

Date de dépôt: 5 février 2002

Messagerie

Rapport

de la Commission du logement chargée d'étudier le projet de loi de M^{me} et MM. Christian Grobet, Rémy Pagani, Jean Spielmann, Alberto Velasco, Françoise Schenk-Gottret, Pierre-Alain Cristin, Christian Ferrazino, Pierre Vanek et René Ecuyer modifiant la loi générale sur les zones de développement (L 1 35) (Priorité aux logements sociaux et renforcement de la protection des locataires)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapporteur: M^{me} Anita Frei

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission du logement a étudié le projet de loi 8498 lors de ses séances des 10, 17 et 24 septembre 2001, sous la présidence de M. Jacques Béné. M. Laurent Moutinot, président du Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement, a participé à une partie des travaux. Les commissaires ont bénéficié de l'aide de M. Page, de la direction de l'Office cantonal du logement, M^{me} Dulon, service juridique du DAEL, et M. Mottiez, secrétaire adjoint au DAEL. Les procès-verbaux de séance ont été assurés par M. Hubert Demain.

Le PL 8498 s'inscrit dans un contexte de pénurie aiguë de logements, en particulier de logements sociaux. Il prévoit, d'une part, de fixer dans la loi la règle des deux tiers de logements sociaux, un tiers de logements en loyer libre, une règle couramment pratiquée par le Conseil d'Etat en zone de développement. D'autre part, il demande que les zones de développement soient en priorité affectées à la construction de logements, sous réserve des rez-de-chaussée, et sauf affectation spéciale. Enfin, en raison de la pression sur les loyers exercée par les milieux immobiliers, il prolonge de 10 ans la durée du contrôle des loyers par l'Etat.

La Commission du logement a procédé à l'audition séparée de représentants de la Chambre genevoise immobilière, de la Fédération des métiers du bâtiment et de l'Association des constructeurs et promoteurs genevois. Ces trois associations ont fait preuve d'une belle convergence de vue sur le PL 8498, ne souhaitant pas voir fixée dans la loi la règle des 2/3 – 1/3. Les auditionnés considèrent que cette mesure est susceptible de décourager les investisseurs potentiels. Ils préfèrent laisser faire le marché qui, selon eux, réclame davantage de logements en loyer libre ou en PPE, et plaident pour plus de flexibilité.

Le représentant du DAEL, pour sa part, estime souhaitable de conserver une certaine souplesse, mais tient à préciser que la demande pour des logements subventionnés est bien réelle, et que les besoins sont loin d'être couverts, même avec l'application stricte de la règle des 2/3 – 1/3. Si l'Etat ne se préoccupe pas d'assurer la construction des logements subventionnés nécessaires, personne d'autre ne le fera.

Le débat en commission a porté tout d'abord sur la nécessité de fixer dans la loi une pratique qui donne satisfaction. Les partisans du projet de loi soulignent qu'il s'agit pour eux précisément de sauvegarder cette règle satisfaisante actuellement en butte à des attaques répétées des milieux immobiliers. Les logements subventionnés répondent aux besoins de la majorité de la population du canton, qui ne peuvent payer les loyers du secteur libre ou acheter un logement. Actuellement, le nombre de logements bénéficiant de subventions est au plus bas, et continue à diminuer en raison de la sortie du régime HLM d'un grand nombre d'immeubles.

L'entrée en matière étant acceptée par 8 oui (3 AdG, 3 S, 2 Ve) contre 6 non (2 PDC, 2 R, 2 L), la discussion article par article suscite des amendements.

Article 1

La nouveauté introduite par le projet de loi réside dans l'adjonction suivante:

« Les zones de développement sont réservées, sous réserve du rez-de-chaussée des immeubles, à la construction de logements, à moins qu'une affectation spéciale autre que le logement ne soit spécifiquement prévue pour une zone de développement dans le cadre de la loi ayant institué cette zone. »

Les Verts considèrent que cette disposition est trop rigide. Ils sont attachés à préserver la mixité des quartiers avec un bon équilibre entre logements et activités. Après quelques discussions, les commissaires de l'Alternative s'accordent sur une formulation inspirée des PUS (plans d'utilisation des sols), qui admet que l'équilibre se situe autour de 30% d'activités de la surface de plancher.

Article 5

La discussion porte sur le périmètre auquel doit s'appliquer la proportion de 2/3 de logements subventionnés pour 1/3 de logements libres. L'Alternative propose que la disposition s'applique aux logements construits dans un même secteur, la notion de secteur laissant au DAEL une marge d'appréciation suffisante, en tout cas moins restrictive que le périmètre d'un PLQ.

Par ailleurs, dans ce même article 5, il a été proposé de remplacer la notion de « logements d'utilité publique répondant aux besoins prépondérants de la population » par celle de « logements d'utilité publique soumis à la loi générale sur le logement ».

Un commissaire des Verts souhaite que l'on précise que la priorité doit être accordée « à la construction de logements HBM ou de type coopératif ».

Enfin, le contrôle de l'Etat est prolongé de 5 ans (au lieu de 10 ans dans le projet initial). De même, « les prix et les loyers des bâtiments visés sous alinéa 1, lettres a et b, sont soumis au contrôle de l'Etat pendant une durée de 15 ans dès la date d'entrée moyenne dans les logements ou locaux... » (au lieu de 20 ans dans le projet initial).

Les articles 1 et 5 ainsi amendés sont acceptés par 7 oui (3 AdG, 2 S, 2 Ve) et 6 non (3 L, 2 R, 1 PDC). L'article 2 souligné est adopté par 8 oui (3 AdG, 3 S, 2 Ve) et 6 non (3 L, 2 R, 1 PDC).

Vote d'ensemble: le projet de loi amendé est adopté par la majorité de la commission, par 8 oui (3 AdG, 3 S, 2 Ve) et 7 non (3 L, 2 R, 2 PDC).

La majorité de la commission vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à la suivre et à accepter le PL 8498.

Projet de loi (8498)

modifiant la loi générale sur les zones de développement (L 1 35) (Priorité aux logements sociaux et renforcement de la protection des locataires)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
décrète ce qui suit :

Article 1

La loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957, est
modifiée comme suit :

Art. 1 But et application des normes (nouvelle teneur)

¹ Les dispositions de la présente loi fixent les conditions applicables à
l'aménagement et l'occupation rationnelle des zones de développement
affectées à l'habitat, au commerce et aux autres activités du secteur tertiaire,
ainsi que les conditions auxquelles le Conseil d'Etat peut autoriser
l'application des normes d'une telle zone.

² Les zones de développement sont réservées à la construction de logements,
à moins qu'une autre affectation ne soit spécifiquement prévue pour une
zone de développement dans le cadre de la loi ayant institué cette zone.

³ L'affectation à des activités compatibles avec l'habitat peut néanmoins être
autorisée, si les circonstances s'y prêtent, pour autant qu'elles ne dépassent
pas 30 % au maximum de la surface brute de plancher hors sol.

Art. 5 Besoins à respecter (nouvelle teneur)

¹ En exécution de l'article 2, alinéa 1, lettre b, la délivrance de l'autorisation
de construire est subordonnée à la condition que 2/3 au moins des logements
autorisés correspondent, dans le même secteur, à des logements d'utilité
publique soumis à la loi générale sur le logement, la priorité étant accordée à
la construction de logements HBM ou de type coopératif. Si les loyers
bénéficient d'une aide de l'Etat, le contrôle des loyers par l'Etat est prolongé
de 5 ans après la fin de cette aide.

En outre, les conditions suivantes sont applicables:

Logements destinés à la location

- a) les bâtiments d'habitation locatifs répondent par le nombre, le type et les loyers des logements prévus à un besoin prépondérant d'intérêt général ;

Logements destinés à la vente

- b) les bâtiments d'habitation destinés à la vente, quel que soit le mode d'aliénation (notamment cession de droits de copropriété d'étages ou de parties d'étages, d'actions ou de parts sociales) répondent, par le nombre, le type et le prix des logements prévus à un besoin prépondérant d'intérêt général ;

Bâtiments commerciaux et artisanaux

- c) les bâtiments destinés aux commerces, aux autres activités du secteur tertiaire et à l'artisanat répondent, par leur nombre, leur situation et leur type à un besoin d'intérêt général ;

Garanties

- d) les garanties appropriées, assurant le respect des restrictions dont l'autorisation de construire est assortie, sont dûment fournies.

² Les plans techniques et financiers, notamment les normes applicables à l'état locatif ou au plan de vente et aux réserves pour entretien, doivent être préalablement agréés par le département. Toute modification qui intervient en cours de construction doit être signalée et faire, le cas échéant, l'objet d'un nouvel agrément.

³ Les prix et les loyers des bâtiments visés sous alinéa 1, lettres a et b, sont soumis au contrôle de l'Etat pendant une durée de 15 ans dès la date d'entrée moyenne dans les logements ou locaux, selon les modalités prévues au chapitre VI (art. 42 à 48) de la loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 4 décembre 1977.

Article 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

Secrétariat du Grand Conseil**PL 8498**

Projet présenté par les députés:

*M^{me} et MM. Christian Grobet, Rémy Pagani,
Jean Spielmann, Alberto Velasco, Françoise Schenk-
Gottret, Pierre-Alain Cristin, Christian Ferrazino,
Pierre Vanek et René Ecuyer*

Date de dépôt: 24 avril 2001

Messagerie

Projet de loi**modifiant la loi générale sur les zones de développement (L 1 35)**

(Priorité aux logements sociaux et renforcement de la protection des locataires)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
décrète ce qui suit :

Article 1

La loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957, est
modifiée comme suit :

Art. 1 But et application des normes (nouvelle teneur)

Les dispositions de la présente loi fixent les conditions applicables à
l'aménagement et l'occupation rationnelle des zones de développement
affectées à l'habitat, au commerce et aux autres activités du secteur tertiaire,
ainsi que les conditions auxquelles le Conseil d'Etat peut autoriser
l'application des normes d'une telle zone. Le Conseil d'Etat peut également
autoriser des activités artisanales dans les zones de développement précitées
lorsqu'elles ne sont pas susceptibles de provoquer des inconvénients graves
pour le voisinage ou le public. Les zones de développement sont réservées,
sous réserve du rez-de-chaussée des immeubles, à la construction de
logements, à moins qu'une affectation spéciale autre que le logement ne soit

spécifiquement prévue pour une zone de développement dans le cadre de la loi ayant institué cette zone.

Art. 5 Besoins à respecter (nouvelle teneur)

¹ En exécution de l'article 2, alinéa 1, lettre b, la délivrance de l'autorisation de construire est subordonnée à la condition que 2/3 au moins des logements autorisés correspondent à des logements d'utilité publique répondant aux besoins prépondérants de la population, la priorité étant accordée à la construction de logements HBM. Si les loyers bénéficient d'une subvention de l'Etat, le contrôle des loyers par l'Etat est prolongé de 10 ans après la période de subventionnement.

En outre, les conditions suivantes sont applicables:

Logements destinés à la location

- a) les bâtiments d'habitation locatifs répondent par le nombre, le type et les loyers des logements prévus à un besoin prépondérant d'intérêt général ;

Logements destinés à la vente

- b) les bâtiments d'habitation destinés à la vente, quel que soit le mode d'aliénation (notamment cession de droits de copropriété d'étages ou de parties d'étages, d'actions ou de parts sociales) répondent, par le nombre, le type et le prix des logements prévus à un besoin prépondérant d'intérêt général ;

Bâtiments commerciaux et artisanaux

- c) les bâtiments destinés aux commerces, aux autres activités du secteur tertiaire et à l'artisanat répondent, par leur nombre, leur situation et leur type à un besoin d'intérêt général ;

Garanties

- d) les garanties appropriées, assurant le respect des restrictions dont l'autorisation de construire est assortie, sont dûment fournies.

² Les plans techniques et financiers, notamment les normes applicables à l'état locatif ou au plan de vente et aux réserves pour entretien, doivent être préalablement agréés par le département. Toute modification qui intervient en cours de construction doit être signalée et faire, le cas échéant, l'objet d'un nouvel agrément.

³ Les prix et les loyers des bâtiments visés sous alinéa 1, lettres a et b, sont soumis au contrôle de l'Etat pendant une durée de 20 ans dès la date d'entrée moyenne dans les logements ou locaux, selon les modalités prévues au chapitre VI (art. 42 à 48) de la loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 4 décembre 1977.

Article 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain du jour de sa promulgation.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

La loi sur les zones de développement a été adoptée en 1957 dans le but, d'une part, de créer des zones destinées principalement à la construction de logements en affectant à cette fin des terrains situés en zone villas et, d'autre part, de soumettre les plans financiers de ces logements à l'approbation du Conseil d'Etat pour qu'il s'assure que ceux-ci répondent au besoin général de la population, raison pour laquelle les loyers de ces logements sont contrôlés durant 10 ans, même s'ils ne sont pas subventionnés.

Le Conseil d'Etat a pris l'habitude, sur cette base, de prévoir que les deux tiers des logements sont des logements sociaux.

Au moment où la demande de logements est devenue plus forte et où certains milieux souhaiteraient supprimer l'obligation de réaliser des logements sociaux dans les zones de développement qui ont été créées à cet effet et que la priorité soit accordée à la construction de logements pour les personnes aisées, alors que la pénurie d'appartements locatifs frappe en premier lieu les citoyennes et les citoyens les moins favorisés, il apparaît souhaitable que la règle des deux tiers de logements sociaux soit inscrite dans la loi.

Par ailleurs, il convient de veiller, vu la pénurie de terrains pour des logements, à ce que les zones de développement soient réservées à la construction de logements, sous réserve des rez-de-chaussée des immeubles, à moins que ces zones ne bénéficient d'une affectation spéciale. La construction de bureaux sur des terrains propices au logement, comme la campagne Moreillon à Chêne-Bougeries, ne devrait pas être admise.

Le présent projet de loi vise à atteindre ces buts et à prolonger de dix ans la durée du contrôle des loyers, vu la pression exercée par les milieux immobiliers sur les loyers.

Au bénéfice des explications qui précèdent, nous vous invitons, Mesdames et Messieurs les députés, à réserver un bon accueil au présent projet de loi.

Date de dépôt : 8 janvier 2002

Messagerie

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapporteur: M. Florian Barro

Mesdames et
Messieurs les députés,

Ce projet de loi, dont vous trouverez la version originale en page 7, vise à imposer :

- dans les zones de développement le logement comme donnée de base, les activités étant limitées au rez-de-chaussée ou au bon vouloir du Grand Conseil ;
- dans chaque projet de construction un taux minimum de 2/3 de logements sociaux répondants aux besoins prépondérants de la population faute de quoi l'autorisation ne saurait être octroyée ;
- la priorité aux HBM ;
- de poursuivre, après le subventionnement, un contrôle de 10 ans sur les loyers ;
- de porter le contrôle des logements à louer ou à vendre (dits LGZD) de 10 à 20 ans.

Et tout ce beau programme pour quoi faire, je vous le demande ?

A : pour décourager la construction de logements ?

B : pour enrayer la pénurie de logements ?

C : pour tout contrôler et étatiser la construction de logements ?

Si vous avez répondu A ou C, vous avez tout faux. En effet et contrairement aux apparences, il s'agit bien de lutter contre la pénurie de logements. Les principaux acteurs du logement en général, et du logement social en particulier, ne souscrivent pas à ces propositions qui sont tout le contraire d'une invitation à construire plus, mieux et rapidement. Dans les quelques auditions que la majorité de gauche du Grand Conseil a laissé

organiser pour des raisons de forme, il a été rappelé que les quotas, les planifications, la rigidité ne faisaient pas bon ménage avec la souplesse, l'esprit d'entreprise, la créativité. En réalité, 2 mondes qui s'opposent, entre ceux qui ont la responsabilité de construire des logements et ceux qui échafaudent des théories.

C'est d'ailleurs tellement séduisant comme programme que même le DAEL n'en veut pas, préférant la pratique souple de la négociation, de cas en cas. Le DAEL a précisé lors des travaux de commission qu'en moyenne sur 10 ans, 79,8% des logements construits en zone de développement ont été subventionnés, tout en relevant que ces dernières années ce taux est inférieur. Ce succès est au prix d'une certaine souplesse (DAEL dixit).

Le projet de loi initial a dû faire l'objet d'un remaniement important pour le rendre compatible aux yeux du groupe des Verts. A cet égard il convient de saluer le travail de modérateur des Verts pour rendre ce projet un peu moins inacceptable aux yeux de la minorité à savoir :

- permettre de conserver une mixité en zone de développement (logements – activités). Il est d'ailleurs intéressant de relever que les groupes parlementaires qui s'insurgent contre l'installation de centres commerciaux en zone industrielle sont les mêmes qui souhaitent interdire l'implantation d'activités en zone de développement, et en particulier des centres commerciaux ; c'est vrai qu'il leur reste la France et le canton de Vaud. Comme politique de proximité on peut mieux faire ;
- de supprimer la référence aux autorisations de construire pour établir le quota de logements subventionnés, ce qui représentait une aberration technique et administrative. La notion de répartition de ce quota au niveau d'un secteur est déjà un pas vers une souplesse d'application de la loi. A noter qu'aujourd'hui la pratique du DAEL intègre la notion de secteur à l'ensemble du canton ;
- ramener de 10 à 5 ans le contrôle des loyers après subventionnement, respectivement de 20 à 15 ans la durée de contrôle pour les logements non subventionnés.

Il convient encore de relever que, parmi les signataires de ce projet de loi, certains ont été ou sont en charge de collectivités, ce qui dénote, en particulier, pour les 2 premiers points cités ci-dessus, une curieuse notion de l'aménagement du territoire et de la pratique administrative. Nous sommes certains que l'empressement de la rédaction dû à l'échéance électorale a été fatale à la modération habituelle que nous leur connaissons.

En conclusion, et forte de la conviction que cette proposition paralysera les relations entre constructeurs et autorités, la minorité vous invite à rejeter ce projet de loi, que ce soit dans sa version initiale ou celle adoucie à la méthode des Verts.