps, conformément aux buts de la politique genevoise du logement. Cela étant, en Vieille-Ville, la transformation d'immeubles patrimoniaux en immeubles de logements collectifs pourrait s'avérer compliquée et très onéreuse, préteritant l'objectif en matière de loyers modérés ainsi que de mixité sociale.

En effet, s'il devait y avoir une possibilité de créer des logements, il s'agirait de logements de grande taille qui ne seraient pas abordables et ne correspondraient pas aux besoins de l'intérêt général visé par la politique cantonale du logement.

En cas de logements libres de contrôle de la politique du logement, les règles du droit privé et les prix de marché s'appliqueraient, hors application du droit public cantonal, et par conséquent de l'action de l'OCLPF.

Quant à la réalisation de logements d'utilité publique (LUP) contrôlés par l'Etat, elle semble très difficile économiquement, à moins de les subventionner massivement. Les bâtiments de la Vieille-Ville représentent en effet une valeur immobilière conséquente dont le risque serait de proposer une politique publique extrêmement coûteuse, pour un nombre très restreint de bénéficiaires. Il existe sans aucun doute des zones et des contextes plus adaptés pour créer des logements d'utilité publique.

Conclusion

Afin de maintenir le bon fonctionnement des relations entre le gouvernement cantonal et le Grand Conseil, ainsi qu'avec les autorités de la Ville de Genève, le Conseil d'Etat maintient sa volonté de rester dans les locaux administratifs qu'il occupe au centre-ville à la rue de l'Hôtel-de-Ville 2, 6, et 14, à la rue Henri-Fazy 2 et à la place de la Taconnerie 7 / rue de l'Hôtel-de-Ville 9-11.

A la libération de certains objets en lien notamment avec de nouveaux projets de construction à long terme, le Conseil d'Etat pourrait envisager de libérer certaines adresses, afin de les convertir en surfaces de logement.

Dès lors, compte tenu de l'horizon temps nécessaire pour la réalisation des divers projets énumérés, une rencontre ultérieure avec l'AHCVV serait envisageable afin d'échanger sur les différents éléments mentionnés dans le présent rapport.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :

Michèle RIGHETTI-EL ZAYADI

La présidente :

Nathalie FONTANET