



Date de dépôt : 16 décembre 2024

Rapport

de la commission du logement chargée d'étudier le projet de loi de Cyril Aellen, Bénédicte Montant, Benoît Genecand, Lionel Halpérin, Pierre Weiss, Jacques Béné, Antoine Barde, Ivan Slatkine, Nathalie Fontanet, Edouard Cuendet, Jean-Marie Voumard, Eric Stauffer, Ronald Zacharias, Beatriz de Candolle, Bertrand Buchs, Christo Ivanov, Serge Hiltpold, Raymond Wicky, Olivier Cerutti, Sandra Golay, Thomas Bläsi, Renaud Gautier, Jean Sanchez, Francisco Valentin, Pascal Spuhler, Gabriel Barrillier, Philippe Morel, Jean-Luc Forni, Jean-Marc Guinchard, Stéphane Florey, Béatrice Hirsch, Anne Marie von Arx-Vernon, Simone de Montmollin, Daniel Zaugg, François Lance modifiant la loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL) (I 4 05) (Pour favoriser la réalisation de logements)

Rapport de majorité de Caroline Renold (page 4)

Rapport de première minorité de Sébastien Desfayes (page 9)

Rapport de seconde minorité de Murat-Julian Alder (page 14)

Projet de loi (11400-B)

**modifiant la loi générale sur le logement et la protection des locataires
(LGL) (I 4 05) (Pour favoriser la réalisation de logements)**

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

Art. 1 Modifications

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

Art. 2A Investissement pour la construction de logements d'utilité publique et pour les équipements publics utiles aux quartiers (nouvelle teneur)

¹ Un montant de 35 000 000 francs est investi chaque année pour la construction de logements d'utilité publique et pour les équipements publics utiles aux quartiers.

² Le montant annuel de 35 000 000 francs est investi jusqu'en l'an 2024.

³ Les montants ainsi investis sont utilisés par l'Etat ou, au moyen de dotations, par des fondations immobilières de droit public et des communes pour acquérir des terrains, construire et acquérir des logements d'utilité publique et pour financer toute opération destinée à concourir à la réalisation du parc de logements d'utilité publique, soit notamment les équipements publics utiles aux quartiers.

⁴ L'attribution des montants ainsi investis est décidée par le département après consultation d'une commission d'attribution composée d'un représentant de l'office du logement, qui la préside, d'un représentant d'une fondation immobilière de droit public, d'un représentant de la Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif, d'un représentant des associations professionnelles représentatives de l'immobilier et de la construction, d'un représentant des milieux de défense des locataires et d'un représentant désigné par l'Association des communes genevoises. La composition de la commission d'attribution fait l'objet d'un arrêté du département.

⁵ Les montants ainsi investis sont affectés à concurrence de 90% au moins à l'acquisition de terrains constructibles, à la réalisation de nouveaux logements d'utilité publique neufs ou pour financer toute opération destinée à concourir à la réalisation des équipements publics utiles aux quartiers.

⁶ Le solde des montants ainsi investis peut être affecté à l'acquisition d'immeubles de logements existants.

⁷ En cas de situation particulière, un montant annuel supérieur à 35 000 000 francs peut être investi, pour autant qu'il soit compensé sur une durée de 5 ans. Le montant annuel inscrit au budget d'investissements ne peut toutefois dépasser deux fois le montant annuel prévu.

Art. 2 Entrée en vigueur

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

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de Caroline Renold

Sur renvoi de la plénière du Grand Conseil, la commission a examiné le PL 11400 lors de deux séances, les 30 septembre et 28 octobre 2024. La commission a siégé sous la présidence de Caroline Marti et l'assistance de Stefano Gorgone et les procès-verbaux ont été rédigés par Carla Hunyadi, tous sont chaleureusement remerciés de leur travail.

Le présent projet de loi a fait l'objet d'un rapport très complet et détaillé par la députée Caroline Marti, le PL 11400-A du 3 juin 2024, que nous vous invitons à lire attentivement. Ce dernier examine de manière détaillée les travaux parlementaires qui ont été longs et fournis, entre 2014 et 2024.

Le présent rapport est extrêmement succinct et ne contient pas d'éléments nouveaux par rapport au précédent rapport. En effet, lors de la première séance du 30 septembre 2024, la commission a décidé de réentendre le Conseil d'Etat, ce qui a été fait le 28 octobre 2024. Le conseiller d'Etat entendu a indiqué maintenir sa position, soit le rejet du projet de loi. Les groupes n'ont pas eu d'autres propositions d'auditions ou de déclarations supplémentaires à faire. Aussi, ces deux séances n'ont fait émerger aucun argument nouveau qui n'aurait pas été contenu dans le précédent rapport.

La majorité considère, comme elle l'avait déjà considéré dans son précédent rapport PL 11400-A, que ce projet de loi, de même que la proposition d'amendement du groupe LC, sont inopportuns, voire dangereux. Ils mettent en danger la construction de logements d'utilité publique (LUP), en permettant que le fonds LUP puisse être utilisé pour le financement d'infrastructures communales. Or, ce fonds doit justement servir à construire des logements d'utilité publique, afin d'atteindre l'objectif fixé que 20% du parc locatif soit constitué de LUP (art. 1 al. LUP).

La majorité rappelle que, depuis le dépôt de ce projet de loi, plusieurs fonds ont été créés pour le financement des infrastructures communales. Le cas échéant, ce sont ces fonds qui devraient être alimentés pour répondre à la problématique du financement des infrastructures publiques communales.

La majorité de la commission vous invite ainsi à refuser ce projet de loi.

Audition du conseiller d'Etat Antonio Hodgers, le 28 octobre 2024

Le conseiller d'Etat explique que la position du Conseil d'Etat n'a pas changé depuis 10 ans, et qu'il est opposé au projet de loi. Le Conseil d'Etat peine à comprendre pourquoi le canton subventionnerait des infrastructures communales. Ce projet prévoit un report de charges, soit prendre de l'argent du contribuable genevois pour le donner à des infrastructures communales.

Depuis le dépôt de ce projet de loi, le Conseil d'Etat a créé trois fonds : le fonds intercommunal d'assainissement (2015), le fonds intercommunal des développements urbains (2016) et le fonds intercommunal d'équipement qui prélève des taxes d'équipement. Ces fonds sont suffisants.

Un des autres problèmes est que l'amendement proposé par Le Centre abolirait le fonds LUP et qu'il s'agit là d'une remise en cause de l'accord politique de 2011 alors que le Conseil d'Etat ne voit vraiment pas de raison de revenir là-dessus. Le mécanisme fonctionne, il y a eu un moins-dépensé pendant quelques années, aujourd'hui ce n'est plus vraiment la réalité. Pour le Conseil d'Etat, il n'y a donc pas de raison de légiférer sur ce point.

Un député UDC explique que des communes ont besoin de fonds pour payer leurs infrastructures publiques. Il se réfère aux fonds mis à disposition par le canton des communes pour des rénovations énergétiques, et il s'étonne de la différence de traitement pour les fonds pour les infrastructures publiques.

Le conseiller d'Etat explique que l'énergie est une politique cantonale et que le canton tous les acteurs qui vont dans ce sens-là. Ici, ce projet de loi cherche à faire financer par le canton des prestations qui sont de par la loi des prestations communales, telles que les crèches. Le cas de Confignon est un cas particulier. Le PLR avait proposé que Confignon cède ses terrains à la commune de Plan-les-Ouates, ceci était provocateur, mais aurait été idéal : les Cherpines seraient devenues 100% un projet de Plan-les-Ouates ; Confignon serait resté sur son village au lieu de devoir assumer un développement urbain disproportionné par rapport à sa réalité. Ceci a été refusé par Confignon. Si vraiment la commune ne peut pas financer, le conseiller d'Etat n'exclut pas de proposer une « lex Confignon », car c'est la seule de toutes les communes genevoises qui doit construire des milliers de logements alors qu'il s'agit d'un village au niveau de la taille.

Le conseiller d'Etat est surpris que le député UDC n'ait pas de problème avec ce PL, car d'habitude il est parcimonieux sur l'usage de l'argent public.

Le député UDC relève que c'est la volonté du Conseil d'Etat de surdévelopper le canton qui est responsable du fait que les communes se retrouvent prises à la gorge à devoir également développer des infrastructures publiques. Ils ne peuvent pas d'un côté dire aux communes de construire plus

de logements et d'un autre les laisser se débrouiller pour les infrastructures publiques. Il reste sur sa position : pour lui, c'est exactement le même cas que l'énergie.

Le député LC a une question par rapport à l'interprétation que fait le conseiller d'Etat de son amendement, puisqu'il a indiqué que l'amendement avait pour but d'abolir le fonds LUP.

Le conseiller d'Etat indique que cet amendement abolit *de facto* le fonds LUP. Le mécanisme proposé par l'amendement, c'est un mécanisme d'investissement. Le solde qui aujourd'hui est de 120 millions de francs à la fin 2023 ne serait plus disponible.

Raphaëlle Vavassori, directrice de la planification et des opérations foncières, explique qu'actuellement il s'agit d'un fonds qui serait transformé en un crédit d'investissement qui serait voté annuellement ou pluriannuellement, selon ce qui est décidé. Il n'y aurait plus d'automatisme et *de facto* le fonds serait effectivement aboli pour être transformé en un crédit d'investissement qui peut être librement ou non voté au budget.

Le député LC explique avoir proposé cet amendement suite à des discussions avec le département des finances, lors desquelles ils ont appris que l'utilisation des fonds n'était plus conforme à la LGAS et qu'à l'instar de tous les autres fonds du canton, un crédit d'investissement devait être voté. Donc ce n'était pas son intention, mais simplement un conseil reçu suite à l'audition du département des finances. Le département disait que l'utilisation des données du fonds actuel n'était plus conforme à la loi.

Le conseiller d'Etat connaît cette position du département des finances, qui fait un peu la chasse aux fonds qui ne sont pas illégaux puisqu'il s'agit de lois de même rang. Il y a une gêne du DF, mais il n'y a pas d'illégalité à l'existence du fonds et à sa poursuite. C'est un choix politique qui est fait, qui leur paraît plus adéquat vu la variabilité des volumes propre au marché immobilier.

Le député LC revient sur la question du soutien des communes. Quand les représentants des communes leur disent que le principal frein politique à la création de logements, ce sont les investissements nécessaires, il a tendance à les écouter et à vouloir trouver une solution. Quand il apprend que, pendant 9 ans, il y a eu plus de thésaurisation que d'investissements, il se dit que c'est une solution finalement non pas idéologique, mais pragmatique. Il se demande s'il ne faut pas être concret et répondre à cette inquiétude.

Le conseiller d'Etat constate qu'il n'y a plus aucune commune qui veut construire sur son territoire, à commencer par les plus fortunées. Donc, ce n'est pas un problème d'argent. Personne ne veut construire près de chez soi. On s'approche des élections et un proverbe français dit que « maires bâtisseurs,

maires battus ». On ne peut pas être populaire politiquement quand on construit, car on dérange les personnes qui habitent déjà là et on arrange les personnes qui n'habitent pas encore là. Il pense que c'est une réalité. Une commune comme Plan-les-Ouates ne peut pas dire qu'elle a des difficultés financières, Meyrin non plus. Une manière d'avoir plus d'argent est d'augmenter les densités parce que le rendement fiscal sur une parcelle augmente également et les communes ne veulent pas. Cet argument financier est un peu déclaré comme tel, mais du moment qu'on creuse les plans urbanistiques et financiers avec les communes, ce n'est pas cela le cœur de l'enjeu. Globalement, un quartier coûte en infrastructures au départ, et après ça rapporte. La question qu'il pose au député LC, c'est que si l'on veut donner plus d'argent aux communes, pourquoi prendre sur le fonds LUP. C'est un non-dépensé ces dernières années. Mais c'est un fonds qui est dédié aux logements d'utilité publique et pas à l'équipement public. Il demande pourquoi ils prennent ce fonds-là. Il pose sincèrement la question. Le député LC semble dire qu'on peut piocher dans un fonds et mettre dans l'autre.

Ce PL a une tare, c'est qu'il s'attaque à l'accord du logement de Mark Muller de 2011, sous prétexte d'aider les communes. Or le conseiller d'Etat pense qu'en politique il faut assumer ses positions. Si on veut aider les communes, il faut faire un projet de loi pour aider les communes. Si on veut diminuer le fonds LUP, il faut déposer un projet de loi pour diminuer le fonds LUP. Mais le fait de vouloir faire les deux dans le même mouvement donne l'impression qu'aider les communes est un prétexte pour diminuer le fonds LUP. Il propose de sortir de cela, d'assumer les positions des unes des autres et de séparer les débats.

Le député LC ne partage pas du tout l'opinion du conseiller d'Etat. Si on veut créer des LUP, il faudrait de toute manière construire, et pour construire il faut convaincre une commune. Etre « généreux » en matière de dotations pour les investissements des communes est un bon moyen selon lui de régler le problème. Quand on sait que ces dix dernières années, il y avait plus de 50% de la dotation du fonds LUP qui n'était pas utilisée, ce n'est peut-être pas une mauvaise idée d'utiliser ces fonds. Si ces 35 millions sont utilisés pour la construction de logements d'utilité publique, il n'y a pas de question d'affectation aux communes. Si la volonté était de supprimer le fonds LUP, ils auraient fait un projet de loi. Il pense avoir répondu à sa question. L'approche pragmatique est préférable à l'approche dogmatique. C'est son point de vue.

Le conseiller d'Etat entend son point de vue, mais ce n'est pas ce que dit son amendement. L'amendement ne dit pas que l'usage serait subsidiaire selon qu'il y a un reste du fonds LUP. L'amendement formulé comme tel ne peut

pas être interprété comme « subsidiairement, on peut financer l'équipement public ».

Vote

Suite à cette audition, la commission a procédé au vote, sans déclarations supplémentaires des partis.

L'entrée en matière est refusée à la majorité suivante :

Oui :	7 (2 UDC, 4 PLR, 1 LC)
Non :	8 (3 S, 2 Ve, 1 LJS, 2 MCG)
Abstentions :	—

La majorité vous invite ainsi à refuser ce projet de loi pour toutes les raisons développées dans son rapport PL 11400-A.

Date de dépôt : 7 janvier 2025

RAPPORT DE LA PREMIÈRE MINORITÉ

Rapport de Sébastien Desfayes

La plénière du Grand Conseil avait renvoyé ce projet de loi à la commission du logement lors de la séance du 30 août 2024.

La commission du logement a décidé d'auditionner le conseiller d'Etat Antonio Hodgers, notamment au sujet du problème d'illégalité du fonds LUP.

En effet, ainsi que le département des finances l'a rapporté, la création du fonds LUP est antérieure à l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014 de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF). Il convient de mettre en conformité l'utilisation du fonds LUP avec la LGAF. En effet, l'art. 31 al. 2 LGAF prévoit que : « Les dépenses d'investissement font l'objet de crédits d'ouvrage ou d'acquisition, de crédits de renouvellement, de crédits destinés aux prêts ou dotations (...) ».

Contrairement à ce qu'a étrangement soutenu M. le conseiller d'Etat Antonio Hodgers et son département lors de la séance du 28 octobre 2024, le fait que la LGL soit de même rang que la LGAF ne permet pas de réparer cette illégalité.

L'on rappellera d'abord que la LGAF dispose en ses articles 1 à 3 ce qui suit :

Art. 1 Buts

La présente loi doit permettre aux entités relevant de son champ d'application :

- a) d'appliquer de manière efficace les règles constitutionnelles et légales en matière de gestion des finances de l'Etat ;*
- b) de disposer des outils de décision et des instruments nécessaires à la gestion financière ;*
- c) de mettre en œuvre une gestion financière conforme aux principes de performance de l'action publique, tout en garantissant un équilibre des comptes.*

Art. 2 Objet

La présente loi régit la gestion et la planification financières, les autorisations de dépenses, la présentation des états financiers, le système de contrôle interne, les compétences en matière financière et la statistique financière.

Art. 3 Champ d'application

¹ *La présente loi est applicable :*

- a) au Grand Conseil ;*
- b) au Conseil d'Etat ;*
- c) au pouvoir judiciaire ;*
- d) à l'administration cantonale ainsi qu'aux entités qui lui sont rattachées ;*
- e) à la Cour des comptes.*

Il est donc patent que la LGAF est une loi-cadre qui régit l'ensemble des fonds cantonaux, comme l'a confirmé le département des finances.

Même si la LGAF n'avait pas été une loi-cadre, elle aurait primé sur la LGL en vertu du principe d'antériorité.

Par ailleurs, en arguant que l'obligation d'un crédit d'investissement abolirait de facto le fonds LUP, le département du territoire s'é gare. Comme l'a relevé le département des finances, **toutes les dépenses d'investissements doivent passer par des crédits d'investissement. Le fonds LUP est le seul fonds qui aujourd'hui ne respecte pas cette disposition votée par le Grand Conseil.**

Comme il le sera vu ci-dessous, il faut mettre fin à cette situation illégale.

Pour le surplus, il sera rappelé que le groupe Le Centre (sous son ancienne dénomination PDC) avait présenté à la fin de l'année 2010 une motion intitulée « Pour inciter les communes à accueillir plus de logements ! ».

Cette motion exposait un constat largement reconnu selon lequel, outre la rareté des terres, l'obstacle principal à la réalisation de logements réside dans la réticence des communes à autoriser la construction d'un plus grand nombre de logements sur leurs territoires, principalement en raison des implications financières qui y sont associées.

La densification coûte très cher aux communes et il s'agit d'un problème majeur auquel il faut apporter une solution pragmatique et efficiente.

Ce ne sont pas les moyens financiers qui manquent à la réalisation de logements. Les blocages sont dus aux difficultés liées au financement des équipements publics à la charge des communes.

Déposé en 2014, le PL 11400 a donc pour objectif d'étendre le fonds LUP de 35 millions de francs à une mission supplémentaire, à savoir le financement des équipements publics utiles aux quartiers.

Déposé en 2014, ce projet de loi avait fait l'objet de la forte opposition du département qui alléguait que l'intégralité des 35 millions était nécessaire annuellement à la création de LUP et que pas un centime ne pouvait être alloué ailleurs.

Il avait donc été décidé de geler ce projet de loi pour que le simple écoulement du temps dévoile si, comme l'affirmait le département, l'entier du fonds LUP allait être dépensé annuellement.

Les huit années passées ont éclairé d'une lumière crue les assertions du département.

Aujourd'hui, il est avéré que le fonds n'a été utilisé qu'à hauteur de la moitié sur ces huit dernières années. De surcroît, les facteurs actuels de blocage proviennent des communes principalement, pour leurs équipements publics.

Sur la période 2013-2022, les dépenses annuelles s'élèvent en moyenne à 25 millions de francs, à comparer au budget annuel moyen de 35 millions.

Il en résulte un écart annuel moyen de 10 millions qui, cumulé sur huit ans, constitue le solde du fonds de 100 millions à fin 2022 dans les fonds propres de l'Etat.

Bref, contrairement à ce que croyait bon d'affirmer le département, les dépenses ont toujours été inférieures aux affectations, ce qui explique que la courbe du solde augmente au fil des années.

Oui, fin 2022, le solde s'élevait à environ 100 millions.

C'est ce montant qui a échappé à la construction d'équipements publics tels que des crèches, écoles, parcs, places, etc.

Comme vu précédemment, il existe un deuxième problème, celui de l'illégalité du fonds LUP.

Il convient donc de modifier la loi pour mettre fin à cette illégalité en retenant que les dépenses d'investissements du fonds LUP doivent également faire l'objet d'un crédit d'investissement voté par le Grand Conseil.

C'est dans ce contexte que l'amendement général suivant, repris de celui de notre ancien collègue Cyril Aellen lors des travaux de commission, est déposé. Cet amendement s'inscrit dans la droite ligne de ce qui a été discuté lors du traitement du PL 11400. Il s'agit d'un amendement de compromis :

Premièrement, cet amendement général réinstaura l'objectif du financement de 35 millions de francs jusqu'à ce que la part des LUP atteigne

les 20% du parc locatif du canton. La limitation à dix ans de ce financement, prévue dans le projet de loi, est donc supprimée.

Deuxièmement, conformément aux remarques du département des finances sur la nécessité de mettre en conformité le fonds LUP avec la LGAF, ce financement est octroyé par le biais d'un crédit d'investissement présenté par le Conseil d'Etat.

Troisièmement, outre l'affectation d'ores et déjà prévue dans la loi existante, les montants du fonds LUP peuvent aussi être utilisés à la construction des équipements publics utiles au quartier.

Quatrièmement, la consultation de la commission d'attribution des fonds (composée d'un représentant de l'office du logement, qui la préside, d'un représentant d'une fondation immobilière de droit public, d'un représentant de la Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif, d'un représentant des associations professionnelles représentatives de l'immobilier et de la construction, d'un représentant des milieux de défense des locataires et d'un représentant désigné par l'Association des communes genevoises) est maintenue.

Cinquièmement, il est précisé que le crédit d'investissement est affecté à concurrence de 90% au moins, en lieu et place de 70% comme le prévoit la loi actuelle, à l'acquisition de terrains constructibles, à la réalisation de nouveaux logements d'utilité publique neufs ou au financement d'opérations destinées à concourir à la réalisation d'équipements publics utiles aux quartiers. C'est donc dire que la priorité n'est pas que l'Etat acquiert des immeubles qui proposent déjà des loyers bas qui sont compatibles avec le marché LUP.

Sixièmement, en cas de situation particulière, le Conseil d'Etat a la possibilité de temporairement s'écarter de cette proportion s'il existe des opportunités.

Septièmement, il est aussi prévu une autre exception dans le cas où le Conseil d'Etat viendrait avec un crédit supérieur à 35 millions de francs qu'il compenserait par la suite. En ce sens, il existe une double possibilité, à savoir la possibilité, d'une part, de conserver les fonds non utilisés, avec la possibilité, d'autre part, d'augmenter au-delà des 35 millions de francs l'écart ensuite compensé sur une durée de cinq ans.

En résumé, cet amendement général apporte une solution pérenne au problème majeur entravant le développement du canton, à savoir le financement de la construction des équipements publics. Il met aussi fin à une situation illégale en mettant le fonds LUP en conformité avec la LGAF.

PL 11400 (amendement)**Art. 2A Investissement pour la construction de logements d'utilité publique et pour les équipements publics utiles aux quartiers (nouvelle teneur)**

¹ Jusqu'à ce que la part des logements d'utilité publique atteigne 20% du parc locatif du canton, un crédit d'investissement de 35 000 000 francs doit être présenté chaque année par le Conseil d'Etat pour la construction de logements d'utilité publique et pour les équipements publics utiles aux quartiers dans lesquels ils sont réalisés.

² Le crédit d'investissement doit permettre à l'Etat, directement ou, au moyen de dotations, à des fondations immobilières de droit public et des communes, à ces dernières d'acquérir des terrains, de construire et d'acquérir des logements d'utilité publique et de financer toute opération destinée à concourir à la réalisation du parc de logements d'utilité publique, soit notamment des équipements publics utiles aux quartiers.

³ Le crédit d'investissement est affecté par le département, après consultation d'une commission d'attribution composée d'un représentant de l'office du logement, qui la préside, d'un représentant d'une fondation immobilière de droit public, d'un représentant de la Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif, d'un représentant des associations professionnelles représentatives de l'immobilier et de la construction, d'un représentant des milieux de défense des locataires et d'un représentant désigné par l'Association des communes genevoises. La composition de la commission d'attribution fait l'objet d'un arrêté du département.

⁴ Le crédit d'investissement est affecté à concurrence de 90% au moins à l'acquisition de terrains constructibles, à la réalisation de nouveaux logements d'utilité publique neufs ou au financement d'opérations destinées à concourir à la réalisation d'équipements publics utiles aux quartiers.

⁵ En cas de situation particulière :

- a) le Conseil d'Etat peut temporairement s'écarter de cette proportion ;
- b) le Conseil d'Etat peut présenter un crédit d'investissement d'un montant supérieur à 35 000 000 francs, pour autant qu'il soit compensé sur une durée de 5 ans. Le montant annuel inscrit au budget d'investissements ne peut toutefois dépasser deux fois le montant annuel prévu.

A la lumière de ce qui précède, le rapporteur de première minorité vous invite à voter l'entrée en matière du PL 11400 et à soutenir l'amendement présenté ci-dessus.

Date de dépôt : 7 janvier 2025

RAPPORT DE LA SECONDE MINORITÉ

Rapport de Murat-Julian Alder

Le projet de loi PL 11400¹, déposé par le groupe PLR le 25 mars 2014, a pour but de modifier l'art. 2A LGL, actuellement libellé comme suit :

Art. 2A Fonds propre affecté pour la construction de logements d'utilité publique

¹ *Un montant de 35 000 000 francs est attribué chaque année à un Fonds propre affecté pour la construction de logements d'utilité publique (ci-après : Fonds), institué par la présente loi et par la loi pour la construction de logements d'utilité publique, du 24 mai 2007.*

² *Cette attribution est financée en premier lieu par la part cantonale au bénéfice de la Banque nationale suisse. Dans l'hypothèse où cette part cantonale serait insuffisante, le solde du financement sera assuré par un autre financement.*

³ *Le montant annuel de 35 000 000 francs est attribué, chaque année, au Fonds, jusqu'à ce que la part des logements d'utilité publique atteigne 20% du parc locatif du canton.*

⁴ *Les ressources financières du Fonds sont utilisées par l'Etat ou, au moyen de dotations, par des fondations immobilières de droit public et des communes pour acquérir des terrains, construire et acquérir des logements d'utilité publique et pour financer toute opération destinée à concourir à la réalisation du parc de logements d'utilité publique.*

⁵ *L'attribution des ressources financières du Fonds est décidée par le département après consultation d'une commission d'attribution composée d'un représentant de l'office cantonal du logement et de la planification foncière, qui la préside, d'un représentant d'une fondation immobilière de droit public, d'un représentant de la Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif, d'un représentant des associations professionnelles représentatives de l'immobilier et de la construction, d'un représentant des milieux de défense des locataires et d'un représentant désigné*

¹ Disponible sous le lien suivant : <https://ge.ch/grandconseil/data/texte/PL11400.pdf>

par l'Association des communes genevoises. La composition de la commission d'attribution fait l'objet d'un arrêté du département.

⁶ Les ressources financières du Fonds sont affectées à concurrence de 70% au moins à l'acquisition de terrains constructibles et la réalisation de logements d'utilité publique neufs.

⁷ Le solde des ressources financières du Fonds peut être affecté à l'acquisition d'immeubles de logements existants.

⁸ En cas de situation particulière :

- le Conseil d'Etat peut temporairement s'écarter de cette proportion ;
- le Fonds peut bénéficier d'attributions financières supplémentaires au montant annuel de 35 000 000 francs, pour autant qu'il soit compensé sur une durée de 5 ans. Le montant annuel inscrit au budget d'investissements ne peut toutefois dépasser deux fois le montant annuel prévu.

Dans sa forme initiale, le PL 11400 proposait de modifier cette disposition de la manière suivante :

Art. 2A Investissement pour la construction de logements d'utilité publique et pour les équipements publics utiles aux quartiers (nouvelle teneur)

¹ Un montant de 35 000 000 F est investi chaque année pour la construction de logements d'utilité publique et pour les équipements publics utiles aux quartiers.

² Le montant annuel de 35 000 000 F est investi jusqu'en l'an 2024.

³ Les montants ainsi investis sont utilisés par l'Etat ou, au moyen de dotations, par des fondations immobilières de droit public et des communes pour acquérir des terrains, construire et acquérir des logements d'utilité publique et pour financer toute opération destinée à concourir à la réalisation du parc de logements d'utilité publique, soit notamment les équipements publics utiles aux quartiers.

⁴ L'attribution des montants ainsi investis est décidée par le département après consultation d'une commission d'attribution composée d'un représentant de l'office du logement, qui la préside, d'un représentant d'une fondation immobilière de droit public, d'un représentant de la Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif, d'un représentant des associations professionnelles représentatives de l'immobilier et de la construction, d'un représentant des milieux de défense des locataires et d'un représentant désigné par l'Association des communes genevoises. La composition de la commission d'attribution fait l'objet d'un arrêté du département.

5 Les montants ainsi investis sont affectés à concurrence de 90% au moins à l'acquisition de terrains constructibles, à la réalisation de nouveaux logements d'utilité publique neufs ou pour financer toute opération destinée à concourir à la réalisation des équipements publics utiles aux quartiers.

6 Le solde des montants ainsi investis peut être affecté à l'acquisition d'immeubles de logements existants.

7 En cas de situation particulière, un montant annuel supérieur à 35 000 000 F peut être investi, pour autant qu'il soit compensé sur une durée de 5 ans. Le montant annuel inscrit au budget d'investissements ne peut toutefois dépasser deux fois le montant annuel prévu.

Après un premier traitement par la commission (cf. rapport PL 11400-A²), le groupe PLR a déposé un amendement général³ à son projet de loi, libellé comme suit :

Art. 2A Investissement pour la construction de logements d'utilité publique et pour les équipements publics utiles aux quartiers (nouvelle teneur)

¹ Jusqu'à ce que la part des logements d'utilité publique atteigne 20% du parc locatif du canton, un crédit d'investissement de 35 000 000 F doit être présenté chaque année par le Conseil d'Etat pour la construction de logements d'utilité publique et pour les équipements publics utiles aux quartiers dans lesquels ils sont réalisés.

² Le crédit d'investissement doit permettre à l'Etat, directement ou, au moyen de dotations, à des fondations immobilières de droit public et des communes, à ces dernières d'acquérir des terrains, de construire et d'acquérir des logements d'utilité publique et de financer toute opération destinée à concourir à la réalisation du parc de logements d'utilité publique, soit notamment des équipements publics utiles aux quartiers.

³ Le crédit d'investissement est affecté par le département, après consultation d'une commission d'attribution composée d'un représentant de l'office du logement, qui la préside, d'un représentant d'une fondation immobilière de droit public, d'un représentant de la Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif, d'un représentant des associations professionnelles représentatives de l'immobilier et de la construction, d'un représentant des milieux de défense des locataires et d'un représentant désigné par l'Association des communes genevoises. La composition de la commission d'attribution fait l'objet d'un arrêté du département.

² Disponible sous le lien suivant :
<https://ge.ch/grandconseil/data/texte/PL11400A.pdf>

³ Cf. PL 11400-A, annexe 6, p. 94.

⁴ *Le crédit d'investissement est affecté à concurrence de 90% au moins à l'acquisition de terrains constructibles, à la réalisation de nouveaux logements d'utilité publique neufs ou au financement d'opérations destinées à concourir à la réalisation d'équipements publics utiles aux quartiers.*

⁵ *En cas de situation particulière :*

– *le Conseil d'Etat peut temporairement s'écarter de cette proportion ;*
– *le Conseil d'Etat peut présenter un crédit d'investissement d'un montant supérieur à 35 000 000 de francs,*
pour autant qu'il soit compensé sur une durée de 5 ans. Le montant annuel inscrit au budget d'investissements ne peut toutefois dépasser deux fois le montant annuel prévu.

^{6 à 8} *[supprimés]*

En tant que de besoin, le rapporteur de minorité précise que le groupe PLR maintient cet amendement général et que sa reproduction ci-dessus emporte dépôt du même amendement général en vue des débats qui porteront sur le rapport PL 11400-B.

Les trois principaux motifs de cet amendement général sont les suivants :

1. Crédit d'investissement (art. 2A al. 1 de l'amendement général)

Actuellement, selon l'art. 2A al. 2 LGL, cette attribution est financée en premier lieu par la part cantonale au bénéfice de la Banque nationale suisse.

Or, comme l'ont démontré M. Pierre Béguet, directeur général des finances, et M. Pierre-Emmanuel Beun, directeur auprès de la direction générale de finances, lors de leur audition par la commission⁴, cette disposition est contraire à la LGAF.

C'est pourquoi l'amendement général propose de remplacer cette attribution par un crédit d'investissement en bonne et due forme.

2. Equipements utiles aux quartiers (art. 2A al. 2 de l'amendement général)

Actuellement, l'art. 2A al. 4 LGL prévoit que le fonds LUP est exclusivement affecté pour acquérir des terrains, construire et acquérir des logements d'utilité publique et pour financer toute opération destinée à concourir à la réalisation du parc de logements d'utilité publique.

L'amendement général propose de préciser cette notion en y intégrant celle d'équipements publics utiles aux quartiers.

⁴ Cf. PL 11400-A, pp. 53 ss.

En effet, lorsque l'Association des communes genevoises a été auditionnée⁵, sa présidente de l'époque, M^{me} Catherine Kuffer-Galland, a notamment salué « *la volonté de ce PL qui cherche à trouver des pistes pour assurer le financement de la réalisation de logements* » et rappelé qu'« *on connaît les difficultés que les communes rencontrent pour assumer le financement des nouveaux quartiers, notamment en raison du décalage temporel entre la réalisation des logements et les recettes fiscales engendrées par les nouveaux habitants, recettes qui de toute façon ne parviennent que rarement à couvrir les charges de la réalisation des logements (...)* ».

En d'autres termes, les communes sont dissuadées de construire des logements d'utilité publique.

L'amendement général propose de corriger cela par une incitation financière en élargissant l'affectation du fonds LUP aux équipements publics qui sont à la charge des communes afin de les encourager à construire des logements d'utilité publique.

3. Taux d'affectation (art. 2A al. 4 de l'amendement général)

Actuellement, l'art. 2A al. 6 LGL prévoit que les ressources financières du fonds sont affectées à concurrence de 70% au moins à l'acquisition de terrains constructibles et la réalisation de logements d'utilité publique neufs.

Lors de son audition par la commission, la Chambre genevoise immobilière⁶, représentée par son secrétaire général, M. Christophe Aumeunier, avait relevé « *que, dans un premier temps, il a pu sembler opportun de créer un socle de logements d'utilité publique par le biais de quelques acquisitions, sur le plus long terme, il lui paraît irrationnel d'investir autant d'argent dans des logements déjà construits. Il rappelle que ce dont nous souffrons à Genève, c'est d'une pénurie de logements. Il faut donc réaliser et construire de nouveaux logements* ».

Lors de son audition par la commission, la Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif (FPLC)⁷, représentée par son président, M. Yves de Coulon, et son secrétaire général, M. Damien Clerc, avait indiqué que « *la modification du pourcentage, de 70% à 90% des fonds affectés à l'acquisition de terrains constructibles, ne créerait pas de problèmes particuliers pour la FPLC dans la mesure où la FPLC fait l'acquisition uniquement de terrains constructibles, à l'exception de quelques villas qui se*

⁵ Cf. PL 11400-A, pp. 53 ss.

⁶ Cf. PL 11400-A, pp. 15 ss.

⁷ Cf. PL 11400-A, pp. 42 ss.

trouvent en dehors des zones de développement et qui ne peuvent donc de tout façon pas bénéficier du fonds LUP. Ces villas sont acquises dans la perspective d'une modification de zone ou dans la perspective d'un échange ».

Lors de son audition par la commission, le conseiller d'Etat Antonio Hodgers⁸, chargé du DT, avait déclaré que *« s'agissant de la proposition d'augmenter de 70 à 90% la part du fonds devant servir à la réalisation de nouveaux logements (en réduisant donc de 30% à 10% la possibilité d'utiliser le fonds pour l'acquisition de logements existants), (...) c'est d'ores et déjà la pratique de la commission LUP chargée de valider l'utilisation du fonds. En conséquence, le PL n'apporte pas de nouveautés sur ce sujet. L'inscription de ce taux dans la loi ne crée en définitive qu'une rigidité législative ».*

Or, si dans les faits ce taux est déjà de 90% et que le taux légal de 70% est ainsi dépassé depuis plusieurs années, il ne s'agit absolument pas de faire preuve de rigidité normative, mais simplement d'adapter le droit à la pratique telle que présentée par le Conseil d'Etat lui-même.

Au surplus, afin d'éviter d'inutiles redites, le rapporteur de la seconde minorité prie respectueusement les lecteurs de bien vouloir se référer à l'exposé des motifs du PL 11400, à l'audition de son premier signataire⁹, M. Cyril Aellen, et aux rapports des première¹⁰ et seconde minorité¹¹ du PL 11400-A, rédigés respectivement par M. Sébastien Desfayes et M. Thierry Oppikofer.

Au vu de ce qui précède, la seconde minorité invite respectueusement les membres du Grand Conseil à voter l'entrée en matière sur le projet de loi 11400 et à adopter l'amendement général reproduit ci-dessous. Qu'ils en soient d'avance remerciés.

⁸ Cf. PL 11400-A, pp. 10 ss.

⁹ Cf. PL 11400-A, pp. 4 ss.

¹⁰ Cf. PL 11400-A, pp. 108 ss.

¹¹ Cf. PL 11400-A, pp. 112-113.

Amendement

Art. 2A Investissement pour la construction de logements d'utilité publique et pour les équipements publics utiles aux quartiers (nouvelle teneur)

¹ Jusqu'à ce que la part des logements d'utilité publique atteigne 20% du parc locatif du canton, un crédit d'investissement de 35 000 000 francs doit être présenté chaque année par le Conseil d'Etat pour la construction de logements d'utilité publique et pour les équipements publics utiles aux quartiers dans lesquels ils sont réalisés.

² Le crédit d'investissement doit permettre à l'Etat, directement ou, au moyen de dotations, à des fondations immobilières de droit public et des communes, à ces dernières d'acquérir des terrains, de construire et d'acquérir des logements d'utilité publique et de financer toute opération destinée à concourir à la réalisation du parc de logements d'utilité publique, soit notamment des équipements publics utiles aux quartiers.

³ Le crédit d'investissement est affecté par le département, après consultation d'une commission d'attribution composée d'un représentant de l'office du logement, qui la préside, d'un représentant d'une fondation immobilière de droit public, d'un représentant de la Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif, d'un représentant des associations professionnelles représentatives de l'immobilier et de la construction, d'un représentant des milieux de défense des locataires et d'un représentant désigné par l'Association des communes genevoises. La composition de la commission d'attribution fait l'objet d'un arrêté du département.

⁴ Le crédit d'investissement est affecté à concurrence de 90% au moins à l'acquisition de terrains constructibles, à la réalisation de nouveaux logements d'utilité publique neufs ou au financement d'opérations destinées à concourir à la réalisation d'équipements publics utiles aux quartiers.

⁵ En cas de situation particulière :

- a) le Conseil d'Etat peut temporairement s'écarter de cette proportion ;
- b) le Conseil d'Etat peut présenter un crédit d'investissement d'un montant supérieur à 35 000 000 francs, pour autant qu'il soit compensé sur une durée de 5 ans. Le montant annuel inscrit au budget d'investissements ne peut toutefois dépasser deux fois le montant annuel prévu.