



Date de dépôt : 8 septembre 2025

Rapport

de la commission du logement chargée d'étudier la proposition de motion de Djawed Sangdel, Jacques Jeannerat, Laurent Seydoux, Francisco Taboada, Masha Alimi, Raphaël Dunand pour répondre à la pénurie de logements : conversion des bureaux en logements avec incitation financière

Rapport de Diego Esteban (page 3)

Proposition de motion

(2952-A)

pour répondre à la pénurie de logements : conversion des bureaux en logements

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

- que le canton de Genève compte 314 075 m² de bureaux et 23 448 m² de magasins ou arcades commerciales vacants au 1^{er} juin 2023 alors qu'il est confronté à une pénurie de logements¹ ;
- que, malgré une conversion possible de locaux commerciaux inoccupés en logements, conformément à la LDTR et la LCI, les propriétaires demeurent inactifs en raison des coûts élevés des travaux de transformation et d'un excès de contraintes administratives y relatifs ;
- qu'il s'agit, dès lors, d'inciter financièrement les propriétaires à procéder à une telle conversion afin de détendre le marché du logement, optimiser l'espace urbain et créer des emplois dans le secteur de la construction,

invite le Conseil d'Etat

à prendre des mesures pour soutenir, favoriser et encourager la conversion de locaux commerciaux en logements, singulièrement notamment en allégeant les contraintes administratives.

¹ Lien internet : OFFICE CANTONAL DE LA STATISTIQUE (ge.ch) :
https://statistique.ge.ch/domaines/apercu.asp?dom=09_02

Rapport de Diego Esteban

La commission du logement du Grand Conseil a examiné ce projet de motion lors de cinq séances, le 4 décembre 2023 et les 15 et 22 janvier, 5 février et 4 mars 2024, sous la présidence de M^{me} Diane Barbier-Mueller. Les procès-verbaux furent tenus par M^{mes} Alexia Ormen et Lara Tomacelli.

En outre, M. Stefano Gorgone, secrétaire scientifique au Secrétariat général du Grand Conseil, ainsi que M^{me} Raphaëlle Vavassori, directrice à l'office cantonal du logement et de la planification foncière (OCLPF), M^{me} Marie-Hélène Koch, directrice de la direction administrative et juridique à l'OCLPF, et M. Francesco Perrella, attaché de direction à l'OCLPF, ont assisté aux travaux.

Que l'ensemble de ces personnes soient remerciées de leur précieuse contribution au bon fonctionnement des travaux de la commission.

Synthèse

La loi 11394 votée en 2014 par le peuple avait pour but de faciliter la conversion de bureaux en logements. Cependant, force est de constater qu'elle n'a contribué à la conversion que d'un nombre très limité de bureaux. En effet, un certain nombre d'obstacles à la transformation de bureaux en logements perdurent, notamment :

- l'affectation de la zone n'autorise pas toujours une telle conversion ;
- le respect de normes fédérales applicables aux logements n'est pas toujours assuré, par exemple en matière de protection contre le bruit ;
- la rentabilité du futur logement ne peut pas être assurée préalablement à la transformation ;
- le marché de locaux commerciaux exige un certain taux de vacance pour être jugé compétitif ;
- les coûts de la transformation peuvent être prohibitifs aux yeux des propriétaires.

La motion 2952 postule que le coût de la transformation et la complexité comme la lenteur de la procédure sont des leviers qui permettraient d'encourager l'augmentation du nombre de conversions. Les auditions menées par la commission mettent en évidence que, les autres obstacles n'étant pas levés par la motion, les effets de celle-ci peuvent ainsi s'avérer aussi limités que ceux de la loi 11394.

A l'issue de ses travaux, la majorité de la commission a estimé que la motion répondait de manière inadéquate aux enjeux de la conversion de bureaux en logements. L'incitation financière qu'elle propose se révèle ainsi trop coûteuse pour l'Etat au vu des faibles résultats escomptés. La crise du logement est un problème majeur pour la population genevoise, mais il semble évident que la motion ne pourrait pas l'atténuer, contrairement à la construction de nouveaux logements.

En revanche, les travaux de la commission ont permis de mettre en évidence les leviers qui permettraient de susciter la création de davantage de logements. Une majorité de la commission a ainsi souhaité transmettre ses réflexions au Conseil d'Etat en vue d'obtenir des propositions sur les pistes d'amélioration, mais à l'exception des incitations financières telles que proposées dans la motion d'origine.

4 décembre 2023 : audition de M. Djawed Sangdel, auteur

La présentation PowerPoint de M. Sangdel est annexée au rapport.

M. Sangdel mentionnant que les bureaux vacants ont doublé en un an, passant de 160 000 m² à près de 315 000 m². Il précise que cette motion a été rédigée après des échanges avec divers propriétaires. Les bureaux et locaux commerciaux vacants représentent une surface de 337 523 m² au 1^{er} juin 2023, alors que la pénurie de logements péjore la qualité de vie de la population comme l'attractivité du canton, mettant en péril la croissance économique. Ces espaces vacants donnent également une image négative du canton.

Il relève que la guerre en Ukraine a accéléré la conversion de locaux vides en logements. Les derniers chiffres publiés par Coldwell Banker Richard Ellis Switzerland (CBRE) pour le troisième trimestre de 2023 sur la disponibilité et l'utilisation des surfaces de bureaux en Suisse montrent qu'elles ont augmenté pour le troisième trimestre consécutif, après un point bas fin 2022. La périphérie genevoise a également constaté une hausse, avec un taux de disponibilité de 10,6%, correspondant plutôt à une diminution de la demande qu'à la création de nouvelles surfaces.

M. Sangdel rappelle que la loi permet déjà la conversion, mais que le principal obstacle reste les coûts élevés des travaux et les procédures administratives fastidieuses. La solution envisagée prend la forme d'un soutien financier en vue d'encourager les conversions effectives. Les travaux peuvent concerner la rénovation, l'installation de salles de bains et de cuisines, ou d'autres adaptations exigées par les normes résidentielles. Les procédures peuvent être complexes et chronophages, entre autorisations de construire,

conformité aux normes de sécurité et d'autres exigences. Dans certains cas, ces procédures peuvent aller jusqu'à plus de 10 ans.

Il considère que la surabondance d'espaces vacants n'est pas assez exploitée pour répondre à la crise du logement. L'incitation financière proposée par la motion prend la forme d'un bonus de constructibilité ponctuel de 600 francs par m² converti, financé par le budget ordinaire de l'Etat et compensé par les recettes générées par l'impôt de 3% perçu sur les ventes d'immeubles. Le montant de 600 francs vise à alléger le fardeau financier des propriétaires en compensant une partie des coûts. En le finançant par les recettes de la fiscalité immobilière, l'Etat s'engage contre la crise du logement en respectant les contraintes budgétaires.

Il est proposé de limiter la durée de l'incitation financière à la durée de la législature, dans le but de maximiser l'effet incitatif tout en utilisant de manière efficace les ressources de l'Etat. En complément, des programmes de sensibilisation pourraient être mis en place pour intéresser les propriétaires à la conversion et les assister dans les démarches administratives. Des guichets uniques ou des équipes uniques pourraient être des solutions. Enfin, le montant de 600 francs peut également être revu à la hausse par la commission.

M. Sangdel estime que cette motion stimulerait le secteur de la construction, optimiserait l'usage de l'espace urbain, réduirait l'empreinte environnementale du bâti, allègerait la pression immobilière, atténuerait la pénurie de logements, revitaliserait les quartiers, encouragerait la mixité sociale et renforcerait l'attractivité économique de Genève.

Echange avec les commissaires

Des commissaires (UDC) s'interrogent sur la mention, dans l'exposé des motifs, du déménagement annoncé des études d'avocates et avocats situées actuellement dans la ceinture fazyste. M. Sangdel répond qu'il s'agit plutôt d'une incitation à voir ces études reconverties, car il s'agissait initialement de logements, et que les loyers sont beaucoup plus chers pour les études.

Ces mêmes commissaires (UDC) questionnent l'adéquation de ces 600 francs par mètre carré avec les obstacles concrets à la conversion. M. Sangdel répond que les obstacles sont d'ordre administratif et financier. Les procédures sont très lentes, et la motion vise à les rendre plus rapides.

Des commissaires (MCG) demandent ce que la motion propose de plus que la loi votée en 2014, et demandent quel est le bilan de celle-ci. M. Sangdel répond que la motion propose des éléments nouveaux (l'incitation financière et l'assistance administrative), et que la loi a abouti à un très faible nombre de conversions.

Des commissaires (S) se demandent dans quelle mesure la motion facilite réellement la conversion de locaux restés à vocation commerciale depuis la construction. M. Sangdel répond que la motion vise en particulier des espaces vides.

Ces mêmes commissaires (S) estiment que la solution réside dans des logements pérennes plutôt que des hébergements provisoires, et demandent si M. Sangdel a déjà visité de tels hébergements. M. Sangdel confirme en avoir visité.

Ces mêmes commissaires (S) demandent quel contrôle est prévu sur le montant de la subvention, du loyer ou de la vente. M. Sangdel pense que la loi actuellement ne prévoit pas de contrôle sur les loyers. Cela étant, il s'agit d'un montant ponctuel sur la base duquel des impôts seraient perçus.

Ces mêmes commissaires (S) peinent à imaginer des loyers ou prix de vente raisonnables, alors que 55 000 francs seraient nécessaires pour un logement de taille moyenne genevoise (93 m²). M. Sangdel rappelle que des mesures sont nécessaires pour rendre des logements plus accessibles qu'aujourd'hui.

Des commissaires (Ve) demandent sur quelle base la motion en est venue à fixer ce montant de 600 francs par m². M. Sangdel précise qu'il s'agit d'une estimation et il serait ouvert à l'augmenter. Il recommande toutefois de s'en référer à des expertes et experts.

Des commissaires (PLR) demandent des précisions quant au mode de financement, afin de savoir s'il concerne plutôt les recettes d'impôts sur les transactions ou les recettes extraordinaires liées aux ventes de l'Etat. M. Sangdel répond qu'il s'agit des recettes fiscales.

Ces mêmes commissaires (PLR) demandent si, en cas de pénurie de bureaux à l'avenir, la conversion en sens inverse serait possible. M. Sangdel l'estime difficile, mais précise que la motion ne prévoit pas cet aspect. M. Perrella précise que la LDTR permettait déjà la conversion de bureaux en logements avant 2014, mais pas leur reconversion ultérieure en bureaux. La modification de 2014 le permet désormais. Il précise également que les locaux évoqués dans la présentation initiale de M. Sangdel sont liés à la *task force Ukraine* du DCS et de l'Hospice général, mais il s'agissait d'hébergements d'urgence et non d'un changement d'affectation.

Discussion interne

Des commissaires (UDC) demandent à M. Perrella si le département a étudié les raisons pour lesquelles la loi de 2014 n'a pas produit les effets escomptés. M. Perrella répond qu'il n'existe pas d'étude précise sur cette

question, notamment car la décision appartient aux propriétaires et qu'ils et elles n'ont pas été sondés.

Il est proposé d'auditionner l'OCLPF, le RPSL, l'ASLOCA, l'Union suisse des professionnelles et professionnels de l'immobiliser (USPI) et la Chambre genevoise immobilière (CGI). Ces auditions ne suscitent guère d'oppositions.

15 janvier 2024 : audition de M. Francisco Perrella, attaché de direction à la direction générale, et de M^{me} Marie-Hélène Koch, directrice de la direction administrative et juridique de l'OCLPF

M. Perrella rappelle plusieurs objets parlementaires qui ont déjà traité la problématique : le PL 11394, la QUE 1493 et le PL 13216. Il rappelle qu'une transformation, même provisoire, est difficile à réaliser. Même si la LDTR autorise actuellement une conversion de bureaux en logements sans la considérer comme un changement d'affectation, une autorisation de construire reste nécessaire. M. Perrella évoque certains obstacles à la transformation de locaux, notamment en lien avec la conformité de la zone, ou encore les exigences de sécurité et de salubrité.

Selon une étude de l'office de l'urbanisme (OU), seul un tiers du total des surfaces commerciales évoquées par l'exposé des motifs serait transformable. Le bonus de constructibilité proposé par la motion correspondrait ainsi à un total potentiel de 63 millions de francs environ, à provisionner au budget ordinaire de l'Etat. Le DT est par conséquent d'avis que, si le but de la motion est légitime, celle-ci ne prend pas assez en compte les difficultés matérielles liées à la transformation et propose des mesures situées hors des compétences du Conseil d'Etat. La motion aboutirait à un processus lourd, coûteux et disproportionné.

Echange avec les commissaires

Des commissaires (LJS) demandent quelles seraient les alternatives à la motion pour atteindre le même but. M. Perrella répond que la principale solution à la pénurie de logements est la construction de nouveaux logements.

Des commissaires (MCG) demandent des précisions concernant les chiffres des surfaces transformables. M. Perrella mentionne que ces surfaces sont considérées comme transformables, car elles ne sont pas touchées par le bruit, par exemple.

Des commissaires (PLR) demandent s'il existe des lieux dans lesquels des mesures ont été prises pour réaliser efficacement la transformation de bureaux en logements. M. Perrella évoque un chantier à Champel qui vise à transformer

un grand immeuble de bureaux en logements, ce qui diminue le nombre de contraintes. Mais il n'y a pas à sa connaissance d'exemples d'actions étatiques massives.

Ces mêmes commissaires (PLR) demandent si la transformation est plus rentable pour les propriétaires que la location de bureaux. M. Perrella ne peut pas le dire, car la rentabilité ne s'évalue qu'à l'issue de la transformation.

Des commissaires (Ve) demandent si les transformations ont tendance à augmenter et quels leviers permettent de les favoriser. M. Perrella pense que l'un des principaux leviers est la rentabilité pour les propriétaires, qui sont souvent de grands institutionnels. Vu l'absence de contrôle sur les loyers des nouveaux logements créés, les prix du marché s'appliquent.

Ces mêmes commissaires (Ve) demandent si le frein à la conversion s'explique plutôt à une transformation techniquement trop compliquée. M. Perrella répond qu'il ne s'agit que d'une des raisons possibles, aux côtés de la non-conformité avec la zone ou l'impossibilité d'avoir des logements dans certains endroits.

Ces mêmes commissaires (Ve) évoquent la transformation en bureaux d'anciens logements du centre-ville, et demandent si le retour à leur affectation précédente peut être demandé. M. Perrella précise qu'il est fait référence à une prescription cantonale qui n'est pas acquisitive, mais qui permet aux propriétaires de continuer d'exploiter ou de louer les locaux comme bureaux jusqu'au moment où des travaux seront entrepris, ce qui permet d'exiger une réaffectation en logements. M^{me} Koch précise que cette prescription découle de la jurisprudence du Tribunal fédéral, sauf erreur. La présidence ajoute que, malgré la prescription, le DT ne donne aucune autorisation qui conduirait à une pérennisation de la situation.

Des commissaires (PLR) demandent combien de transformations ont eu lieu à la suite de l'adoption du PL 11394. M. Perrella propose de demander les chiffres à jour à l'office des autorisations de construire (OAC), pour revenir ensuite auprès de la commission avec des informations sur les effets de cette loi. Il estime toutefois qu'il y a eu peu de transformations.

Des commissaires (LJS) demandent en quoi les demandes de la motion, s'agissant de l'incitation financière et de la simplification administrative, pourraient encourager les transformations. M. Perrella pense que tout dépend des conditions d'octroi de la subvention, mais informe que le DT n'identifie pas les finances comme la motivation principale pour les propriétaires, le contrôle sur les loyers ne s'exerçant pas sur ces transformations. En fonction des conditions d'octroi, l'effet de la subvention risque d'être faible, étant donné que les propriétaires peuvent appliquer les prix du marché.

Ces mêmes commissaires (LJS) demandent pourquoi certains immeubles sont laissés longtemps vides par leurs propriétaires. M. Perrella ne peut répondre à la place des propriétaires. Il pense qu'il faut d'abord étudier la durée des vacances, sachant que le dynamisme du marché des bureaux exige parfois une certaine vacance. Si le taux de vacance était très bas, cela ne serait pas bon. Mais d'autres spécialistes peuvent répondre de manière plus complète.

15 janvier 2024 : audition de M. Christophe Aumeunier, secrétaire général de la CGI

M. Aumeunier informe que la question des taux de vacance s'apprécie différemment entre le commercial et le logement. Dans le commercial, la santé économique du secteur immobilier dépend d'un certain taux de vacance. En revanche, il ne doit pas être trop élevé, contrairement à l'avis de certains analystes anglo-saxons qui prêchent un taux supérieur à 10%, ce qui représente une très grande surface à Genève. Il prône plutôt un certain équilibre.

Concernant les conversions, M. Aumeunier identifie plusieurs embûches. L'affectation au sens de la LDTR a été réglée dans les urnes, mais l'affectation au sens de la LAT se pose quand même, et de manière plus aiguë encore dans un PLQ où l'on a fixé les pourcentages de locaux commerciaux et de logements ; ceci exigerait des changements qui sont loin d'être mineurs. L'architecture de bureaux diffère notablement de celle d'un immeuble de logements, notamment en termes d'infrastructures techniques. Celles-ci sont centralisées dans les bureaux, afin de laisser les plateaux libres et susceptibles de connaître des configurations très différentes. Ces plateaux sont trop larges pour être facilement convertibles en logements. Il mentionne ensuite les normes de bruit, qui ne concernent pas que le bruit extérieur-intérieur mais également le bruit intérieur-intérieur. Ces normes bloquent la construction de nombreux logements à Genève, alors que le canton a la possibilité de recourir à des allègements prévus par le droit fédéral.

M. Aumeunier se demande si l'incitation financière pourrait constituer un soutien pour les propriétaires, mais n'en est pas certain. La CGI estime que les propriétaires paient déjà beaucoup d'impôts, donc il n'y a pas vraiment de sens à soutenir une subvention qui augmenterait ces impôts encore davantage, ce qui n'est pas exemplaire en termes d'efficacité. La subvention a été jugée acceptable en matière d'assainissement énergétique des bâtiments, car les normes genevoises sont les plus ambitieuses d'Europe, ce qui implique un effort considérable. Quant aux changements d'affectation, les propriétaires font preuve de la plus grande prudence, estimant que le DT refuse souvent leurs demandes dans le domaine. Ainsi, il n'y a souvent pas de grande motivation à

mener des études si elles risquent de ne pas aboutir. Il évoque les surélévations qui sont directement concernées par ces enjeux.

Il juge les changements d'affectation particulièrement difficiles, mais questionne ce niveau de difficulté au regard de la pénurie de logements très aiguë à Genève. Il appelle les points de vue à évoluer au sein de l'Etat. Il souhaite que l'Etat se présente davantage comme un guide ou une aide plutôt que de simplement refuser des dossiers. Ceci lui semble bien plus capital que des subventions, même si la piste d'une subvention au projet pourrait être envisagée.

Echanges avec les commissaires

Des commissaires (S) demandent quel est le taux de vacance idéal pour les locaux commerciaux. M. Aumeunier répond que, pour la CGI, ce taux se situe entre 5% et 7%, mais il suggère de poser cette question à l'USPI.

Ces mêmes commissaires (S) demandent quel est l'intérêt d'un taux aussi élevé. M. Aumeunier répond qu'il permet de répondre à une demande diversifiée, avec la disponibilité de plusieurs configurations de bureaux.

Des commissaires (LC) demandent si le taux de vacance influe sur les prix. M. Aumeunier pense que c'est le cas, à l'instar de ce qui se passe avec les logements. Pour les locataires de locaux commerciaux, le taux de vacance peut influencer sur la négociation.

Ces mêmes commissaires (LC) demandent si les immeubles vacants sont toujours les mêmes ou s'il y a une rotation. M. Aumeunier répond que les immeubles commerciaux font d'abord partie d'un projet de promotion, avec des investisseurs qui visent un certain rendement. Il y a donc toujours une mise en location, puis des modifications de preneurs peuvent avoir lieu. M. Perrella précise qu'il s'agit du taux de vacance frictionnelle.

Des commissaires (PLR) demandent s'il est vrai que des bureaux sont maintenus intentionnellement vides, et quel est le risque financier associé. M. Aumeunier explique que des locaux vides sont très onéreux, il n'y a aucun avantage à maintenir cette situation, ce d'autant plus que les pertes locatives sont cumulées aux charges financières de l'immeuble. Même si certains investisseurs institutionnels, comme la CPEG, peuvent se permettre des stratégies divergentes, il n'y a aucun intérêt à laisser des locaux vides, qu'il s'agisse de locaux commerciaux ou de logements.

Ces mêmes commissaires (PLR) demandent quelles sont ces charges. M. Aumeunier évoque les charges d'imposition, les charges financières et les charges d'entretien.

Des commissaires (LJS) demandent si les autres mesures de la motion peuvent encourager des propriétaires à transformer des bureaux en logements. M. Aumeunier estime que cela dépend notamment de leur accueil par le Conseil d'Etat. Il pense toutefois que la piste la plus intéressante pour les transformations passe par une désacralisation de leur complexité. L'administration devrait démontrer en quoi une transformation est possible plutôt que de dire que c'est impossible.

Des commissaires (S) demandent si l'augmentation du taux de vacance de locaux commerciaux a entraîné une baisse du niveau des loyers. M. Aumeunier suggère de poser cette question à l'USPI. Il indique néanmoins que la localisation est fondamentale. A Pont-Rouge, malgré des loyers plutôt élevés, il n'y a eu aucune difficulté à trouver des locataires. La flexibilité des locaux est aussi importante pour une entreprise qui souhaite pouvoir s'agrandir ou rétrécir. Il est compliqué de répondre sur des généralités, mais probablement que les locaux anciens subissent un taux de vacance plus élevé.

Des commissaires (MCG) demandent quels effets ont pu être observés suite à l'adoption de la loi 11394, et quelles autres mesures permettraient d'encourager les propriétaires à réaliser des transformations. M. Aumeunier pense qu'une subvention serait peut-être mieux ciblée si elle servait à financer les études de faisabilité. Un travail avec le DT pour qu'il explique s'il pense qu'il existe un gisement suffisant serait aussi intéressant. Voir le DT ouvrir le champ des possibles plutôt que de refuser des dossiers est souhaitable. Concernant la loi 11394, il y a eu très peu de transformations, peut-être qu'une centaine de logements sont concernés, mais il faut néanmoins s'en réjouir.

15 janvier 2024 : audition de M. Thierry de Haan, président, M. Philippe Angelozzi, conseil, et M. Simon Reichen, secrétaire général de l'Union suisse des professionnels de l'immobilier (USPI) et de l'Association des promoteurs et constructeurs genevois (APCG)

M. de Haan estime que les transformations de bureaux en logements ne régleront pas la pénurie de logements à Genève, mais peuvent essayer de la limiter. Leur coût est non négligeable, car presque toutes les pièces doivent être recrées. Les loyers ne sont pas les mêmes. Les propriétaires peinent ainsi à se lancer. Un soutien financier pourrait avoir un impact favorable et incitatif. Il ne s'agit pas du seul souci, car les autorisations de construire et les normes de bruit sont aussi des limites. Concernant le bruit en particulier, il n'y a pas beaucoup de solutions, et la pratique de l'OAC est très restrictive. Il estime que faire preuve de souplesse serait approprié dans ce contexte. Des interventions techniques peuvent réduire le bruit extérieur, mais, en particulier dans les anciens bâtiments, le principal problème concerne les bruits internes,

notamment en raison de planchers inadaptés. Les spécialistes jugent qu'il est quasiment impossible de limiter cette nuisance. Il est possible, sans remettre en cause le droit supérieur, d'appliquer une certaine tolérance sur le plan cantonal. Cumulé à une aide financière, cela permettrait de faciliter la transformation de bureaux en logements.

M. Angelozzi informe que l'USPI est favorable à la motion, dans la mesure où elle propose une aide financière. Les charges les plus intéressantes à cibler sont les études acoustiques. Il rappelle toutefois que les dérogations prévues à l'art. 31 al. 2 OPB sont envisageables. Actuellement, le SABRA émet des préavis négatifs même pour un seul décibel de trop, mais la décision appartient à l'OAC, qui peut déroger à ce préavis, ceci afin de tenir compte d'un intérêt public prépondérant, qui est de répondre à la crise du logement.

Echanges avec les commissaires

Des commissaires (LJS) demandent si les objectifs de la motion leur semblent aptes à augmenter le nombre de transformations. M. de Haan acquiesce, mais n'y croit pas s'agissant d'immeubles de bureaux, car ils sont totalement inadaptés. En revanche, il existe à Genève une surface assez importante d'anciens logements transformés en bureaux il y a longtemps. Ces bureaux pourraient assez facilement redevenir des logements. C'est sur ce type d'objets que ces mesures ont le plus de sens.

Ces mêmes commissaires (LJS) demandent si la somme de 600 francs par m² leur semble adéquate. M. de Haan déclare qu'il est difficile de répondre à cette question. Chaque cas est différent, mais un montant même inférieur aurait probablement un effet au minimum psychologique. M. Angelozzi ajoute que l'estimation est compliquée par les surcoûts structurels liés par exemple à la transformation d'un immeuble de bureaux entier. L'incitation financière a du sens pour les bâtiments à typologie mixte. Cette somme serait encore plus efficace si elle ciblait les études acoustiques ou les études de faisabilité. Il propose de s'inspirer de ce qui se fait dans le domaine énergétique, où les SIG financent le Certificat énergétique cantonal des bâtiments (CECB) en vue d'identifier les mesures d'assainissement. M. de Haan imagine un autre cas, à la réception du préavis négatif du SABRA, dans lequel il faudrait mandater une ingénieure ou un ingénieur afin de trouver des solutions, sans garantie de résultat.

Des commissaires (Ve) évoquent la question du bruit et demandent s'il y a d'autres moyens que les dérogations pour faire baisser le bruit. Plus spécifiquement, ces commissaires demandent que pensent les propriétaires des mesures d'assainissement du bruit. M. de Haan précise que les exemples qu'il

avait en tête concernaient des axes routiers avec un revêtement phonoabsorbant. Il pense aussi aux véhicules électriques, mais cela ne fait pas partie de son domaine de compétences. Il n'est pas certain que la réduction de la vitesse de circulation suffise.

Ces mêmes commissaires (Ve) se réfèrent au CECB et demandent si le financement pourrait à leur sens viser le financement de l'étude sur la transformation ou uniquement l'étude acoustique. M. de Haan pense que cela pourrait concerner uniquement l'étude acoustique, qui freine la majorité des dossiers. M. Angelozzi précise que, dans d'autres domaines, il est possible de trouver des solutions, mais dans le domaine du bruit il n'y a aucune flexibilité : un décibel de trop bloque l'autorisation de construire.

Ces mêmes commissaires (Ve) demandent si les frais du CECB et de l'étude acoustique sont similaires. M. de Haan estime le CECB entre 4000 et 7000 francs. Concernant l'étude acoustique, il n'a pas les chiffres en tête. M. Angelozzi propose de revenir vers la commission avec des éléments chiffrés sur ces points.

Des commissaires (LJS) demandent quelles sont les problématiques majeures qui bloquent les transformations. M. de Haan évoque le coût de la transformation, les démarches avec le SABRA qui est intransigeant en matière de bruit, et encore la rentabilité.

Ces mêmes commissaires (LJS) demandent combien de temps s'écoule entre la demande de transformation et la réalisation des travaux. M. de Haan indique que le processus est long et complexe. Si l'immeuble ne présente pas de problème de structure et n'est pas exposé à un bruit excessif, cela peut durer trois mois. Dès que le dossier se complexifie, il faut compter plus d'une année pour la recherche de solutions.

22 janvier 2024 : audition de M. Romain Gauthier, secrétaire général du Rassemblement pour une politique sociale du logement (RPSL)

M. Gauthier précise d'emblée que la lourdeur de la loi ne peut plus servir d'argument en faveur de la présente motion. La loi 11394, dans la mesure où elle lève le contrôle des loyers sur les bureaux convertis en logements, et cesse de considérer cette transformation comme un changement d'affectation, simplifie grandement les choses pour les propriétaires. Il est donc également douteux d'estimer qu'un subventionnement serait nécessaire.

Le RPSL ne s'oppose pas aux transformations de bureaux en logements, mais le subventionnement des propriétaires est problématique. Premièrement, car la protection contre la spéculation abusive est absente en cas de conversions, d'autre part car de telles pratiques chassent les locataires

modestes du centre-ville. Deuxièmement, car le financement serait garanti par le budget de l'Etat, à l'aveugle, ne répondant ainsi pas à un motif impérieux d'intérêt général. Troisièmement, car les rendements de l'immobilier commercial sont plus grands que pour l'immobilier résidentiel (5-7% contre 3-5%). Dans ce contexte, utiliser des deniers publics pour subventionner les travaux dans le secteur le plus rentable de l'immobilier n'est pas acceptable. C'est bel et bien aux propriétaires qu'incombe la responsabilité de financer ces transformations. De plus, on ne parle pas ici de soutenir des propriétaires modestes pour qui ces travaux sont trop coûteux, mais des investisseurs avec une capacité financière bien supérieure. Enfin, ce subventionnement semble d'autant moins acceptable quand on sait que la loi autorise une réversibilité ultérieure en locaux commerciaux.

Le RPSL s'oppose donc à cette motion et est d'avis que, si son souci de la pénurie de logements est apparent, la motion risque d'avoir l'effet inverse, en alimentant la spéculation et favorisant la hausse du prix des loyers.

Echanges avec les commissaires

Des commissaires (PLR) contestent l'idée selon laquelle il serait possible de spéculer avec des locaux vides. M. Gauthier précise que les rendements de l'immobilier commercial causent une hausse des investissements, qui favorisent une surproduction de surfaces commerciales.

Des commissaires (LJS) observent que les surfaces commerciales vides ont doublé en un an et demandent ce qui devrait être fait de ces locaux vides. M. Gauthier pense que la question est légitime, mais que la réponse apportée par la motion est mauvaise.

Ces mêmes commissaires (LJS) demandent si le RPSL soutient les propositions de la motion qui ne concernent pas le subventionnement. M. Gauthier n'en est pas certain, car elle ne cible pas ses solutions sur le public réellement frappé par la pénurie de logements.

Ces mêmes commissaires (LJS) demandent s'il soutient la simplification des démarches administratives. M. Gauthier estime que la loi est déjà très permissive.

Ces mêmes commissaires (LJS) demandent ce qu'il propose pour encourager ces transformations. M. Gauthier précise que le RPSL ne représente pas les intérêts des propriétaires ; leur but est de répondre aux enjeux qui touchent aux locataires et à la population genevoise qui peine à se loger.

Des commissaires (MCG) demandent en quoi cette motion diffère de la modification de la LDTR en 2014. M. Gauthier estime qu'elle n'apporte pas grand-chose de plus.

Discussion interne

Des commissaires (UDC) déclarent s'opposer à la motion et souhaitent que la commission renonce à auditionner l'ASLOCA, car les discussions semblent tourner en rond. Il est donc proposé d'annuler l'audition de l'ASLOCA et de voter dès ce soir.

Des commissaires (PLR) abondent dans ce sens, estimant que l'audition de l'ASLOCA risque d'être identique à celle du RPSL. La motion ne semble pas particulièrement novatrice et paraît proposer des pistes extrêmement larges.

Des commissaires (S) ne trouvent pas sérieux de changer d'avis sur des auditions à la dernière minute, alors que l'ASLOCA est un partenaire assez fondamental sur les enjeux du logement. Ces commissaires s'opposent à la proposition d'annulation de leur audition, tout en précisant s'opposer à la motion.

Des commissaires (LC) soutiendront la motion quoiqu'il advienne du vote sur la dernière audition. Ces commissaires rappellent toutefois qu'il ne s'agit que d'une motion, et estiment également qu'il est cavalier de vouloir revenir en arrière une semaine avant l'audition.

Des commissaires (LJS) rappellent que la CGI et l'USPI ont présenté un avis plutôt favorable à la motion. Ces commissaires estiment ainsi qu'il serait souhaitable que les commissaires admettant les enjeux à l'origine de la motion proposent des amendements pour l'améliorer plutôt que de la refuser.

La présidence met aux voix l'annulation de l'audition de l'ASLOCA :

Oui : 6 (4 PLR, 2 UDC)
Non : 8 (3 S, 2 Ve, 1 LJS, 2 MCG)
Abstentions : 1 (1 LC)

L'annulation de l'audition de l'ASLOCA est refusée.

5 février 2024 : audition de M. Pierre Stastny, juriste à l'ASLOCA

M. Stastny annonce que l'ASLOCA salue cette motion, mais juge qu'il s'agit d'une fausse bonne idée. Cette motion concerne plusieurs thèmes, mais il se concentrera sur les aspects pertinents pour la politique du logement.

La subvention, ou « bonus de constructibilité », n'est pas l'outil le plus opportun, le montant par m² ne dépendant aucunement de la qualité du projet

ou de la capacité financière de son porteur. Par exemple, une étude d'avocates et avocats dont la configuration ressemble déjà à un logement pourrait être convertie en loft, alors qu'un bâtiment devant être plus lourdement transformé et porté par un maître d'ouvrage d'utilité publique assumant de plus grands coûts bénéficierait du même montant. Concernant le périmètre d'intervention, la ceinture faustique évoquée par la motion présente bien moins de difficultés en vue de transformations, donc il semble moins nécessaire d'inciter les propriétaires à les réaliser par une subvention.

Une subvention doit être efficace, c'est-à-dire avoir un effet multiplicateur, opportune, car servant de déclic pour déclencher une action, et économiquement pertinente, donc faisant le lien entre le coût et le résultat. Concernant l'efficacité, il faut d'abord un taux de vacance suffisamment important, une demande suffisamment importante et une rentabilité élevée. Avec ces différents éléments, le prix au m² devra dépasser les recettes des loyers commerciaux, y compris en cas de rénovation. Ce concept se nomme « rent-gap ». Sur ce premier point, le taux de vacance genevois est élevé (environ 7,7%), dans le but de favoriser la croissance économique. Mais le périmètre auquel s'intéresse la motion est beaucoup plus bas. Il y aurait donc déjà peu de raisons à réaliser des transformations. Concernant la rentabilité, elle est plus faible dans le centre, c'est-à-dire là où se situe le périmètre ciblé par la motion. Cette subvention ne paraît donc guère efficace, il y a très peu d'incitation économique à transformer des bureaux en logements.

La motion déclare viser à fournir des logements décents à prix abordables pour la classe moyenne. Mais vu les coûts des travaux de conversion, estimés par des bureaux tels qu'Implenia à 2000 ou 3000 francs par m², il semble que les logements concernés auraient des loyers élevés, sans oublier qu'aucun contrôle des loyers ne leur serait applicable. Subventionner ces transformations ne semble en aucun cas de nature à créer du logement abordable pour la classe moyenne. Quant à la question du potentiel de construction, il est assez faible. Si l'on prend les 315 000 m² chiffrés dans l'exposé des motifs, il faudrait notamment en déduire les bureaux nouvellement construits, car les désaffecter immédiatement rendrait le plan financier intenable, mais aussi déduire les bureaux en zone industrielle ou artisanale, les bureaux en rez-de-chaussée, les bureaux détenus par des étrangers qui ne peuvent les transformer en raison de la « Lex Koller ». En fin de compte, il serait extrêmement généreux de dire que même un tiers de cette surface serait transformable, soit environ 100 000 m². Et si l'objectif est de réaliser des logements de 4-5 pièces comme mentionné dans l'exposé des motifs, cela équivaldrait à environ 1120 logements sur 5 ans, soit une goutte d'eau par rapport aux objectifs du plan directeur cantonal 2030.

M. Stastny en vient aux démarches administratives jugées « fastidieuses », et rappelle qu'il existe avant toute chose un nombre important de contraintes techniques pour transformer des bureaux en logements. Par exemple, les profondeurs de bureaux vont jusqu'à 20-25 mètres, il serait difficile en termes de luminosité naturelle de transformer ces locaux en logements. L'isolation acoustique présente également des difficultés, tout comme les normes anti-feu, les normes sismiques, la ventilation, les voies de fuite et les voies d'accès, etc. Les contrôles correspondants ne peuvent être qualifiés de chicanes administratives. L'ASLOCA ne pourrait cautionner un soulagement à l'extrême de ces contrôles. Il rappelle le cas des locaux à la rue Sismondi, transformés en logements, et qui n'étaient pas conformes à l'affectation en termes de luminosité et de sécurité.

Il identifie un autre effet pervers. Vu que les locaux concernés deviendraient des logements aux loyers élevés, cela pourrait entraîner une hausse des loyers du quartier entier, à savoir un effet de gentrification. Pour conclure, si les buts de la motion sont louables, le moyen visé n'est pas forcément le meilleur. A la rigueur, une participation à des coûts serait imaginable, mais un montant de 600 francs par m² versé indépendamment de l'ampleur des travaux n'est pas souhaitable, tout comme l'absence de distinction entre les destinataires, qu'il s'agisse d'investisseurs fortunés ou de maîtres d'ouvrage d'utilité publique.

Echanges avec les commissaires

Des commissaires (UDC) concluent au constat que la loi actuelle suffit. M. Stastny confirme que la loi ne crée aucun obstacle en termes de rentabilité vue l'absence de contrôle des loyers. Si le Grand Conseil juge intéressant de soutenir des projets portés par des maîtres d'ouvrage d'utilité publique, c'est une décision qui lui appartient, mais l'ASLOCA la trouverait opportune.

Des commissaires (S) demandent s'il serait envisageable de déroger aux normes anti-bruit, comme cela a été suggéré lors des travaux. M. Stastny répond qu'*a priori*, l'ASLOCA n'y est pas favorable, en utilisant l'exemple de la rue Sismondi. Construire du logement adéquat ne semble pas compatible avec le non-respect des normes anti-bruit.

Des commissaires (LJS) évoquent les dérogations aux normes anti-bruit autorisées par le droit fédéral. M. Stastny mentionne la motion 1655 sur le retour des bureaux de l'administration situés en Vieille-Ville à leur affectation de logements. L'office cantonal des bâtiments avait indiqué que ces dérogations étaient compliquées. Si les conditions sont réunies, il ne pense pas qu'il lui appartient de se prononcer.

Des commissaires (S) s'interrogent sur le risque de la réversibilité ultérieure des bureaux transformés en logements. M. Stastny pense qu'il s'agit de l'un des effets pervers possibles. Pour éviter ce résultat, l'interdiction de la réversibilité, avec ou sans compensation, serait une solution.

Des commissaires (MCG) souhaitent connaître le bilan de la mise en œuvre de la loi 11394, qui ne semble pas avoir suscité de nombreux nouveaux logements, et demandent s'il existerait d'autres solutions à ses yeux. M. Stastny rappelle que l'ASLOCA salue tout d'abord cette motion, mais n'adhère pas au moyen proposé. Concernant la loi 11394, il croit savoir qu'environ 120 conversions ont été demandées, mais il ignore si elles ont toutes été réalisées. Une motivation centrale pour les promoteurs est la rentabilité à long terme, il faut en déduire que, sur ce point, une transformation n'est pas très intéressante sur le plan du « rent-gap ». Il est ainsi probablement plus intéressant de laisser une vacance d'un certain temps avant une location. M. Stastny rappelle que les loyers sont bien plus élevés dans le commercial que dans le résidentiel. Une subvention ponctuelle a peu de chances de changer la donne.

Discussion interne

Des commissaires (S) rappellent avoir demandé des chiffres concernant la conversion de bureaux en logements à la suite de l'adoption du PL 11394. M. Perrella répond que ces chiffres lui parviendront en vue de la prochaine séance.

Ces mêmes commissaires (S) observent que les amendements du groupe LJS modifient largement la motion et semblent en élargir le champ d'application. Cela nécessite du temps supplémentaire pour les étudier et identifier d'éventuelles nouvelles auditions.

La présidence propose d'envisager un report du vote si les positions ne sont pas encore définies, et pas si l'opinion des commissaires est déjà formée.

Des commissaires (UDC) estiment qu'il n'y a pas d'urgence, et pensent que le groupe LJS devrait prendre le temps de présenter ses amendements. Il est en revanche prématuré de parler dès maintenant de nouvelles auditions.

Des commissaires (LJS) informent avoir pris en compte les remarques formulées lors des travaux en vue de la rédaction des amendements. Il s'agit en particulier de mettre l'accent sur les études acoustiques et les dérogations aux normes anti-bruit, le remboursement en cas de re-transformation en bureaux ultérieurement, un moratoire de dix ans sur la réversibilité, et enfin une taxe en cas d'inoccupation prolongée des locaux.

Des commissaires (Ve) pensent que continuer la discussion lors d'une prochaine séance est opportun pour que les groupes développent leur position.

Des commissaires (PLR) précisent que les auditions se sont basées sur la motion d'origine, et que, vu les nombreux changements avancés par les amendements, il est délicat de les voter sans auditionner tout le monde à nouveau. De plus, les amendements ne semblent pas tous devoir appartenir à une simple motion, car ils dépendent en partie d'une révision législative, ce qui conduirait le Conseil d'Etat à ne pas entrer en matière. Ces commissaires maintiennent leur opposition à la motion et pensent qu'il est envisageable de voter immédiatement.

Des commissaires (LC) abondent dans ce sens. Si la motion originale propose de soutenir les propriétaires, les amendements attaquent ces mêmes propriétaires et achèveraient de les dissuader de procéder à des transformations. En particulier, le moratoire de 10 ans et la taxe (pour autant que ces éléments soient conformes au droit supérieur) risquent de réduire à 0 le nombre de conversions. De nouvelles auditions sont envisageables, mais ces commissaires assurent dans tous les cas refuser les nouvelles propositions, de sorte que voter immédiatement est possible.

Des commissaires (LJS) rappellent que les amendements se basent sur les débats au sein de la commission. La taxe répond au risque de rétention spéculative de biens immobiliers vacants. L'objectif est de trouver une formulation de la motion susceptible d'être adoptée par une majorité de la commission.

Des commissaires (MCG) rappellent que la motion permet d'adresser un signal au Conseil d'Etat, qui peut présenter un projet de loi ou communiquer d'autres informations. Au vu des nouveaux amendements, un temps supplémentaire est sollicité pour les examiner plus en détail et se référer à l'ensemble de leur groupe.

La présidence constate que plusieurs groupes ont sollicité du temps supplémentaire et font la proposition de continuer la discussion lors d'une séance ultérieure.

Des commissaires (LC) demandent si les amendements s'ajoutent ou remplacent le texte existant. Il est répondu qu'ils s'ajoutent, mais que supprimer une ou plusieurs des invites existantes est envisageable.

Des commissaires (PLR) estiment qu'il n'y a pas d'urgence à voter sur cette motion, et jugent que cela permettra au département de revenir avec les informations souhaitées, voire de se prononcer sur les amendements.

4 mars 2024 : discussion interne et vote final

La présidence annonce que le groupe LJS a retiré ses amendements.

Des commissaires (LJS) précisent que les retours exprimés par les commissaires ont conduit au retrait des amendements.

La présidence annonce qu'il ne reste donc que l'amendement du groupe PLR.

Des commissaires (S) demandent s'il est possible de modifier le titre et les considérants. Il est répondu que seuls le titre et les invites peuvent être modifiés.

Des commissaires (PLR) annoncent ainsi retirer l'amendement aux considérants.

La présidence informe la commission que les chiffres des transformations depuis 2014 ont été transmis à la commission.

Des commissaires (PLR) présentent leur amendement, destiné à tenir compte des normes anti-bruit afin de focaliser la motion sur ce point. Un exemple est avancé, celui d'un immeuble mixte avec des logements en haut et des bureaux en bas. Entre-temps, les normes se sont rigidifiées, et la conversion des bureaux en logements s'est révélée impossible, ce qui n'aurait pas été le cas si, au moment de la construction, il avait été décidé de mettre les bureaux en haut et les logements en bas.

Des commissaires (LJS) expliquent que le cœur de la motion à l'origine était l'aspect financier, afin de faciliter les transformations pour les propriétaires n'ayant pas les moyens d'investir. Ces commissaires proposent de maintenir une incitation financière.

Des commissaires (S) proposent de sous-amender la proposition du PLR. La modification au titre serait conservée, mais la dernière modification serait remplacée comme suit : *à prendre des mesures pour soutenir, favoriser et encourager la conversion de locaux commerciaux en logements, singulièrement notamment en allégeant les contraintes administratives*. Ces commissaires proposent de ne pas détailler les questions liées aux normes anti-bruit et se déclarent défavorables à leur allègement, car le bruit porte une atteinte majeure à la qualité de vie et à la santé de la population, et il n'est pas question de sacrifier son bien-être.

Des commissaires (PLR) précisent ne pas vouloir ignorer ces normes, mais constatent qu'elles se sont énormément renforcées ces dernières années.

Des commissaires (S) répliquent que le bruit a augmenté davantage que le renforcement des normes.

Des commissaires (Ve) remercient le groupe LJS de sa motion et de l'impulsion positive qu'elle porte. Ces commissaires trouvent en revanche la suppression de l'incitation financière, comme le propose le groupe PLR, intéressante. Ces commissaires adhèrent également aux remarques des commissaires S concernant le bruit. Une incitation ciblée sur la réalisation d'études acoustiques serait une piste intéressante.

Des commissaires (UDC) considèrent, tout comme le groupe S, qu'il est préférable de ne pas détailler les enjeux du bruit dans le texte. Ces commissaires demandent toutefois au groupe LJS s'il maintient sa motion avec de telles modifications. Si elles sont votées, le groupe UDC soutiendra la motion, mais si le groupe LJS n'y adhère pas, il conviendrait de retirer la motion.

Des commissaires (LJS) refusent la suppression de l'incitation financière, afin de venir en aide aux petits propriétaires. Le deuxième amendement est en revanche acceptable, vu qu'il facilite les démarches. Un compromis serait de limiter l'incitation financière à une période déterminée, calquée sur la législature en cours ou sur 5 ans.

M. Perrella commente brièvement le tableau remis en vue de la séance, qui liste les autorisations délivrées pour transformer des surfaces d'activité en logement depuis 2014. La loi 11394 est entrée en vigueur le 25 juillet 2015 à la suite de la votation de juin 2015. Il y a en moyenne 16 objets par an, et pour la plupart cela concerne des locaux isolés.

Des commissaires (LC) constatent qu'en moyenne, 16 logements individuels sont créés chaque année.

Des commissaires (MCG) adhèrent aux sous-amendements des groupes S et UDC. S'attaquer aux normes de bruit peut créer des conflits.

Des commissaires (LC) déclarent soutenir la motion avec les amendements du groupe S.

Des commissaires (PLR) saluent les tentatives de sauvetage de la motion, mais déclarent quand même s'y opposer. Ces commissaires souhaitent savoir combien de changements d'affectation sont refusés chaque année, ainsi que les motifs de refus et la base légale réglementaire. M. Perrella peut se renseigner, mais se réfère à la question 2006 déposée par M. Amar Madani. Certains de ces chiffres y sont cités : 13 demandes sur 22 autorisées pour 2014, 20 sur 25 pour 2015, 12 sur 15 en 2016, 11 sur 24 en 2017 et 23 sur 27 en 2018. La liste complète sera transmise à la commission. Les contraintes sont plutôt de rang légal qu'administratif, et en particulier le respect de l'OPB, ce qui fait que, sur les axes bruyants, les deux ou trois premiers étages sont très souvent attribués à des bureaux.

Des commissaires (LJS) rappellent que le droit fédéral prévoit des exceptions, et pensent que bon nombre de propriétaires ignorent si leurs biens peuvent changer d'affectation. Leur proposition est de mettre les études acoustiques à la charge de l'Etat.

Des commissaires (MCG) souhaitent connaître la typologie de logements concernés.

La présidence met aux voix la possibilité de voter la motion ce soir :

Oui : 8 (3 S, 2 Ve, 1 PLR, 2 UDC)

Non : 3 (1 LJS, 2 PLR)

Abstentions : 4 (2 MCG, 1 LC, 1 PLR)

La M 2952 sera votée ce soir.

La présidence met aux voix l'amendement général du groupe S :

Titre :

pour répondre à la pénurie de logements : conversion des bureaux en logements

Invite unique :

à prendre des mesures pour soutenir, favoriser et encourager la conversion de locaux commerciaux en logements, singulièrement notamment en allégeant les contraintes administratives.

Oui : 12 (3 S, 2 MCG, 1 LC, 4 PLR, 2 UDC)

Non : 1 (1 LJS)

Abstentions : 2 (2 Ve)

L'amendement général est accepté.

La présidence met aux voix la M 2952 telle qu'amendée :

Oui : 7 (3 S, 2 Ve, 2 UDC)

Non : —

Abstentions : 8 (1 LJS, 2 MCG, 1 LC, 4 PLR)

La M 2952 telle qu'amendée est acceptée.

La commission préavis en outre une catégorie de débat III.

Des commissaires (LJS) regrettent les amendements votés par la commission. Le groupe ne retirera pas la motion, mais proposera d'autres amendements.

Des commissaires (Ve) soulignent que le travail de la commission a été très intéressant et a permis d'entendre beaucoup de personnes différentes. La démarche a été utile et a mis en lumière les leviers qui existent pour faire bouger les choses.

Conclusion

Si la motion 2952 touche à un enjeu fondamental, celui de la crise du logement, les travaux ont démontré que l'incitation financière telle que proposée dans le texte d'origine ne serait pas efficace. D'autres pistes sont néanmoins intéressantes, comme l'ont évoqué les différentes auditions. C'est pour les approfondir qu'une majorité de la commission a souhaité adopter une version amendée de la motion, et la transmettre au Conseil d'Etat.

La majorité de la commission vous invite à adopter le texte tel qu'amendé.

Proposition de motion (M2952)

Pour répondre à la pénurie de logements: conversion des bureaux en logements avec incitation financière

Par le Groupe LJS

Représenté par Djawed SANGDEL

Commission du logement

Motion M2952 - LJS

Genève, 4 décembre 2023

1

Plan de la Présentation :

1. Remerciements
2. Le Contexte
3. Les journaux
4. Les chiffres
5. Défis actuels
6. Opportunité et solution proposée
7. Avantages de la proposition
8. Conclusion

Questions et réponses

Sources et références

Motion M2952 - LJS

Genève, 4 décembre 2023

2

1. Remerciements

Madame la Présidente, Chères et Chers Collègues,

Au nom du Groupe LJS et en mon nom personnel, je tiens à vous exprimer ma gratitude pour l'attention que vous portez à la présentation de la motion relative à la conversion des bureaux en logements avec incitation financière.

Motion M2952 - LJS

Genève, 4 décembre 2023

3

À Genève, les bureaux vacants ont doublé en un an, passant de
160 000 m² à près de 315 000 m²

Motion M2952 - LJS

Genève, 4 décembre 2023

4

2. Le Contexte

Au 1er juin 2023, Genève recense **314 075 m² de bureaux et 23 448 m²** de locaux commerciaux vacants, alors que la pénurie de logements persiste. Cette situation a des répercussions non seulement sur la qualité de vie des habitants, mais également sur l'attractivité du canton pour les talents, mettant en péril la croissance économique.

Genève, 4 décembre 2023

5

Motion M2952 - LUS

3. Les journaux

Le nombre de bureaux vides explose à Genève

Les surfaces disponibles ont doublé en douze mois, atteignant un record historique. Complexes, les conversions en logements restent exceptionnelles.

Des surfaces vides qui font mouche

La surface des bureaux inoccupés à Genève a doublé en un an. Face à cette situation et la pénurie de logements, la reconversion paraît complexe et coûteuse.

Le nombre de bureaux vides a doublé en un an

Bien que peu de nouvelles grosses entreprises s'installent dans le canton, les constructions continuent de fleurir. Résultat: les surfaces disponibles ont pris l'ascenseur, atteignant un niveau historique.

<https://www.kfg.ch/marche-immobilier-le-nombre-de-bureaux-vides-explose-a-geneve-578872141790>
<https://www.bilan.ch/immobilier-a-geneve-des-surfaces-vides-qui-ont-mouche-314390450193>
<https://www.20min.ch/fr/story/geneve-le-nombre-de-bureaux-vides-a-double-en-un-an-411620153291>

Genève, 4 décembre 2023

6

Motion M2952 - LUS

3.1. Les journaux

« Réagir vite ET durablement est pourtant possible

*Il y a quelques mois la guerre en Ukraine et l'afflux de réfugiés ont poussé le Canton à transformer près de **600 locaux administratifs vides en logements provisoires**. Entre autorisations en force et gestion des contraintes techniques facilitée (jusqu'aux normes incendie), il n'aura fallu que quelques semaines au Canton pour réagir. Cela montre bien que, lorsque la volonté politique s'affirme, les choses peuvent évoluer.»*

<https://www.bilan.ch/story/immobilier-a-geneve-des-surfaces-vides-qui-font-mouche-314390450193>

Genève, 4 décembre 2023

7

4. Les chiffres

- CBRE (Coldwell Banker Richard Ellis) Switzerland a publié les derniers chiffres du troisième trimestre 2023 concernant la disponibilité et l'utilisation des surfaces de bureaux en Suisse. Les surfaces de bureaux disponibles à trois mois ont augmenté pour le troisième trimestre consécutif, atteignant **1,82 million de m², soit 3,8% du parc, après avoir atteint un point bas au quatrième trimestre 2022**. Cette augmentation est principalement attribuée à une hausse des surfaces disponibles en dehors des cinq grands marchés de bureaux en Suisse. Les périphéries de Zurich, **Genève et Bâle ont également enregistré une hausse, avec les zones périphériques de Genève affichant un taux de disponibilité de 10,6%**.
- Cette augmentation de l'offre de bureaux est principalement due à une diminution de la demande plutôt qu'à la livraison de nouvelles surfaces. Le take-up de bureaux à l'échelle nationale a diminué de 40% au cours des trois premiers trimestres de 2023 par rapport à l'année précédente, atteignant son niveau le plus bas depuis la crise financière de 2009.

<https://www.allnews.ch/content/immobilier/take-de-bureaux-au-plus-bas-depuis-la-crise-financi%C3%A8re>

Genève, 4 décembre 2023

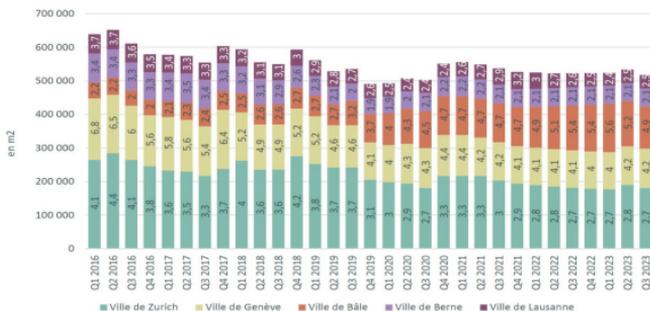
8

4.1. Les chiffres

Source: CBRE, Meta-Sys, 2023

*Les CBD, les zones restantes des villes et les périphéries font référence aux villes de Zurich, Genève, Bâle, Berne et Lausanne.

Figure 2: Disponibilité des bureaux dans les 5 grandes villes suisses (chiffres dans les colonnes = en % du parc)



Genève, 4 décembre 2023

9

Motion 142942 - LJS

5. Défis actuels

Bien que la législation actuelle autorise déjà la conversion, les propriétaires restent inactifs en raison des coûts élevés des travaux et des procédures administratives fastidieuses. Notre proposition aborde ces obstacles en offrant un soutien financier nécessaire pour encourager l'action.

Genève, 4 décembre 2023

10

Motion 142942 - LJS

5.1. Défis actuels

1. Coûts élevés des travaux :

Les propriétaires sont souvent dissuadés de convertir leurs bureaux en logements en raison des coûts substantiels associés aux travaux de transformation. Ces coûts peuvent inclure la rénovation des espaces, la création de salles de bains, l'installation de cuisines, et d'autres adaptations nécessaires pour répondre aux normes résidentielles.

2. Procédures administratives fastidieuses :

Les procédures administratives liées à la conversion de bureaux en logements peuvent être complexes et chronophages. Cela inclut l'obtention des autorisations de construire, la conformité aux normes de sécurité, et d'autres exigences réglementaires. La bureaucratie associée peut décourager les propriétaires d'entreprendre de tels projets.

6. Opportunité et solution proposée

La surabondance d'espace vacant offre une opportunité inexplorée pour remédier à la crise du logement. Nous proposons d'inciter financièrement les propriétaires à convertir leurs bureaux inoccupés en logements. Le cœur de cette motion est la mise en place d'un bonus de constructibilité ponctuel de 600 francs par m² de bureau converti en logement. Ce bonus serait financé par le budget ordinaire de l'État, compensé par les recettes extraordinaires générées par les ventes d'immeubles des dernières années.

6.1. Opportunité et solution proposée

1. Bonus de constructibilité financier :

Notre proposition suggère la mise en place d'un bonus de constructibilité financier. Ce bonus, d'un montant de 600 francs par mètre carré, vise à alléger le fardeau financier des propriétaires en compensant une partie des coûts liés à la conversion. En offrant une incitation financière directe, nous encourageons activement les propriétaires à entreprendre ces projets malgré les investissements initiaux élevés.

2. Utilisation des recettes extraordinaires :

Le financement de ce bonus proviendrait des recettes extraordinaires générées par les ventes d'immeubles des années précédentes, résultant de l'impôt de 3% sur le prix de vente. En utilisant ces fonds, l'État démontre son engagement envers la résolution de la crise du logement tout en respectant les contraintes budgétaires.

6.2. Opportunité et solution proposée

3. Limitation temporaire de l'incitation :

La proposition envisage de limiter la durée de l'incitation financière, par exemple, à la durée de la législature. Cette approche temporaire vise à maximiser l'impact incitatif tout en assurant une utilisation efficace des ressources financières de l'État.

4. Sensibilisation et assistance administrative :

En complément, des programmes de sensibilisation pourraient être mis en place pour informer les propriétaires sur les avantages de la conversion et les aider à naviguer à travers les procédures administratives. Des guichets uniques ou des équipes dédiées pourraient être établis pour faciliter le processus et accélérer l'obtention des autorisations nécessaires.

7. Avantages de la proposition

1. Stimulation économique :

La conversion des bureaux en logements dynamise l'économie locale en créant des emplois dans le secteur de la construction.

2. Optimisation de l'espace urbain :

Transformant les bureaux inoccupés, la proposition maximise l'utilisation des ressources urbaines existantes, réduisant ainsi l'empreinte environnementale.

3. Allègement de la pression immobilière :

La conversion accroît l'offre de logements, contribuant à stabiliser les prix et à rendre les logements plus accessibles.

4. Réponse rapide à la pénurie de logements :

L'incitation financière agit rapidement pour atténuer la pénurie de logements et répondre aux besoins urgents.

Genève, 4 décembre 2023

15

Mobon M2952 - LUS

7.1. Avantages de la proposition

5. Revitalisation des quartiers :

La transformation favorise des quartiers plus résidentiels, améliorant la qualité de vie et renforçant le tissu communautaire.

6. Mixité sociale et durabilité :

En diversifiant les logements, la proposition encourage la mixité sociale et s'aligne avec les objectifs environnementaux.

7. Attractivité économique :

La résolution de la crise du logement renforce l'attractivité économique de Genève en offrant un logement abordable.

En bref, la proposition offre une solution complète pour relever les défis du logement, apportant des avantages économiques, sociaux, et environnementaux à Genève.

Genève, 4 décembre 2023

16

Mobon M2952 - LUS

8. Conclusion

Avantages de la proposition

1. Incitation Financière:

1. Propose un bonus financier de 600 francs/m² pour encourager les propriétaires à convertir leurs biens.

2. Utilisation des Recettes Extraordinaires:

1. Suggère d'utiliser les recettes extraordinaires provenant de l'impôt de 3% sur les ventes immobilières pour financer le bonus.
2. Démonstre l'engagement de l'État envers la résolution de la crise du logement tout en respectant les contraintes budgétaires.

3. Limitation Temporaire de l'Incitation:

1. Propose une durée limitée pour l'incitation, alignée sur la législation.
2. Vise à maximiser l'impact incitatif tout en gérant efficacement les ressources financières de l'État.

4. Sensibilisation et Assistance Administrative:

1. Prévoit des programmes de sensibilisation pour informer les propriétaires et faciliter les procédures administratives.
2. Propose des guichets uniques pour accélérer l'obtention des autorisations nécessaires.

Motion M2952 - LUS

Genève, 4 décembre 2023

17

8. Conclusion

En résumé, la proposition vise à surmonter les obstacles financiers et administratifs en fournissant un soutien financier direct, démontrant ainsi la volonté de l'État de relever les défis actuels et de favoriser la conversion des bureaux en logements.

La conversion des bureaux en logements représente une stratégie pragmatique pour remédier à la crise du logement tout en optimisant l'utilisation des espaces vacants.

Je vous invite, Mesdames et Messieurs, à considérer favorablement cette motion qui, nous en sommes convaincus, apportera des solutions concrètes à la problématique urgente du logement.

Motion M2952 - LUS

Genève, 4 décembre 2023

18

Questions et Réponses

Molteni M2952 - LJS

Genève, 4 décembre 2023

19

Sources et références

<https://www.allnews.ch/content/immobilier/take-de-bureaux-au-plus-bas-depuis-la-crise-financi%C3%A8re>

<https://www.bilan.ch/story/immobilier-a-geneve-des-surfaces-vides-qui-font-mouche-314390450193>

<https://www.tdg.ch/marche-immobilier-le-nombre-de-bureaux-vides-explose-a-geneve-578872141790>

<https://www.bilan.ch/story/immobilier-a-geneve-des-surfaces-vides-qui-font-mouche-314390450193>

<https://www.20min.ch/fr/story/geneve-le-nombre-de-bureaux-vides-a-double-en-un-an-411620153251>

Molteni M2952 - LJS

Genève, 4 décembre 2023

20



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE
GRAND CONSEIL

Amendement

Présenté par Djawed Sangdel,....

Concerne : M02952

TEXTE

Proposition de motion pour répondre à la pénurie de logements : conversion des bureaux en logements avec incitation financière

Nouvelles invites :

Études acoustiques :

À **prendre en** charge les études acoustiques nécessaires pour identifier les surfaces potentielles de bureaux vides compatibles pour la conversion en logements. Cette étude vise à faciliter et encourager les propriétaires de surfaces vides à convertir leurs biens, souvent dissuadés par les incertitudes liées à ce changement.

Dérogations aux normes de bruit :

À **faciliter** certaines dérogations possibles pour les normes de bruit dans le cadre de la conversion des bureaux en logements, lorsque cela est justifié. Cette mesure vise à rendre le processus de conversion plus souple et à favoriser la transformation réussie des espaces vides en logements, tout en respectant les normes essentielles de bruit.

Engagement de remboursement avec clause temporelle :

Le Conseil d'Etat à prévoir que les propriétaires convertissant leurs surfaces de bureaux vides en logements avec le soutien financier de l'État s'engagent à rembourser le montant du financement si ces espaces sont reconvertis en bureaux à l'avenir. Cette mesure vise à garantir la pérennité de la conversion des espaces en logements sur une période significative et à prévenir la spéculation immobilière.

Clause de non-conversion avant dix ans :

Le Conseil d'Etat à prévoir que les surfaces de bureaux converties en logements ne peuvent être reconverties en bureaux qu'après une période de dix ans.

Compatible LDTR ?

Taxe sur les surfaces vacantes :

Le Conseil d'Etat à prévoir que les propriétaires de surfaces de bureaux vides, compatibles pour une conversion en logement mais qui ne réalisent pas cette transformation ou qui ne commencent pas les démarches pour le changement dans un délai de cinq ans, soient soumis à une taxe si ces espaces restent inoccupés. Cette initiative encourage la conversion de l'espace de bureaux inutilisé en logements et lutte contre la rétention spéculative de biens immobiliers vacants.

Ces mesures complémentaires visent à augmenter l'efficacité de la proposition de motion M02952.



DEMANDE D'AMENDEMENTS

Présentée par Diane Barbier-Mueller

Concerne : M 2952

TEXTE

Proposition de motion

pour répondre à la pénurie de logements : conversion des bureaux en logements avec incitation financière

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

- que le canton de Genève compte 314 075 m² de bureaux et 23 448 m² de magasins ou arcades commerciales vacants au 1^{er} juin 2023 alors qu'il est confronté à une pénurie de logements ;
- que, malgré une conversion possible de locaux commerciaux inoccupés en logements, conformément à la LDTR et la LCI, les propriétaires demeurent inactifs en raison des coûts élevés des travaux de transformation et d'un excès de contraintes administratives y relatifs ;
- qu'il s'agit, dès lors, d'inciter **financièrement** les propriétaires à procéder à une telle conversion afin de détendre le marché du logement, optimiser l'espace urbain et créer des emplois dans le secteur de la construction,

invite le Conseil d'Etat

- à prendre des mesures pour soutenir, favoriser et encourager, **la conversion de locaux commerciaux en logements**, singulièrement en allégeant les contraintes administratives telle qu'une application trop restrictive des normes de bruit



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE
GRAND CONSEIL

Séance du Lundi 5 mars 2024

DEMANDE D'AMENDEMENTS

Présentée par Madame Caroline Marti

Concerne : M 2952 pour répondre à la pénurie de logements : conversion des bureaux en logements avec incitation financière

TEXTE

Pour répondre à la pénurie de logements : conversion des bureaux en logements

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

- que le canton de Genève compte 314 075 m² de bureaux et 23 448 m² de magasins ou arcades commerciales vacants au 1er juin 2023 alors qu'il est confronté à une pénurie de logements ;
- que, malgré une conversion possible de locaux commerciaux inoccupés en logements, conformément à la LDTR et la LCI, les propriétaires demeurent inactifs en raison des coûts élevés des travaux de transformation et d'un excès de contraintes administratives y relatifs ;
- qu'il s'agit, dès lors, d'inciter financièrement les propriétaires à procéder à une telle conversion afin de détendre le marché du logement, optimiser l'espace urbain et créer des emplois dans le secteur de la construction.

invite le Conseil d'Etat

- à prendre des mesures pour soutenir, favoriser et encourager, la conversion de locaux commerciaux en logements, singulièrement notamment en allégeant les contraintes.



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE
Département du territoire

Office cantonal du logement et de la planification foncière (OCLPF)

NOTE

De : M. Francesco Perrella, attaché à la direction générale (OCLPF-DT)

A : Mme Diane Barbier-Mueller, présidente de la Commission du logement du Grand Conseil

Date : 4 mars 2024

Objet : M 2952 : transformations de surfaces d'activités en logements depuis 2014 – nombre d'autorisations de construire délivrées par le DT

Madame la Présidente,

Faisant suite à la demande d'une députée dans le cadre des discussions sur la Motion visée sous rubrique, nous vous prions de trouver ci-après les données concernant les autorisations de changement d'affectation délivrées par l'Office des autorisations de construire de 2014 à 2023.

	Autorisé
2023	17
2022	19
2021	22
2020	9
2019	20
2018	23
2017	11
2016	12
2015	20
2014	13

Je vous prie de croire, Madame la Présidente, à l'assurance de ma parfaite considération.

Francesco Perrella



Commission du logement

Secrétariat général du Grand Conseil
Case postale 3970
1211 Genève 3

A l'attention de
Madame Diane BARBIER-MUELLER,
Présidente

Genève, le 14 mars 2024

Prise de position de l'USPI Genève relative à la motion M2952 « Pour répondre à la pénurie de logement : conversion des bureaux en logements avec incitation financière »

Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs les membres de la Commission du logement,

Nous faisons suite à notre audition du 15 janvier 2024 relative à la motion M2952 « Pour répondre à la pénurie de logement : conversion des bureaux en logements avec incitation financière », dont nous vous remercions. Vous trouverez ci-dessous nos remarques et observations.

L'USPI Genève est une association, fondée en 1879, qui regroupe à ce jour une quarantaine de membres actifs dans la gérance, le courtage, le conseil et l'expertise immobilière. Nos membres gèrent approximativement 70% du parc locatif genevois, logements et locaux commerciaux confondus, avec environ 200'000 objets sous gestion, plus de 1'700 employés et près de 3'000 concierges.

Les membres de notre association sont directement concernés par la motion dont il est question dans la mesure où nous conseillons et accompagnons nos clients dans le cadre de l'ensemble des aspects en lien avec la gestion de leurs biens immobiliers, notamment, lors des nombreux travaux de rénovation, transformation, voire changement d'affectation qu'un propriétaire est amené à entreprendre.

D'une manière générale et comme évoqué lors de notre audition, bien que la LDTR permette déjà la conversion de bureaux en logements, il est ardu de convaincre les propriétaires d'y procéder, notamment pour des raisons financières. Ce type de travaux implique en effet des coûts importants en fonction de la typologie de l'immeuble. Il est ainsi évident que tout soutien financier ou incitatif supplémentaire dans ce cadre ne peut qu'avoir un impact favorable.

Au surplus, nous relevons que le moment de l'octroi de l'aide sera déterminant dans la décision du propriétaire. En effet, la simple étude de faisabilité de la conversion engendre déjà des frais conséquents.

En l'état, la motion propose un bonus de constructibilité ponctuel, uniquement pour les surfaces de bureaux effectivement converties. Nous sommes d'avis qu'une aide financière au stade de l'étude de faisabilité déjà pourrait efficacement inciter le propriétaire à entreprendre les démarches en vue de ces travaux. L'engagement de frais importants afin d'étudier la faisabilité de travaux, eux-mêmes coûteux, n'est évidemment pas à même d'inciter les propriétaires et constitue même souvent un frein, ce qui est compréhensible.

Enfin, nous rappelons, comme très justement relevé par la motion dont il est question, que les questions financières ne forment pas le seul obstacle à ce type de conversion mais que les écueils sont également techniques et administratifs. En effet, il est fréquemment impossible de se conformer pleinement aux exigences de l'Ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB), notamment s'agissant du bruit intérieur. Au surplus, vu l'évolution des normes, cela conduit à des situations aberrantes, notamment dans des immeubles mixtes (logements et bureaux), où les logements envisagés à la place de bureaux sont soumis à des normes plus strictes que les logements préexistants des étages supérieurs.

A cet égard, nous relevons que l'art. 31 al. 2 OPB permet à l'autorité cantonale de délivrer le permis de construire en cas d'intérêt prépondérant.

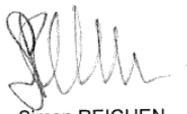
En l'état, des expériences qui ont pu nous être remontées, le Service de l'air, du bruit et des rayonnements non ionisants (SABRA) semble faire preuve de peu de souplesse dans le cadre de ses préavis. Nous avons, à titre d'exemple, cité la situation d'une autorisation refusée pour un dépassement d'un décibel seulement, durant la période de nuit, alors même que l'immeuble en question comprend déjà d'autres logements préexistants dans les étages supérieurs.

Compte tenu de ce qui précède, nous sommes d'avis que si le souhait est d'encourager la conversion de bureaux en logements, des incitations financières sont nécessaires, idéalement au stade de l'étude de faisabilité déjà. Toutefois, dans l'optique d'une politique volontariste de création de logements, il est primordial que ces incitations soient accompagnées de directives visant à clarifier et à exploiter le plein potentiel de l'art. 31 al. 2 OPB précité et d'y préciser les cas de dérogations possibles, en y instaurant une certaine souplesse et du pragmatisme, la lutte contre la pénurie de logements constituant à notre sens un intérêt prépondérant au sens de l'Ordonnance fédéral.

Nous restons à votre disposition pour tout complément d'information et nous vous prions de croire, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs les membres de la Commission logement, en l'assurance de nos sentiments distingués.



Thierry DE HAAN
Président



Simon REICHEN
Secrétaire général