

Date de dépôt : 6 septembre 2016

Rapport

de la Commission du logement chargée d'étudier l'initiative populaire 156 « Halte aux magouilles immobilières, OUI à la loi Longchamp ! »

Rapport de M. Olivier Cerutti

- | | |
|---|---|
| 1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le | 31 octobre 2014 |
| 2. Arrêté du Conseil d'Etat au sujet de la validité de l'initiative, au plus tard le | 28 février 2015 |
| 3. Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative, au plus tard le | 28 février 2015 |
| 4. Décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contreprojet, au plus tard le | 31 octobre 2015
10 mai 2016 ¹
16 novembre 2016 ² |
| 5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, au plus tard le | 31 octobre 2016
11 mai 2017 ¹
17 novembre 2017 ² |

¹ Nouveaux délais en raison des recours à la Cour de justice.

² Nouveaux délais en raison du recours au Tribunal fédéral.

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission du logement a été saisie pour la première fois de cette initiative le 2 mars 2015 et a terminé ses travaux lors de sa séance du 30 mai 2016. C'est sous la présidence de M^{me} Irène Buche puis de M. Cyril Aellen que nous avons débattu de l'initiative populaire 156 visant à modifier la LGZD, **« contre les accapareurs d'appartements et la spéculation en zones de développement, pour des logements en PPE accessibles à la classe moyenne »**.

Les personnes suivantes ont assisté aux séances : M. Antonio Hodgers, conseiller d'Etat chargé du département, du logement et de l'énergie, M^{me} Maria Anna Hutter, sautier du Grand Conseil, M^{me} Marie-Christine Dulon, directrice, et M. Francesco Perrella, directeur, de l'office cantonal du logement et de la planification foncière.

Les procès-verbaux ont été tenus par M^{me} Justine Kamm, M. Sylvain Maechler. Qu'ils soient tous ici remerciés de leur précieuse contribution.

Préambule

Suite au dépôt le 14 mars 2013 du Conseil d'Etat d'un projet de loi visant à stopper ce type de spéculation, voté en mars 2014 par le Grand Conseil avec des amendements, une initiative a été déposée dans le but de reprendre le projet de loi initial sans l'ajout des amendements votés par le Grand Conseil.

Le débat qui avait amené une majorité des députés a voté la loi initiale en la modifiant s'était cristallisé autour des propositions suivantes :

- remplacement de l'obligation d'habiter par l'obligation d'être un primo-acquéreur ;
- suppression de l'effet rétroactif ;
- introduction de notions juridiques comme le réméré et le droit d'emption.

Depuis le dépôt de cette initiative populaire (IN 156) et au vu du caractère sensible du sujet, une majorité de la commission a décidé finalement de donner suite à l'initiative telle que corrigée par le pouvoir judiciaire sans ajout de sa part.

Un député (S) propose de transmettre les PV qui devraient l'être, et d'attendre la prochaine séance avant de décider d'une éventuelle audition de M. Philippe Favarger.

Un député (PLR) est d'accord avec cet avis. Il aimerait aussi l'audition du président de la Chambre des notaires.

Un député (EAG) ne pense pas que la Chancellerie fasse beaucoup de choses. Il vaudrait mieux trouver des personnes qui sont qualifiées, ainsi que des documents. Des chiffres très hauts ont été évoqués pendant cette séance, mais certains chiffres le sont encore plus. Il y a aussi de gros problèmes dans les locations, notamment avec le contrôle des régies pendant les dix ans et les loyers qui augmentent abruptement par la suite.

La présidente rappelle donc l'audition des initiants et de la Chancellerie lors de la prochaine séance. Elle demande si le département peut donner quelques réponses concernant les différentes questions posées aujourd'hui, et fournir les plans financiers de La Tulette notamment.

M^{me} Dulon répond que le département va voir s'il peut fournir les plans financiers de La Tulette.

Séance de commission du 9 mars 2015

Information sur la suite des travaux

La présidente indique que l'audition des initiants ne sera possible que le 13 avril. Elle propose de faire l'audition de la Chancellerie en même temps. On sait qu'il y a des recours contre cette initiative. La commission peut avancer sur le fond tant qu'il n'y a pas de décision sur ces recours.

Un député (PLR) aimerait une précision de la part de M. Hodgers. Ce dernier a indiqué la semaine dernière qu'il suggérait de ne pas voter non plus sur cet objet avant l'issue des recours. Il demande si c'est la position du département ou du Conseil d'Etat.

M. Hodgers répond que c'est la position du département. Si le député souhaite une position du Conseil d'Etat, c'est possible de l'avoir.

Un député (PDC) a une question qui s'adresse au Conseil d'Etat. Aujourd'hui, le texte de l'initiative prévoit de reprendre le projet de loi du Conseil d'Etat. Il aimerait connaître la position du Conseil d'Etat par rapport à son propre texte, et savoir si le Conseil d'Etat souhaite faire des amendements. Cela permettrait d'entrer en matière sur un éventuel contreprojet.

M. Hodgers rappelle que l'initiative ne reprend pas le texte de loi du Conseil d'Etat, mais bien celui de la Commission du logement. Néanmoins, le Conseil d'Etat soutient l'adoption de l'initiative telle que validée par la Chancellerie. Il y a aujourd'hui une lacune d'instrument juridique pour empêcher les opérations d'accaparement. Le Conseil d'Etat veut surtout aller vite.

Un député (PDC) demande s'il ne faudrait pas attendre la position des juges, pour savoir si le texte est recevable tel que proposé par les initiants.

Un député (PLR) rappelle qu'il avait été auteur de différents amendements en plénière en mars 2014, notamment pour éviter l'achat à titre fiduciaire, les droits d'emption et de préemption, qui ne sont pas repris dans l'initiative. Le même député (PLR) souhaiterait connaître la détermination du Conseil d'Etat au sujet de ces possibilités interdites par le Parlement au mois de mars, désormais autorisée par le fait que la loi a été cassée. L'initiative ne prévoit pas de restaurer ces interdictions.

M. Hodgers répond que le PL initial du Conseil d'Etat avait pour but de corriger une situation considérée comme abusive. Le Grand Conseil avait choisi un autre instrument, considéré comme invalide. M. Hodgers pense toutefois qu'il faut essayer l'instrument tel que déposé par les initiants. Le droit de fiduciaire devient une question abstraite car une obligation d'habiter a priori empêche le droit de fiduciaire. Le droit d'emption et de préemption peuvent effectivement poser problème. Il y avait eu un cas dénoncé dans la presse. Ce qui compte aujourd'hui, c'est de sortir de cette situation de vide.

Un député (MCG) affirme qu'il faut bannir le mot « vite », car la dernière fois ça n'a pas porté chance. Il faut s'en remettre à la sagesse des tribunaux. Il propose donc formellement de suspendre les travaux jusqu'à ce que les tribunaux se soient prononcés. La commission pourra alors partir sur des bases qui ne seront pas remises en cause.

Un député (S) demande si quelqu'un a le recours à disposition.

Un député (MCG) répond qu'il y a quatre recours. Il y a trois griefs qui ressortent. Tout d'abord, le noyau dur qui est de dire que ceux qui achètent habitent leur logement a été mis en cause car, selon les recourants, la propriété n'est pas la seule manière d'habiter. Ensuite, la rétroactivité et le renvoi à la LDTR sont aussi attaqués.

Un député (MCG) pense qu'il est urgent de régler cette problématique, mais la commission ne peut pas se dépêcher avant d'avoir les décisions des juges, voire même une décision du TF. Le fait qu'aujourd'hui la problématique est connue peut avoir un effet dissuasif. Il faut espérer que, en attendant une loi, les abus ne se reproduisent pas.

Un député (S) ne pense pas que l'audition de la Chancellerie et celle des initiants soient impactées par les décisions des tribunaux.

La présidente propose de faire ces deux auditions quoi qu'il en soit. Elle aimerait savoir si les députés veulent des autres auditions.

Un député (PLR) souhaite entendre la Chambre des notaires, mais est d'accord avec cette proposition. Une grande partie du travail concernant cette initiative a été faite sous la précédente législature. Cependant, il faut que ceux qui n'étaient pas là sous l'ancienne législature puissent poser les questions

qu'ils veulent. Il ne faut pas jouer la montre, il faut prendre le temps de la réflexion. Ces trois auditions doivent se faire rapidement. Il rappelle qu'il avait aussi demandé des statistiques. Enfin, il ajoute qu'il faut ensuite que la commission sache si elle souhaite faire un contreprojet, dans l'hypothèse où les autorités judiciaires confirment la validité et la conformité de l'initiative. Dans ce cas, ça vaut la peine de continuer les travaux. Si la commission décide de ne pas faire de contreprojet en cas de validation de l'initiative par les tribunaux, les travaux peuvent s'arrêter là et il faut attendre de voir si l'initiative est validée ou non. Si l'initiative est validée par les autorités judiciaires et que la commission décide de ne pas faire de contreprojet, la commission traitera les questions préalables, prendra acte de la décision judiciaire et avisera par la suite. Il faut être cohérent et ne pas jouer la montre. Par conséquent, il soutient la proposition faite par la présidente et un député (S) et demande formellement l'audition de la Chambre des notaires.

La présidente demande à un député (MCG) si l'ajournement de la décision de suspension lui convient.

Le député (MCG) répond par l'affirmative.

La présidente met aux voix la proposition d'audition de la Chambre des notaires.

La proposition est acceptée par :

Pour : 15 (3 MCG, 2 UDC, 4 PLR, 1 PDC, 1 Ve, 3 S, 1 EAG)

Contre : –

Abstention : –

La présidente informe que la commission reprendra les travaux à partir du 13 avril.

Un député (PLR) demande si le recours sera communiqué à cette commission comme les recours précédents et si ça sera de nouveau à la Commission du logement de prendre les mêmes dispositions que la fois précédente.

La présidente répond que comme c'est une décision du Conseil d'Etat, elle a l'impression que le Conseil d'Etat est partie à la procédure.

M. Burgisser affirme que la réponse sera communiquée à la commission dès que possible.

Séance de commission du 13 avril 2015

Audition de MM. Carlo Sommaruga, Vincent Tournier et Alberto Velasco, initiateurs

M. Sommaruga remercie la commission de les accueillir. Il rappelle que l'initiative a été lancée dans un contexte particulier : celui de la protection des objectifs de la zone de développement et du scandale de La Tuilette. Une petite minorité de personnes s'est approprié des appartements. De plus, certaines opérations immobilières menées ces dix dernières années présentent aujourd'hui le même défaut que La Tuilette. En effet, un certain nombre d'appartements sont acquis par des gens qui n'en ont pas besoin. Ils ont utilisé l'acquisition de ces appartements bon marché pour des opérations spéculatives, car après dix ans il y a une plus-value importante. L'initiative se bat contre les abus faits à l'encontre des institutions de la République. Les citoyens ont réagi, car le nombre de signatures nécessaires a été atteint très rapidement, il y en a même plus que nécessaire. M. Sommaruga poursuit. L'initiative reprend l'esprit et la lettre du texte du conseiller d'Etat François Longchamp. L'objectif est celui évoqué par le Conseil d'Etat à l'époque. L'initiative fait aujourd'hui l'objet d'une triple contestation devant la Cour constitutionnelle. Le volet concernant l'effet suspensif a été réglé. Sur un point de vue politique, l'initiative a reçu un écho très favorable au sein de la population. L'idée de base est la suivante : si un appartement n'est pas occupé par son acquéreur, il y a une sanction. L'appartement devient un appartement de location définitivement. L'effet rétroactif est indirect. Il s'appliquerait donc à La Tuilette. Le comité et les citoyens qui ont signé sont toutefois outrés par la lenteur du traitement de ce texte. Certains partis reviennent à la raison et ont changé d'avis, tel le PLR. Si le texte de l'initiative est dénaturé par la commission, il n'y a pas d'autre moyen que d'aller devant le peuple.

Un député (MCG) remercie les auditionnés. Il est incontestable qu'il y a des abus. Le problème qui reste tout de même, c'est que la lutte de la maladie ne doit pas tuer le malade. Il mentionne le renvoi à la LDTR en cas de location de l'appartement. Il demande aux initiateurs s'ils ne craignent pas, alors que l'on sait que ce sont les PPE qui tirent le locatif, que le renvoi à la LDTR ait pour effet que le locatif risque d'être péjoré et qu'on risque de dissuader ce que l'on veut promouvoir. Quant à la rétroactivité, il ne pense pas que la Chambre constitutionnelle l'accepte vraiment. Il ne comprend pas comment on pourrait donner sa bénédiction à des principes qui sont contraires au droit, telle la rétroactivité, à proprement parler. Il a peur que l'initiative aille trop loin et dissuade les PPE de tirer comme elles l'ont fait la partie locative.

M. Sommaruga explique qu'il ne veut pas faire un débat juridique. Ce sont la Cour constitutionnelle et le TF qui trancheront si la clause rétroactive est

proprement dite ou improprement dite, acceptable ou non. Cependant, beaucoup reconnaissent que c'est une clause improprement dite. Quand une personne achète un appartement pour ne pas y vivre, elle assume une restriction de la propriété. C'est conforme à l'objectif poursuivi. L'initiative ne remet pas en cause la construction de la PPE. De plus, la restriction n'est pas dans l'acquisition. Le « notamment » de l'art. 5, al. 1, let. b LGZD permet à toute situation particulière d'échapper à l'obligation d'habiter son logement. Soit on défend un petit groupe de spéculateurs, soit on défend la classe moyenne. Le PLR a également fait le choix de défendre la classe moyenne et populaire. Si aujourd'hui tous les appartements acquis à double ou triple étaient remis sur le marché, ils partiraient sans aucun problème. S'il n'y avait pas de demande, ce serait naturel que certains achètent deux ou trois appartements, or ça n'est pas le cas, surtout si les prix sont en-dessous des prix du marché.

Le même député (MCG) pense aussi qu'il y a une forte demande pour les PPE, mais on légifère pour demain, après-demain, et le marché est conjoncturel. Le renvoi à l'art. 39 LDTR est problématique. Certains cas qui peuvent arriver à tout un chacun ne sont pas prévus par l'initiative : on s'absente quelques années, on a un revers de fortune, on veut déménager. Il y a donc une atteinte à la propriété. Ce renvoi à la LDTR va trop loin dans l'atteinte au droit de propriété et est de nature à péjorer la PPE. Il demande aux initiants s'ils n'ont pas peur que ça aille trop loin, eux qui sont défenseurs des locataires.

M. Sommaruga affirme qu'il ne s'agit pas ici de défendre les propriétaires ou locataires, mais de défendre la République. Le Conseil d'Etat n'est pas un nid d'ASLOCA. A la base, la loi a été produite par le Conseil d'Etat, qui a une majorité bourgeoise. S'il a fait cette loi, c'est parce qu'il a vu que les principes d'un Etat de droit n'étaient pas respectés. Il y a eu ensuite un comité citoyen qui a repris le texte du Conseil d'Etat. Non, cette loi ne va pas trop loin. Elle vise clairement l'objectif que ces appartements soient occupés par ceux qui les achètent.

M. Velasco relève que l'expression « atteinte à la propriété » le gêne. Les personnes qui achètent un logement en zone de développement doivent être limitées, car sinon il y a les zones ordinaires. Et même si ensuite l'appartement devient location, ce n'est pas grave car à Genève il manque des logements locatifs.

M. Sommaruga ajoute que certaines circonstances imprévisibles au moment de l'acquisition du logement sont illustrées par l'art. 5, al. 1, let. b LGZD. Le « notamment » affirme que les exemples ne sont pas exhaustifs. Seuls les cas les plus courants sont inscrits dans l'initiative. Ce sera aux tribunaux, par la jurisprudence, d'adapter la loi. De plus, la construction ne

sera pas freinée. Les promoteurs et constructeurs ne seront pas freinés, ils pourront toujours vendre. C'est uniquement l'acquéreur qui veut faire l'opération spéculative qui sera freiné. C'est lui qui se place de son propre gré devant cette situation limitative, personne ne l'oblige. En revanche, ce sera compliqué pour les situations transitoires. On verra ce que répondront la Cour constitutionnelle et le TF.

Un député (PLR) est intéressé par l'aspect politique de ce sujet. Il a entendu deux choses différentes concernant l'opportunité d'avoir de la PPE en termes de mixité sociale en zone de développement. Il a cru comprendre que M. Sommaruga y est favorable, au contraire de M. Velasco. En d'autres termes, il demande si les initiants sont favorables à la PPE en zone de développement.

M. Sommaruga répond que le comité n'est pas du tout opposé à la PPE. Quand il y avait la règle $\frac{2}{3}$ - $\frac{1}{3}$, le problème ne se posait pas. Maintenant, avec le nombre de PPE qui augmente, on augmente le risque de spéculation. La loi ne se prononce pas du tout sur la question de la proportion, mais veut juste stopper les abus.

Le même député (PLR) a l'impression qu'entre mars 2014 et janvier 2015, soit la période de durée de vie de l'ancienne loi, il n'y a pas eu ou il y a peu eu d'abus. Il demande aux initiants si eux ont eu connaissance de cas d'abus pendant cette période.

M. Sommaruga répond que le fait d'avoir lancé l'initiative a permis d'avoir un effet de comportement sur les citoyens qui voulaient acquérir à titre spéculatif. L'initiative a introduit une insécurité juridique, du coup certaines personnes ont renoncé à acquérir. L'initiative a également amené certains propriétaires à renoncer à certains appartements de La Tulette. Elle a donc eu un effet préventif. La loi votée par le Grand Conseil a eu le même effet, avant d'être annulée par le TF.

Le même député (PLR) rétorque que M. Sommaruga n'a pas répondu à sa question. Il demande si les initiants ont des exemples de cas d'abus entre mars 2014 et janvier 2015, ou bien si la situation se serait assainie.

M. Sommaruga répond que les initiants n'ont pas les moyens d'avoir systématiquement les réponses. Il pense que les députés peuvent le savoir bien plus facilement qu'eux.

Toujours, le même député (PLR) répète. Il demande si les initiants ont eu connaissance d'abus.

M. Sommaruga répond que les initiants ne sont pas allés faire de recherche au registre foncier.

Toujours, le même député (PLR) aimerait savoir si les initiants ont eu spontanément vent d'abus, car lui a eu connaissance de certains avant mars 2014.

M. Sommaruga affirme que les gens ne viennent pas se dénoncer. De plus, cette question a été posée au chef du département, pour connaître ces informations. Le département a répondu qu'il n'a pas de ressource suffisante pour faire ce type de travail. Les initiants savent toutefois que l'initiative a eu un effet préventif et donc un changement de comportement.

M. Velasco a eu connaissance d'un cas, mais ne connaît pas les noms et prénoms. Un couple a été abordé par des propriétaires de La Tulette, qui étaient d'accord de leur louer un appartement. A la suite du jugement du TF, ils n'ont pas obtenu la possibilité de louer l'appartement et ont dû chercher ailleurs. C'est un effet latent. Dans l'indécision actuelle, tout le monde attend.

Le député (PLR) aimerait que les initiants lui donnent leur définition de la classe moyenne.

M. Sommaruga répond que ce sont les personnes qui ont des revenus entre 75 000 F et 150 000 F. Même avec 75 000 F de revenus par année, ces personnes ont de petites fortunes de famille par exemple, ce qui leur permet d'acquérir un logement avec des prêts hypothécaires.

Le même député (PLR) souhaiterait connaître le prix des appartements PPE en zone de développement à La Tulette.

M. Sommaruga remarque qu'effectivement ce sont des appartements qui ne sont pas bon marché. A La Tulette, il y a eu des abus, un irrespect des lois de la République. A partir du moment où un logement en zone de développement est acquis par quelqu'un qui n'y habite pas mais qui veut faire une opération spéculative, c'est finalement profiter d'une prestation de l'Etat, soit la différence entre la valeur de marché du terrain et la valeur indiquée dans le plan financier. Le prix de vente est en-dessous de celui du marché et la personne bénéficie de cette différence grâce à l'Etat. Si c'est pour la classe moyenne, il n'y a pas de problème. En revanche, si c'est pour des opérations financières, ça pose problème. Certes, peu de personnes peuvent s'acheter un appartement à La Tulette, mais d'autres opérations sont en cours.

Le député (PLR) en vient aux logements PPE en cours. Il indique que la commission a déjà auditionné le département. La question suivante avait été posée à ce dernier : est-ce que les promoteurs et constructeurs avaient changé leur comportement par rapport à la typologie des appartements, en zone de développement. Le département avait répondu par l'affirmative, car il avait reçu beaucoup de demandes de transformation de PPE en logement locatif. Il

demande aux initiants s'ils ne doivent pas admettre qu'en réalité, c'est la finalité de base de ce type de loi ou initiative.

M. Sommaruga explique que ce n'est pas du tout la finalité de cette initiative. Il apprend pour la première fois aujourd'hui que l'initiative aurait induit des promoteurs à modifier leur projet de base de PPE et le transformer en projet locatif. M. Sommaruga attire l'attention sur le fait que d'autres événements sont intervenus. Il y a maintenant une rentabilité pour la location qui fait saliver bien des investisseurs. Le changement de comportement des promoteurs n'est pas forcément lié à l'initiative, mais aussi à la situation du marché.

Le député (PLR) remarque que M. Sommaruga a évoqué à plusieurs reprises la problématique de la plus-value au terme de la perte de contrôle. Quel que soit l'acheteur, la plus-value existe dans la même proportion si la personne habite ou non son logement. On a en fait un effet de seuil important. Il se demande si la problématique de cet effet de seuil unique de dix ans n'est pas problématique en tant que tel. Ne peut-on pas imaginer la suppression de cet effet de seuil pour améliorer la fluidité du marché ? Cela permettrait par exemple d'éviter la situation suivante : quelqu'un qui ne remplit aucune condition de l'art. 5, al. 1, let. b LGZD vend son appartement après quatre ans, car il ne peut pas le louer ; le nouvel acquéreur achètera au même prix, et au bout de six ans il va réaliser la même plus-value qu'aurait réalisée l'acheteur d'origine.

M. Sommaruga répond qu'à ce jour, le Grand Conseil n'a pas été capable de produire un système plus intéressant permettant d'éviter cet effet de seuil. Pourtant, il avait tout le temps de le faire en 2013-2014. Une solution très simple serait de partir d'une taxation de 100% de la plus-value, et plus quelqu'un habite l'appartement et moins il paiera de taxe à la plus-value. C'est un outil. Toutefois, il est difficile d'obtenir de fortes taxes sur la plus-value à causes des majorités parlementaires. En l'état, le système proposé par l'initiative n'est pas parfait, mais il n'est de loin pas le pire. Si le Grand Conseil est capable de faire un meilleur système, qu'il le fasse, mais M. Sommaruga n'en est pas convaincu, car le Grand Conseil avait tout le temps de le faire.

Le député (PLR) indique qu'il y a des recours, malgré cela la commission veut travailler. C'est pour cela qu'il pose ce type de questions aux initiants. L'idée est d'arriver à un PL qui soit un consensus, y compris avec les initiants. Effectivement, l'initiative n'est pas parfaite. En réalité, peut-être que supprimer toute exception simplifierait le problème. Il faudrait aussi rediscuter de cet effet de seuil, ainsi que de la durée de contrôle. Quelqu'un qui n'habite pas son logement et qui devrait alors le quitter pourrait aussi être une

hypothèse. Le but de toutes ces questions est de rebondir sur certains constats que les députés et initiants font également.

M. Sommaruga pense que la meilleure solution est le texte de l'initiative. Si la commission veut faire un contreprojet, il sera heureux de lire son texte.

Le député (PLR) remarque que la loi votée en mars 2014 prévoyait l'interdiction de l'achat à titre fiduciaire. L'initiative supprime cette interdiction. Il aimerait quelques mots des initiants à ce sujet.

M. Sommaruga reste persuadé que l'achat à titre fiduciaire est destiné à contourner la loi. Economiquement, c'est le même propriétaire, même si juridiquement c'est un autre qui apparaît. Pour M. Sommaruga, il ne s'agit pas d'une règle principale, mais simplement d'une application, qui pourra être prévue dans un règlement d'application. C'est vrai que le texte précédent avait l'avantage de le dire.

Le député (PLR) se pose la même question pour le droit de préemption et d'emption. La loi cassée par le TF prévoyait l'interdiction du droit de préemption. Il est surpris, car ces éléments figuraient dans la loi quand l'initiative a été déposée.

M. Sommaruga indique que l'initiative a repris le texte tel qu'adopté par la commission. Ce texte était assez clair pour considérer que les opérations qui contournent l'objectif de la loi tomberaient sous le coup de la loi. Le texte de l'initiative est suffisant, mais la commission peut préciser ces interdictions dans un éventuel contreprojet. M. Sommaruga précise bien que les initiants ont repris le texte de la commission, considérant que ce texte concernait l'ensemble des cas de figure de contournement de la loi. Ce n'est pas parce que ces éléments n'apparaissent pas de manière explicite dans le nouveau texte que les initiants ont voulu les exclure.

M. Velasco ajoute que les initiants n'ont clairement pas la volonté d'éliminer les éléments que le député (PLR) a mentionnés.

M. Sommaruga pense qu'il faut rester sur les principes et ne pas s'amuser à énumérer toutes les constructions juridiques, car forcément certaines seront oubliées.

Un député (MCG) demande si les initiants ne pensent pas que les abus proviennent du fait qu'on applique une seule et même règle pour la prise en compte des terrains, que ces derniers soient à Vernier ou Cologny. Un terrain à Vernier a la même valeur qu'un terrain à Cologny. Est-ce que cette distorsion n'amènerait pas des abus ?

M. Sommaruga répond que le but n'est pas de créer un second marché. Indépendamment du marché, on veut que les personnes puissent acquérir des

logements en propriété. On crée des conditions pour le faire. Il faut une petite marge pour le promoteur et le constructeur, et des prix abordables. La loi Longchamp n'avait pas pour objectif de créer un second marché. Il s'agit d'un autre objectif, indépendant du coût du marché.

Audition de M. Fabien Mangilli, directeur, direction des affaires juridiques/CHA

La présidente remercie M. Mangilli pour sa présence. La commission souhaite des informations s'agissant des problèmes du processus législatif autour de l'initiative, et d'une scission éventuelle. Elle aimerait savoir ce qu'il en est si le tribunal décide d'invalider partiellement l'initiative. Elle désire quelques mots sur les procédures en cours et sur les effets suspensifs.

M. Mangilli remercie la commission. Effectivement, quatre recours sont pendants. Un demande l'effet suspensif. Sur ce sujet, il y a eu une écriture du Grand Conseil et une écriture assez brève du Conseil d'Etat, s'engageant à ne pas soumettre l'IN 156 au vote populaire avant que la Chambre constitutionnelle ne statue. Dans les quatre recours déposés, on demande l'invalidation totale. La question de la conformité au droit supérieur a été évoquée. L'unité de la matière n'a pas posé de problème, cela peut avoir une importance par rapport à la scission. Les griefs de garantie de la propriété, de liberté économique et de non-rétroactivité ont été allégués. Un des recourants invoquait la question de la validité de l'initiative sous l'angle de l'art. 85A de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP), qui interdit de mélanger dans un acte des dispositions soumises à deux régimes référendaires différents. Le Conseil d'Etat dispose d'un délai au 22 avril pour répondre. La commission recevra les écritures du Conseil d'Etat. M. Mangilli ignore s'il y aura une réplique.

M. Mangilli continue son exposé. Concernant la procédure au Grand Conseil, le système a changé, notamment sur le traitement des initiatives. Avant, jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution, c'était le Grand Conseil qui statuait sur la validité d'une initiative, sur la base d'un rapport du Conseil d'Etat traité par la Commission législative et passant ensuite au Grand Conseil. Aujourd'hui, c'est le Conseil d'Etat qui rend un arrêté statuant sur la validité. Il faut se rendre compte que l'angle d'examen et le travail du Conseil d'Etat diffèrent peu voire pas du tout de ce qu'il faisait avant. Aujourd'hui, on a donc deux textes, l'IN 156 et le rapport sur le fond, l'opportunité et les considérations politiques. A ce stade, le Grand Conseil ne statue plus sur la validité. Par contre, la voie de recours a été changée. L'arrêté du Conseil d'Etat peut faire l'objet d'un recours auprès de la Chambre constitutionnelle. Avant,

c'était la Chambre administrative. Sur la validité en tant que telle, le texte n'est plus entre les mains du Conseil d'Etat ou du Grand Conseil.

La présidente évoque quelques hypothèses possibles. Elle demande ce qu'il peut se passer si la chambre valide l'initiative, si la commission rédige un contreprojet ou encore si la chambre décrète une invalidation partielle. Qu'en est-il d'une éventuelle scission de la loi ?

M. Mangilli répond que, en cas d'invalidation partielle, le Grand Conseil va travailler sur la base du texte qui reste. En effet, ce qui reste doit tenir la route, car on ne peut pas faire une invalidation partielle si ce qui subsiste ne forme pas un tout cohérent. En cas d'invalidation totale, le processus s'arrête. Concernant la scission, M. Mangilli n'a pas vraiment de réponse. Il pense que la Chambre constitutionnelle va aborder cette question, car cette dernière est invoquée. Néanmoins, M. Mangilli donne son avis. Il cite le consid. 9.h de l'arrêt du 23 janvier 2015 de la Chambre constitutionnelle concernant la loi sur les taxis. Dans le cadre tracé par l'art. 85A, al. 2 LEDP, « il faut déterminer au regard de l'interdépendance des dispositions considérées, de l'économie de la loi en question, de son équilibre et de sa cohérence, voire des enjeux et des débats caractérisant son adoption, si une loi hybride doit ou non être exposée entièrement au référendum facultatif facilité, ou au contraire, par un procédé de scission, être soumise au référendum facultatif facilité s'agissant uniquement de celles de ses dispositions qui entrent dans le champ d'application de l'art. 67, al. 2, let. a ou/et b Cst-GE et au référendum facultatif ordinaire s'agissant de ses autres dispositions. En cas de doute quant à la réalisation des critères précités, il y a lieu de privilégier la solution du référendum facultatif facilité, jugé communément favorable aux citoyens, en application de l'adage *in dubio pro populo* ». M. Mangilli propose de comprendre cela ainsi : normalement il faut scinder, mais dans certains cas, avec une exception, il faut soumettre à 500 signatures. La première question est de savoir si l'art. 85A est vraiment applicable à une initiative populaire. En effet, si on lit la systématique de la loi, on parle précisément de référendum. La chambre dit que ce n'est pas uniquement une question de légistique qui interdit de mettre deux types de disposition, mais c'est une disposition qui doit permettre une mise en œuvre des droits politiques et donc la détermination du régime référendaire. Le sentiment de M. Mangilli est que, au stade de l'examen de la validité, il se demande si vraiment on est dans un cas d'application de l'art. 85A. Dans le cadre de l'examen de validité, dans l'arrêté du Conseil d'Etat, on a plusieurs critères (unité du genre, de la matière, etc.) mais pas la question de l'art. 85A. Il y a aussi l'analyse du droit supérieur, mais l'art. 85A n'est pas du droit supérieur. C'est donc compliqué. M. Mangilli pense qu'à ce stade, dans le processus de traitement de l'initiative, la commission et le Grand

Conseil devront dire s'ils acceptent ou non l'initiative. Si elle est acceptée, elle devient une loi ordinaire et là on entre dans la question de la détermination du régime référendaire. On devra peut-être se poser la question de l'application de l'art. 85A à ce moment. Il faut prendre l'arrêt sur les taxis et se demander si les dispositions de l'IN 156 qui touchent la LDTR et les autres peuvent vivre séparément. A titre personnel, M. Mangilli pense que non, mais ceci reste encore à déterminer. M. Mangilli poursuit avec l'hypothèse où le Grand Conseil et la commission refusent la loi. La loi sera alors soumise au vote populaire. On doit de nouveau se poser la question de l'application de l'art. 85A. M. Mangilli pense plutôt qu'il ne faudra pas l'appliquer, car on n'est plus dans une détermination de régime référendaire. S'il y a un contreprojet, à moins que l'initiative soit retirée, l'initiative et le contreprojet sont soumis ensemble au corps électoral, avec une question subsidiaire. Se pose de nouveau la question de l'application de l'art. 85A pour l'initiative et le contreprojet s'il a deux types de disposition. Si le contreprojet est ce qu'on appelle familièrement une loi hybride, normalement les deux sont soumis au vote populaire, et là on retombe sur la même situation que l'initiative refusée soumise au vote. De nouveau, M. Mangilli a tendance à penser qu'il ne s'agit pas d'une question de détermination de régime référendaire d'une loi votée, et on y soumettrait tel quel. Si la chambre n'aborde pas cette question, le Conseil d'Etat devra le faire quand il adoptera l'arrêt qui fixe les opérations.

Il continue avec l'hypothèse où l'initiative est refusée et un contreprojet est adopté, et où ensuite l'initiative est retirée. Le contreprojet devient une loi ordinaire, on retombe sur la question de la détermination du régime référendaire. A nouveau, comme pour le cas où l'initiative est acceptée, M. Mangilli a tendance à penser qu'on est dans le cas où on devrait scinder la loi. Ce n'est pas la position officielle du Conseil d'Etat. Dans le cas de refus net de l'initiative, M. Mangilli imagine proposer au Conseil d'Etat d'adopter un arrêté qui soumette au vote l'IN 156 telle quelle. On verra si l'arrêt qui prévoit ce mécanisme est contesté ou pas. M. Mangilli pense que les députés doivent se demander pourquoi ne pas modifier l'art. 85A LEDP. Il répond qu'on avait envisagé des solutions avant l'arrêt de la Chambre constitutionnelle, mais cette dernière a donné quelques pistes d'application. On aura bien un jour un problème. En tout cas, lorsqu'on traite une initiative, si on passe sur l'unité de la matière, cela peut être un indice qu'il faut garder le tout et ne pas scinder l'initiative, mais cette réponse est seulement une piste. En revanche, s'il n'y a pas d'unité de la matière et que la loi est trop hybride, déjà dans l'arrêt du Conseil d'Etat on scindera.

Un député (PLR) demande s'il est possible d'opposer un contreprojet qui seul subsisterait, ou un projet de loi, si les autorités judiciaires cassent dans son entier l'initiative.

M. Mangilli répond que, si l'initiative est cassée, le processus s'arrête, et selon l'art. 63 Cst-GE tout tombe. D'un autre côté, le contreprojet est une loi, donc la commission aurait la faculté de proposer une loi, qui serait alors une loi ordinaire.

Le même député (PLR) demande si alors la commission est déjà saisie, ou devrait se ressaisir.

M. Mangilli trouve que cela concerne la procédure parlementaire. Le projet devra être déposé comme on dépose un texte. Ensuite savoir s'il est renvoyé à la même commission qui l'a rédigé, cela peut être traité en discussion immédiate, sans repasser par une commission. Rien n'empêche de faire une loi de commission, mais qui sera une loi ordinaire, ou bien un PL émanant d'un groupe.

Un député (EAG) demande s'il serait possible de faire un petit fascicule de quelques pages récapitulant ce genre d'informations. Tout n'est pas très clair avec cette nouvelle constitution.

La présidente pense que les choses sont encore floues actuellement, mais cette idée peut être utile pour la suite. Elle remercie M. Mangilli pour ses explications. Elle demande si les députés souhaitent continuer le travail de fond tranquillement. De plus, elle rappelle qu'un député (PLR) avait demandé l'audition de la Chambre des notaires et de M. Favarger.

Le député (PLR) pense que l'audition de la Chambre des notaires est intéressante pour voir comment les choses vont se faire en pratique. En revanche, concernant l'audition de M. Favarger, dans l'hypothèse où l'initiative est pleinement validée et que la commission n'oppose pas de contreprojet, cette audition est inutile. En revanche, si la commission souhaite un contreprojet, l'audition de M. Favarger a tout son sens.

Un député (Ve) trouve qu'il est compliqué de se prononcer à ce stade.

Le député (PLR) suppose que l'audition de la Chambre des notaires est utile pour déterminer l'opportunité ou non d'un contreprojet.

La présidente rappelle que cette audition a été votée, elle se fera dans l'ordre où ça vient.

Séance de commission 26 octobre 2015

La présidente informe qu'il y a maintenant un recours devant le Tribunal fédéral. La discussion concernant cette initiative reprendra après la décision du TF. Cependant, le TF a déjà traité cette question dans le cadre du PL 11141.

Séance de commission du 9 mai 2016

Le président indique avoir pris contact pour organiser les auditions, à savoir le département, M^e Emmanuelle Gaide et M^e Valérie Défago Gaudin. Il précise que M. Hodgers et lui-même ont décidé que sa présence n'était pas nécessaire.

M^{me} Dulon indique que le département s'est déjà prononcé sur cette initiative il y a bientôt une année. Le Conseil d'Etat a fait son rapport sur la prise en compte de l'initiative, rapport qui a été confirmé par les propos de M. Hodgers lorsqu'il était venu en commission l'an dernier parler de l'initiative. Elle précise que cette initiative reprend les termes du PL 11141 originel, tel que déposé par le Conseil d'Etat. Elle signale que le département a déclaré qu'il était d'accord avec les termes de cette initiative. Elle estime donc que la situation a été clarifiée sur le plan judiciaire avec l'arrêt du TF, déclarant l'initiative valide, et elle indique que le département prend acte de cet arrêt.

Un député (PLR) a des questions relatives à l'interprétation du département à la lumière de la lecture de l'arrêt du TF quant aux dérogations évoquées pour justes motifs. Il se demande si le département a déjà envisagé ces questions et comment il interprète ces justes motifs quant à l'arrêt du TF, notamment concernant les justes motifs qui visent au fait de pouvoir acheter pour l'un de ses enfants parce que l'on a la nécessité de le loger.

M^{me} Dulon indique qu'il s'agit de la mise en œuvre et que le département ne s'est pas penché sur ce sujet. Elle signale que le cadre de la mise en œuvre est prématuré. Elle précise que ce qui a été dit lors de l'examen de la première version du PL 11141 était que le Conseil d'Etat examinerait les justes motifs de manière large, et que le terme « notamment » dans ces motifs permet de tenir compte de cette situation. Elle indique que, sur les questions très précises de l'interprétation, il est encore prématuré.

Un député (PLR) indique qu'il comprend, mais précise que cela serait intéressant pour la commission de savoir comment se feront ces pesées d'intérêts pour savoir si cette dernière souhaite déposer un contreprojet. S'agissant des sanctions, sa lecture est que le TF passe vite sur ces questions en indiquant qu'une amende qui correspondrait à un maximum de 20% du prix de vente de l'immeuble paraît proportionnée et elle pourrait encore se

conjuguer avec d'autres sanctions. Il souhaiterait entendre le département à ce sujet.

M^{me} Dulon indique que département prend acte de la position du TF en la matière et n'a pas à commenter cette position.

Le député (PLR) indique que le TF dit expressément que la question de la proportionnalité serait respectée s'il y a une pesée des intérêts, c'est-à-dire une interprétation du département qui peut user des sanctions.

M^{me} Dulon répond que s'il y a une sanction il y a une infraction. Le département verra les choses d'une manière proportionnée, cela dépendra du cas de figure. Elle indique qu'il est difficile de se prononcer dans l'abstrait. Mais elle précise qu'une sanction se doit d'être proportionnée et que c'est un principe du droit administratif.

Le député (PLR), s'agissant des considérants du TF relatif à l'art. 29, al. 4, let. a LDTR, indique qu'il apparaît que le TF explique qu'aujourd'hui le département pourrait déjà en application de l'art. 39, al. 1 et de l'art. 39, al. 2 interdire la vente d'un immeuble si dès son origine il a été constitué en PPE. Il aimerait savoir ce qu'en pense le département.

M^{me} Dulon indique que le département a pris acte de la position du TF et qu'il n'a pas à commenter cela. Elle précise que le département à l'heure actuelle n'a pris aucune décision refusant la vente d'un appartement qui était en PPE dès l'origine et qui avait été soumis à la location.

Un député (PLR) pense que la commission doit, pour pouvoir se déterminer, avoir une position claire du département. Il demande que le département se mette à réfléchir à la mise en œuvre éventuelle pour réfléchir comment ces choses seront interprétées et pour savoir si un contreprojet est nécessaire ou non.

Un député (MCG) indique que la commission ne s'en sortira pas si elle procède de cette manière. Il précise que la commission du logement avait beaucoup étudié ce PL suite à son dépôt, puis en avait présenté un autre au Grand Conseil retoqué par la justice, puis la commission s'est ensuite retrouvée devant une initiative qui reprend la loi Longchamp. Dans cette dernière, il précise qu'il demeure réservé la problématique rétroactive jugée par la Cour de justice non conforme à la loi. Il estime donc qu'il faut prendre une décision et aller de l'avant, et que c'est la loi d'application de l'initiative qui décidera de ces modalités. Il indique que cette loi Longchamp lui paraît bonne, et même si elle n'est pas parfaite il est désormais nécessaire de réglementer ces abus.

La présidente indique que c'est une initiative formulée, donc qu'il n'y a pas de loi d'application.

Une députée (S) indique que l'arrêt est clair, que le TF a clairement admis la conformité de l'art. 8A. Elle estime également qu'il faut aller de l'avant. Le texte est clair et la décision est claire, il faut faire avancer la procédure au Grand Conseil pour que le texte soit soumis à votation populaire. Elle ne voit pas l'intérêt de connaître la manière dont le département appliquera l'initiative si elle est votée, ce dernier le fera selon les règles habituelles du texte de l'initiative.

Le président indique que M. Hodgers a dit que l'effet rétroactif contenu dans l'initiative était différent que dans la loi, raison pour laquelle il avait été retoqué par le TF dans le cadre de l'initiative et pas dans le cadre de la loi. Il aimerait des précisions de la part du département sur ce point.

M^{me} Dulon indique que l'effet rétroactif, donc l'art. 12 des dispositions transitoires a été annulé par la Cour constitutionnelle car il y avait un certain temps qui s'était écoulé, la Cour a considéré par l'écoulement du temps que cet article n'était pas conforme et pas valable. Elle précise que, si cet article avait été voté lors du premier PL 11141, alors il n'y aurait pas eu ce problème.

Le président indique que s'agissant de l'initiative elle ne va partiellement pas atteindre sa cible, et il regrette que les améliorations qui avaient été faites et déclarées légales pour certaines dans le cadre du PL voté par le Grand Conseil ne soient pas reprises dans le cadre de l'initiative. Il indique que le droit de préemption est de nouveau possible, ainsi que le droit d'emption, le droit de rémérer, et que des abus seront toujours possibles avec l'initiative. Il le regrette à titre personnel. Il indique que ces choses seront donc toujours permises dans le futur. Sur le fond, il précise qu'il y avait plusieurs éléments problématiques, dont l'effet rétroactif, et que cette problématique est tombée car c'était un obstacle qui aurait nécessité le dépôt d'un contreprojet. Il signale un autre obstacle qui est également tombé et qui rend cette loi plus acceptable qui est le fait que la durée de contrôle et d'interdiction de vente soit limitée pour les fraudeurs à la durée de contrôle de dix ans, ce qui permet de viser le fraudeur et non pas d'extraire de façon définitive du marché de la PPE le logement en question. Le président indique que l'obligation d'habiter est à ses yeux une restriction trop grande mais valable selon le TF. Puisque deux de ces trois points ont été cassés, il indique que cela rend l'initiative compréhensible sur le fond à ses yeux. Le président précise que ce sont les deux points majeurs qu'il a toujours combattu et qui auraient pu faire l'objet d'une discussion avec le Conseil d'Etat, et il signale que si le Conseil d'Etat s'était montré plus constructif dans les négociations une loi semblable à celle-ci aurait été votée depuis plusieurs années.

Le président demande s'il y a d'autres remarques. Cela n'est pas le cas.

Auditions de M^e Emmanuelle Gaide et M^e Valérie Défago Gaudin

Le président remercie les invitées d'être venues aussi rapidement à la suite de l'arrêt du TF concernant l'IN 156.

M^e Gaide et M^e Défago présentent un PowerPoint intitulé « IN 156 – ANALYSE DES RÈGLES PROJETÉES 8A LGZD et 39 al. 4 let. a LDTR ».

M^e Gaide indique que le système est aujourd'hui fait de deux lois, la LGZD et la LTDR s'agissant des appartements en PPE. Elle signale que la LGZD n'oblige pas le propriétaire d'un appartement en PPE à l'habiter, donc qu'une même personne peut être propriétaire de plusieurs appartements en PPE en zone de développement. Elle indique que, au niveau de l'art. 39 LDTR, ce dernier ne contraint pas le propriétaire d'un appartement en PPE à l'habiter et ne distingue pas les PPE selon les zones ordinaires ou de développement. Elle précise que l'art. 39 LDTR est compliqué à lire, raison pour laquelle elles font une présentation pour en faciliter la lecture. Elle explique que cet article a quatre alinéas, et qu'il faut commencer par le premier puis le quatrième qui indique que l'Etat doit autoriser la vente d'appartements dans quatre cas. Si l'immeuble en PPE l'est dès la construction (lettre a), si c'était déjà une PPE au 30 mars 1985 et que l'appartement a été cédé de manière individualisée d'ici cette date (lettre b), si l'appartement n'a jamais été loué (lettre c), ou si l'appartement a déjà été cédé de manière individualisée (lettre d). Elle indique que si l'on n'est dans aucun de ces cas, il faut examiner si la vente peut être autorisée selon l'alinéa 3. Si cela n'est pas le cas, il faut voir l'aliéna 2 qui est le dernier cas, et qui permet au département une pesée des intérêts. M^e Gaide précise qu'il faut se rappeler que la LGZD et la LDTR ont des buts différents. La première fixe un équilibre entre les immeubles en PPE et les immeubles locatifs. Tandis que l'un des buts de la LDTR est de préserver le parc locatif. Elle indique que se sont donc des buts qui dans certaines circonstances peuvent se contredire.

M^e Défago explique le système et les modifications proposées par l'IN 156. La première modification est l'ajout d'une deuxième phrase à l'art. 5, al. 1, let. b LGZD. Elle indique que la grande nouveauté est que : « les logements destinés à la vente doivent être occupés par leur propriétaire, sauf justes motifs agréés par le département », avec ensuite une énumération de ces motifs. Elle indique que la première disposition est donc cette phrase ajoutée qui fixe l'obligation du propriétaire occupant dans la LGZD avec la liste des justes motifs qui permettent le cas échéant d'y déroger. Elle explique que la deuxième modification est une modification qui sert à assurer l'effectivité de la première, art. 8A LGZD « aliénation des logements destinés à la vente ». M^e Défago lit ainsi ce nouvel article : « si un logement destiné à la vente selon l'article 5, alinéa 1, lettre b, est loué pendant la période de contrôle instituée par l'article 5,

alinéa 3, son aliénation ne peut en principe pas être autorisée en application de l'article 39, alinéa 4, lettre a, de la loi sur les démolitions, transformations et rénovation ». Elle explique que cette disposition prévoit que la fameuse disposition de vente automatique pour les immeubles construits en PPE dès leur origine ne s'applique alors pas. Il y a donc une exception à l'exception. Elle indique que l'art. 9 prévoit un dispositif de sanctions, avec des amendes à l'alinéa 1 dans le cas où le propriétaire contreviendrait à l'obligation qui lui est fixée à l'art. 5, al. 1, et renvoie pour le surplus sur des sanctions qui existent déjà, ainsi que sur des mesures administratives prévues aux articles 129 et suivant qui permettent de revenir à une situation conforme à la loi. M^e Défago précise qu'il figure également dans l'initiative une modification de l'art. 39, al. 4, let. a LDTR par soucis de cohérence pour rappeler l'interaction entre les deux lois et pour lier le nouveau régime d'exception à l'exception art. 39, al. 4, let. a au nouveau régime art. 8A LGZD. Elle indique que la Chambre constitutionnelle de la Cour de justice a dit au mois de septembre deux éléments essentiels pour la problématique qui concerne la commission. Un élément concerne l'art. 8A LGZD, et la chambre dit bien que c'est une mesure qui sert à assurer l'effectivité de la nouveauté mise en place par le principe du propriétaire occupant. Par conséquent, elle explique que la vente ne peut pas intervenir en application automatique de l'art. 39, al. 4, let. a LTDR, et que cette restriction ne peut être effective que pendant la période de contrôle. Elle précise que c'est un élément important qui a été mis en évidence par la Chambre constitutionnelle. L'art. 8A LGZD a donc une durée limitée dans le temps, à savoir pendant la période de contrôle. M^e Défago rappelle que le TF s'est prononcé il y a un mois à propos de l'initiative et de l'arrêt de la Chambre constitutionnelle, et qu'il a rendu dans le cadre de l'arrêt un considérant 4.7.2 qui est difficilement compréhensible.

Elle lit ainsi le début du considérant : « L'art. 8A LGZD institue une sanction supplémentaire dans le cas où un appartement est loué durant la période de contrôle en dépit de l'obligation d'habiter. Une aliénation ne peut en principe pas être autorisée en application de l'art. 39, al. 1 LDTR. Selon cette disposition, l'aliénation, sous quelque forme que ce soit (notamment cession de droits de copropriété d'étages ou de parties d'étages, d'actions, de parts sociales), d'un appartement à usage d'habitation, jusqu'alors offert en location, est soumise à autorisation dans la mesure où l'appartement entre, à raison de son loyer ou de son type, dans une catégorie de logements où sévit la pénurie. Selon l'art. 39, al. 2 LDTR, le département refuse l'autorisation lorsqu'un motif prépondérant d'intérêt public ou d'intérêt général s'y oppose. » M^e Défago indique que le début du considérant relate correctement le début de l'art. 39, al. 4 mais que le TF oublie dans son raisonnement de

rappeler le système de lecture à l'envers de l'art. 39 LDTR. Il ne mentionne donc pas comme base de son raisonnement la condition d'autorisation de vente qui serait applicable aux immeubles en PPE en zone de développement, c'est-à-dire l'art. 39, al. 4, let. a LDTR. M^e Défago indique donc que le début du considérant 4.7.2. est incomplet et ne permet pas un raisonnement entier sur l'application de l'art. 39 LDTR sur la vente des appartements en PPE.

M^e Défago lit ensuite une partie de la suite du considérant : « Il apparaît ainsi qu'un refus peut déjà être prononcé en application directe des dispositions actuelles, l'intérêt au maintien d'un usage locatif pouvant également être reconnu dans le cas visé à l'art. 8A LGZD. » Elle indique qu'avec l'omission du TF au début de son raisonnement juridique, ce dernier parvient à une conclusion erronée. Elle précise que le TF dit, pour les appartements vendus en zone de développement, qu'en réalité il y a déjà une base légale qui permet de refuser l'autorisation, ce qui est faux car pour les appartements en PPE dès l'origine comme c'est le cas pour des appartements construits au bénéfice de la zone de développement il y a au contraire une obligation de délivrer l'autorisation d'aliéner. Elle explique donc que cette phrase est purement incorrecte et que le TF se trompe quand il soutient que pour les appartements construits en PPE en zone de développement le département pourrait d'ores et déjà refuser l'autorisation d'aliéner. M^e Défago précise que le TF aboutit à la conclusion que la disposition litigieuse n'est pas disproportionnée. Mais selon leur analyse, M^e Défago et M^e Gaide estiment au contraire qu'il y a un sérieux problème de proportionnalité avec l'art. 8A LGZD tel qu'il figure actuellement dans l'initiative par rapport aux contours que lui donnent la Chambre constitutionnelle de la Cour de justice et le TF.

M^e Gaide indique qu'avec ce projet d'initiative et les deux arrêts l'art. 8A LGZD est dorénavant limité dans le temps, et que l'Etat peut interdire au propriétaire qui a loué son appartement de le vendre. Elle explique que les conséquences du système sont que pendant le contrôle le propriétaire qui n'occupe pas son appartement n'a pas le droit de le vendre (en principe) et qu'après le contrôle ce propriétaire peut le vendre. Elle précise que cet art. 8A LGZD maintient une situation illicite (contraire au but de l'art. 5, al. 1, let. b LGZD) en obligeant (en principe) un propriétaire qui n'occupe pas son appartement à rester propriétaire. Elle indique qu'il y a donc un problème de proportionnalité, puisque cette mesure n'atteint pas le but visé par la loi (principe de l'aptitude). Donc selon leur avis, l'art. 8A LGZD n'est pas conforme au droit supérieur (principe de la proportionnalité de l'art. 5. et de l'art. 36 de la Constitution fédérale). Elle précise que d'un point de vue économique, un propriétaire qui loue son appartement ne va pas le vendre pendant la période de contrôle parce qu'il pourra le vendre uniquement au prix

qui est contrôlé. Il va alors attendre la fin du contrôle. Elle explique donc que d'un point de vue économique également cette disposition n'a pas de sens.

Le président remercie les invitées et demande si l'art. 8A prévu par l'initiative et interprété par le TF viole la constitution. Il indique qu'il y a trois options. Soit celle qui leur donnera tort lorsqu'il y aura un examen concret. Soit que par voie de conséquence il faudrait regarder une modification de la disposition litigieuse soumise aujourd'hui. Soit une correction ultérieure du TF.

M^e Gaide indique que c'est très bien résumé.

Le président demande ce que signifierait une correction du TF.

M^e Défago indique que la question de la compatibilité de l'art. 8A n'est pas à regarder dans le système de la LDTR qui vise à protéger le parc locatif, mais en tant que mesure qui sert à assurer l'obligation du propriétaire occupant qui est le cœur de l'initiative. Elle indique que la Chambre constitutionnelle l'a bien relevé en disant à quoi est prévue cette mesure. Elle explique que soit elle est prévue pour assurer l'obligation du propriétaire occupant, soit pour autre chose. Mais elle précise que le législateur a une grande marge de manœuvre et qu'il doit s'assurer pour respecter le principe de l'intérêt public que les mesures qu'il prévoit soient prises dans le but qui est poursuivi par la loi.

Le président indique qu'en réalité l'objectif serait d'obliger le propriétaire à vendre s'il viole par la location pour préserver l'objectif initial de la LGZD qui en réalité avec l'art. 8A tel qu'interprété par le TF vise le but inverse qui est celui de l'interdiction de vendre et qui viole alors l'équilibre. Il précise que l'on hériterait dans cette hypothèse d'autres problématiques juridiques, et que si l'on contraint un propriétaire à vendre c'est une forme d'expropriation et que l'on ne peut appliquer la disposition que s'il est loué. Mais il explique que le droit du bail étant ce qu'il est, il resterait loué car on ne peut pas obliger le vendeur à vendre à son propre locataire. Il indique que l'on n'arriverait donc pas à résoudre la situation par une obligation de vendre, sauf si l'on avait une obligation de vendre à l'occupant donc en l'occurrence au locataire.

M^e Gaide indique que dans le raisonnement de l'initiative on arrive à la conclusion qu'il faudrait obliger de vendre, mais que cela n'est pas possible.

Le président demande s'il faudrait alors rendre nul le bail pour pouvoir vendre à un tiers qui l'occuperait personnellement avec l'obligation d'habiter.

M^e Gaide indique que l'on se heurterait au droit fédéral et que des sanctions sont déjà prévues dans la loi. Elle explique que cette mesure d'interdiction de vendre pendant la durée de contrôle se rajoute à d'autres mesures qui existent déjà, et que dès lors le principe de proportionnalité n'est pas respecté.

Le président indique que cela sera difficile de trouver une interprétation conforme au droit fédéral actuel.

M^e Gaide répond que oui.

Une députée (S) indique que l'art. 8A dit bien que l'« aliénation ne peut en principe pas être autorisée en application de l'art. 39, al. 4, let. a », donc que l'aliénation pourrait être autorisée sur une autre base, par exemple l'art. 39, al. 3. Elle précise qu'il faudrait certes beaucoup de conditions mais que cela n'est pas impossible.

M^e Gaide répond que dans le raisonnement ils vont d'abord voir si l'autorisation est automatique et que dans les quatre cas actuels qui existent à l'art. 39 il n'y a que la lettre a, et pour le cas du locataire elle précise que l'on est entre deux législations et qu'il y a également des conditions qui sont très strictes.

Le président demande si c'est impossible.

M^e Gaide répond que non.

M^e Défago indique qu'il faudrait regarder les durées, donc selon le moment auquel l'autorisation de vente est demandée il pourrait y avoir une certaine fenêtre.

Un député (PLR) revient sur le raisonnement de la députée (S) avec l'art. 39, al. 3, car cela présuppose le souhait du locataire de devenir propriétaire.

La députée (S) indique que l'art. 8A a aussi un effet préventif, que l'on cherche un certain but, et qu'il y a donc des sanctions si le propriétaire loue son appartement. Elle précise que le but de cette disposition est aussi de s'assurer que la loi soit respectée. Elle se demande si M^e Gaide et M^e Défago y voient un effet préventif.

M^e Gaide pense que non car l'on va interdire de vendre pendant huit ans.

La députée (S) indique que le propriétaire sait à l'avance que s'il loue il va être sanctionné par ces dispositions, donc qu'il y réfléchira à deux fois.

M^e Gaide indique qu'il sera sanctionné pour une durée limitée, et que cela va donc l'arranger de garder l'appartement pour pouvoir vendre au prix qu'il veut après le contrôle et donc que cela n'est pas une sanction. Elle indique que l'initiative initiale était que cette mesure soit applicable ad aeternam, et donc que c'était une véritable sanction. Elle précise que maintenant que l'on sait que les tribunaux ont interprété cette initiative et que c'est limité pendant la période de contrôle, cette mesure ne sert plus à rien et qu'elle n'aura pas d'effet. Mais elle signale qu'avant elle avait un sens.

Le président indique que les initiants se sont défendus d'avoir pris position sur la durée des contrôles dans le texte d'initiative. Mais il précise que l'arrêt de la Chambre constitutionnelle dit que les initiants ne s'étaient jamais prononcés sur ces choses et que la seule interprétation possible était la durée de contrôle de dix ans.

M^e Défago indique que cela a été confirmé par le TF dans le considérant 4.7.3. Elle explique que finalement cette période limitée d'interdiction d'aliénation change toute l'aptitude de la mesure.

Le président indique que juridiquement c'est compliqué par rapport à la systématique de la loi, mais que finalement c'est un vrai problème théorique puisqu'en pratique l'art. 8A ne sera simplement jamais appliqué parce que sans pertinence.

M^e Gaide répond que oui. Elle précise que quand la LDTR a été adoptée et augmentée par différentes dispositions, les députés de l'époque avaient choisi un système où l'idée était que les appartements en PPE dès leur construction devaient le rester avec la possibilité pour le propriétaire de pouvoir vendre de façon à ce qu'il y ait des propriétaires qui habitent ces appartements. Elle explique que, dans le cadre de l'équilibre de l'époque, l'art. 39 a été adopté, et que l'art. 8A porte atteinte à cet équilibre trouvé dans la LDTR. Elle indique que c'est un problème de globalité des législations qui ont chacune un équilibre.

Le président remercie les invitées pour leur présentation. Il indique qu'ils ont désormais terminé les auditions. Il souhaite convenir de la suite des travaux et de la procédure avec les autres commissaires. Il précise avoir compris que les décisions de la commission doivent porter sur l'opportunité d'un contreprojet. Si c'est le cas, il faudra suivre les délais, si cela n'est pas le cas il faudra voter directement sur l'initiative.

M^{me} Dulon indique qu'il faut d'abord se prononcer sur l'initiative, et que si elle est refusée la question d'un contreprojet se pose.

Une députée (S) indique qu'elle aimerait revenir sur le PV lorsque M^{me} Hutter et la Chancellerie avaient expliqué à la commission certaines choses concernant la procédure.

Le président indique qu'il vérifiera cela.

Un député (PLR) indique que l'exercice a été fait du début à la fin, et qu'il ne s'opposera pas à aller rapidement à ce stade, c'est-à-dire au vote de principe.

Un député (MCG) indique que relire le PV contenant la procédure serait mieux pour ensuite voter en début de séance prochaine.

Le président indique qu'il mettra cela en début d'ordre du jour dans deux semaines, donc le 23 mai 2016.

Séance de commission du 30 mai 2016

Le président indique que la commission souhaite entendre M^{me} Hutter pour être au clair concernant la procédure à suivre dans le traitement de l'initiative à ce stade, afin que cet objet puisse être traité en point fixe lors d'une séance en septembre.

M^{me} Hutter distribue un tableau concernant les possibilités de la commission et les délais qui sont fixés. Elle indique que le délai de traitement est fixé au 16 novembre pour le rapport et que c'est la session du 3-4 novembre du Grand Conseil qui devra absolument traiter cet objet. Elle signale que le rapport de la commission devra être déposé au plus tard le 18 octobre. Elle précise que c'est la nouvelle constitution qui s'applique à cette initiative. Elle indique que la commission a deux possibilités, soit elle accepte l'initiative soit elle la refuse. Si la commission accepte l'initiative, cela devient une loi ordinaire soumise au délai référendaire, et si elle la refuse il faut alors décider si la commission souhaite déposer ou non un contreprojet. Elle signale qu'avec la nouvelle constitution si un contreprojet est déposé la commission a le choix de déposer un contreprojet de rang constitutionnel ou législatif et que c'est la seule réelle nouveauté.

Le président demande si le délai est le même avec ou sans contreprojet.

M^{me} Hutter indique que sans contreprojet c'est maintenant qu'il faut décider, et qu'avec un contreprojet c'est un an de délais de plus.

Un député (EAG) demande quelle est la date ultime de traitement au Grand Conseil.

M^{me} Hutter indique que le 3-4 novembre est le dernier délai. Elle précise qu'il faut bien travailler avec le projet sur lequel il est inscrit « TF ».

En l'absence d'autres questions, le président remercie M^{me} Hutter.

Le président ouvre la discussion sur cet objet. Il n'y a pas de remarque.

Il propose donc de passer au vote.

Le président met aux voix l'entrée en matière de l'IN 156-TF.

Pour :	9 (1 EAG, 3 S, 1 Ve, 1 PDC, 3 MCG)
Contre :	–
Abstentions :	5 (3 PLR, 2 UDC)

L'entrée en matière de l'IN 156-TF est acceptée.

Le président passe au 2^e débat.

Article 1 : pas d'opposition adopté.

Article 5, alinéa 1, lettre b : pas d'opposition adopté.

Article 8A : pas d'opposition adopté.

Article 9 : pas d'opposition adopté.

Article 2 : pas s'opposition adopté.

Article 39, alinéa 4, lettre a : pas d'opposition adopté.

Article 3 : pas d'opposition adopté.

Un député (MCG) indique que le groupe MCG va voter ce PL, mais que personnellement cela sera sans aucun enthousiasme. Il précise que le socle de cette loi qui est d'obliger une personne qui achète à y habiter est une bonne chose, ainsi que le fait que le TF ait cassé l'effet rétroactif. Il signale concernant le renvoi pérenne à la LDTR que c'est selon lui une mauvaise chose mais qu'il n'est plus lieu d'en débattre et que les tribunaux trancheront eux-mêmes ce point.

La parole n'étant plus demandée, le président passe au 3^e débat.

Le président met aux voix l'IN 156-TF dans son ensemble.

Pour :	9 (1 EAG, 3 S, 1 Ve, 1 PDC, 3 MCG)
Contre :	–
Abstentions :	5 (3 PLR, 2 UDC)

L'IN 156-TF est acceptée.

Une députée (S) propose M. Dandres comme rapporteur.

Un député (PLR) propose M. Cerutti comme rapporteur.

Le président procède au vote afin de nommer le rapporteur.

M. Dandres :	5 (1 EAG, 3 S, 1 Ve)
M. Cerutti :	9 (1 PDC, 3 PLR, 2 UDC, 3 MCG)

M. Cerutti est désigné rapporteur.

Le président propose de préavisé la catégorie des débats.

Un député (EAG) indique que quand c'est une initiative populaire cela doit être préavisé en débat libre.

Un député (S) indique qu'au vu du débat médiatique autour de ce PL il serait bon d'avoir un débat libre.

L'IN 156-TF est préavisée en débat libre.

Conclusion

Ce texte législatif est passé par l'ensemble de nos institutions et des règles du processus démocratique. La chronologie des faits nous montre bien le fonctionnement des trois pouvoirs et du droit d'initiative populaire. Les outils utilisés par l'ensemble des acteurs du débat sont le reflet de la crise du logement dans notre canton avec des enjeux aussi bien financiers que la demande d'accession à la propriété de la part de la population de notre canton.

Au terme du processus, le texte a évolué avec des corrections qui fixent un certain nombre d'enjeux qui méritent d'être relevés :

Tout d'abord, la volonté du Conseil d'Etat reprise par les initiants prévoit que les logements destinés à la vente, construits en zone de développement, doivent être occupés par leurs acquéreurs, sauf justes motifs agréés par le département.

De plus, le Tribunal fédéral reconnaît que le fait d'occuper l'appartement acquis pendant dix ans prend en considération la pénurie de logements sur Genève, et ainsi évite la détention d'appartements à des fins spéculatives. A ce stade, le même tribunal constate que les sanctions pouvant aller jusqu'à 20% du prix de revient total de l'immeuble ne sont pas excessives.

La Chambre constitutionnelle de la Cour de justice genevoise avait annulé l'effet rétroactif du projet de loi, cette disposition n'a pas été remise en cause par le Tribunal fédéral, comme l'avait aussi amendé le Grand Conseil lors du vote de la loi.

Nous observons, que, malgré les corrections apportées, les droits de préemption, d'emption et de réméré ne sont pas repris et permettront certainement encore certains abus non négligeables.

De plus, les dispositions souvent contradictoires entre la LGZD et la LDTR méritent un toilettage selon les spécialistes du droit. Ainsi, une lecture de l'audition et de ses annexes est vivement conseillée. Malheureusement, une véritable volonté politique n'est toujours pas de mise pour une véritable clarification des enjeux (voir audition de M^e Gaide et M^e Défago).

Après quatre ans de débat, les améliorations apportées par les différents intervenants et une prise de conscience des acteurs immobiliers, nous pouvons espérer que cette loi produira les effets escomptés.

Annexe :

Power-points de l'audition de M^e Gaide et M^e Défago.

Annexe consultable sur internet :

Décision du Tribunal fédéral: recours contre la décision de la Cour de justice (1C_529/2015) :

http://relevancy.bger.ch/php/aza/http/index.php?lang=fr&type=highlight_simple_query&page=1&from_date=&to_date=&sort=relevance&insertion_date=&top_subcollection_aza=all&query_words=1C_529%2F2015&rank=1&azaclir=aza&highlight_docid=aza%3A%2F%2F05-04-2016-1C_529-2015&number_of_ranks=1

**Nouvelle teneur de l'initiative 156
suite aux arrêts de la Cour de justice et
nouveaux délais suite à l'arrêt du Tribunal fédéral**

Secrétariat du Grand Conseil

IN 156-TF

Initiative populaire cantonale

« Halte aux magouilles immobilières, OUI à la loi Longchamp ! »

Le comité contre les magouilles immobilières a lancé l'initiative législative cantonale formulée et intitulée « Halte aux magouilles immobilières, OUI à la loi Longchamp ! », qui a abouti.

Le tableau ci-dessous indique les dates ultimes auxquelles cette initiative doit être traitée aux différents stades du processus d'examen des initiatives prévus par la loi.

1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le	31 octobre 2014
2. Arrêté du Conseil d'Etat au sujet de la validité de l'initiative, au plus tard le	28 février 2015
3. Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative, au plus tard le	28 février 2015
4. Décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contreprojet, au plus tard le	31 octobre 2015 10 mai 2016 ¹ 16 novembre 2016 ²
5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, au plus tard le	31 octobre 2016 11 mai 2017 ¹ 17 novembre 2017 ²

¹ Nouveaux délais en raison des recours à la Cour de justice.

² Nouveaux délais en raison du recours au Tribunal fédéral.

Initiative populaire cantonale

« Halte aux magouilles immobilières, OUI à la loi Longchamp ! »

Les citoyennes et citoyens soussigné-e-s, électrices et électeurs dans le canton de Genève, conformément aux articles 57 à 64 de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012, et aux articles 86 à 94 de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982, appuient la présente initiative législative portant sur la modification de la loi générale sur les zones de développement (LGZD) (L 1 35), du 29 juin 1957, et la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitations (mesures de soutien en faveur des locataires et de l'emploi), du 25 janvier 1986, ayant la teneur suivante :

Art. 1

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

Art. 5, al. 1, lettre b (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 :

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; les logements destinés à la vente doivent être occupés par leur propriétaire, sauf justes motifs agréés par le département. Sont notamment considérés comme des justes motifs :
- 1° des circonstances imprévisibles au moment de l'acquisition du logement, soit, notamment, le divorce des acquéreurs, le décès, la mutation temporaire dans un autre lieu de travail ou un état de santé ne permettant plus le maintien dans le logement;
 - 2° le fait que le propriétaire du bien-fonds ait reçu le ou les appartements concernés en paiement du prix du terrain pour permettre la construction de logements prévus sur son bien-fonds ou une circonstance d'échange analogue;
 - 3° une situation sur le marché du logement ne permettant pas de trouver un acquéreur au prix contrôlé et admis par l'Etat.

Art. 8A Aliénation des logements destinés à la vente (nouveau)

Si un logement destiné à la vente selon l'article 5, alinéa 1, lettre b, est loué pendant la période de contrôle instituée par l'article 5, alinéa 3, son aliénation ne peut en principe pas être autorisée en application de l'article 39, alinéa 4, lettre a, de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation, du 25 janvier 1996.

Art. 9 Mesures et sanctions (nouvelle teneur)

¹ Tout contrevenant aux dispositions légales et réglementaires ou aux conditions fixées pour le déclassement est passible d'une amende administrative n'excédant pas 20% du prix de revient total de l'immeuble tel qu'il a été prévu par le plan financier.

² Au surplus, les mesures et sanctions prévues aux titres V et VI de la loi sur les constructions et installations diverses, du 14 avril 1988, sont applicables par analogie.

Art. 12 — Dispositions transitoires, al. 4 et 5 (nouveaux)*

~~⁴ Les articles 5, alinéa 1, lettre b, et 8A sont applicables à compter du lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle aux logements destinés à la vente, situés dans des bâtiments dont la date d'entrée moyenne des habitants est postérieure au 1^{er} janvier 2010 et n'ayant fait l'objet d'aucune acquisition.~~

~~⁵ Les articles 5, alinéa 1, lettre b, et 8A sont applicables à compter du premier jour du mois suivant un délai de 3 ans après la publication de la présente initiative dans la FAO aux logements situés dans des bâtiments dont la date d'entrée moyenne des habitants est postérieure au 1^{er} janvier 2010, ayant fait l'objet d'au moins une acquisition. Le délai peut être prolongé si le propriétaire a fait preuve de diligence pour libérer l'appartement de ses occupants mais se trouve encore en cours de procédure judiciaire ou dans le délai de protection institué à l'article 271a, alinéa 1, lettre e, du code des obligations, à la date fixée ci avant.~~

* Art. 12, al. 4, 5 et 6 annulés par les arrêts de la Chambre constitutionnelle de la Cour de justice du 2 septembre 2015 (ACST/16/2015 et ACST/17/2015), reçus le 14 septembre 2015.

~~6 Les mesures et sanctions administratives selon l'article 9 ne sont applicables, en lien avec l'obligation d'occupation par les propriétaires selon l'article 5, alinéa 1, lettre b, qu'aux logements construits après la date fixée à l'alinéa 1. Le délai peut être prolongé si le propriétaire a fait preuve de diligence pour libérer l'appartement de ses occupants mais se trouve encore en cours de procédure judiciaire ou dans le délai de protection institué à l'article 271a, alinéa 1, lettre e, du code des obligations, à la date fixée à l'alinéa 1.~~

Art. 2

La loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitations (mesures de soutien en faveur des locataires et de l'emploi), du 25 janvier 1986, est modifiée comme suit :

Art. 39, al. 4, lettre a (nouvelle teneur)

Motifs d'autorisation

⁴ Le département autorise l'aliénation d'un appartement si celui-ci :

- a) a été dès sa construction soumis au régime de la propriété par étages ou à une forme de propriété analogue, sous réserve du régime applicable à l'aliénation d'appartements destinés à la vente régi par l'article 8A de la loi générale sur les zones de développement;

Art. 3 **Entrée en vigueur**

La présente loi entre en vigueur le lendemain de son approbation en votation populaire.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Contre les accapareurs d'appartements et la spéculation en zones de développement, pour des logements en PPE accessibles à la classe moyenne.

IN 156 - ANALYSE DES REGLES PROJETEES 8A LGZD et 39 al. 4 let. a LDTR

Emmanuelle GAIDE et Valérie DEFAGO GAUDIN

Audition devant la Commission du logement du 9 mai 2016

Sommaire

- Système aujourd'hui
- Système proposé
- Avis de la Chambre constitutionnelle
- Avis du Tribunal fédéral
- Ce qui reste aujourd'hui

Systeme aujourd'hui

Appartements en PPE

- La **LGZD** n'oblige pas le propriétaire d'appartement en PPE à l'habiter
 - Conséquences:
 - Une même personne peut être propriétaire de plusieurs appartements en PPE en zone de développement
 - Cette personne peut louer ces appartements
 - Cette personne peut vendre ces appartements
- La **LDTR** réglemente les aliénations d'appartements locatifs situés dans les PPE (39 LDTR)
 - Elle ne contraint pas le propriétaire d'appartement en PPE à l'habiter
 - Elle ne distingue pas les PPE selon les zones (ordinaires/développement)

Articulation de 39 LDTR: Disposition à lire à l'envers

- Autorisation à donner (administration liée) dans les cas de l'alinéa 4
 - PPE dès la construction (lettre a)
 - PPE au 30 mars 1985 et appartement cédé de manière individualisée d'ici cette date (lettre b)
 - Appartement jamais loué (lettre c)
 - Appartement déjà cédé de manière individualisée (lettre d)
- Cas particulier de la vente au locataire (alinéa 3) si l'alinéa 4 n'est pas applicable
- Sinon autorisation pouvant être donnée après une pesée des intérêts (administration libre) selon l'alinéa 2

Buts différents

LGZD

- Equilibre PPE/locatif

LDTR

- Préservation du parc locatif

Système proposé par l'IN 156

Texte de l'IN 156 – LGZD (1)

Art. 5, al. 1, lettre b (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:

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; les logements destinés à la vente doivent être occupés par leur propriétaire, sauf justes motifs agréés par le département. Sont notamment considérés comme des justes motifs:

1° des circonstances imprévisibles au moment de l'acquisition du logement, soit, notamment, le divorce des acquéreurs, le décès, la mutation temporaire dans un autre lieu de travail ou un état de santé ne permettant plus le maintien dans le logement;

2° le fait que le propriétaire du bien-fonds ait reçu le ou les appartements concernés en paiement du prix du terrain pour permettre la construction de logements prévus sur son bien-fonds ou une circonstance d'échange analogue;

3° une situation sur le marché du logement ne permettant pas de trouver un acquéreur au prix contrôlé et admis par l'Etat.

Texte de l'IN 156 – LGZD (2)

Art. 8A Aliénation des logements destinés à la vente (nouveau)

Si un logement destiné à la vente selon l'article 5, alinéa 1, lettre b, est loué pendant la période de contrôle instituée par l'article 5, alinéa 3, son aliénation ne peut en principe pas être autorisée en application de l'article 39, alinéa 4, lettre a, de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation, du 25 janvier 1996.

Art. 9 Mesures et sanctions (nouvelle teneur)

¹ Tout contrevenant aux dispositions légales et réglementaires ou aux conditions fixées pour le déclassement est passible d'une amende administrative n'excédant pas 20% du prix de revient total de l'immeuble tel qu'il a été prévu par le plan financier.

² Au surplus, les mesures et sanctions prévues aux titres V et VI de la loi sur les constructions et installations diverses, du 14 avril 1988, sont applicables par analogie.

Art. 12 Dispositions transitoires, al. 4 et 5 (nouveaux)

(...)

Texte de l'IN 156 - LDTR

Art. 39, al. 4, lettre a (nouvelle teneur)

Motifs d'autorisation

4 Le département autorise l'aliénation d'un appartement si celui-ci :

a) a été dès sa construction soumis au régime de la propriété par étages ou à une forme de propriété analogue, sous réserve du régime applicable à l'aliénation d'appartements destinés à la vente régi par l'article 8A de la loi générale sur les zones de développement;

Grandes lignes

- **5 al. 1 let. b LGZD:** Obligation du propriétaire d'appartement en PPE en zone de développement de l'habiter, sauf exceptions
- **8A LGZD:** Autorisation de vendre en principe refusée si ledit propriétaire loue l'appartement
- **9 LGZD:** Amende jusqu'à 20% du prix de revient total de l'immeuble en cas de violation de la LGZD (notamment de l'art. 5 al. 1 let. b LGZD) + autres mesures/sanctions de la LCI
- **12 LGZD:** Dispositions transitoires (annulées par Chambre constitutionnelle)
- **39 al. 4 lettre a LDTR:** Renvoi à 8A LGZD si l'appartement en PPE depuis sa construction est loué (exception à l'exception)

Avis de la
Chambre
constitutionnelle
(ACST/16-17/2015 du 2 septembre 2015)

8A LGZD

- C'est une « mesure » qui s'ajoute aux sanctions et mesures de 9 LGZD (consid. 6e/8e)
- Limitée dans le temps, à savoir pendant le contrôle (ibidem)

Avis du
Tribunal fédéral
(1C_529/2015 du 5 avril 2016)

Extrait

- **4.7.2.** L'art. 8A LGZD institue une sanction supplémentaire dans le cas où un appartement est loué durant la période de contrôle en dépit de l'obligation d'habiter. Une aliénation ne peut en principe pas être autorisée en application de l'art. 39 al. 1 LDTR. Selon cette disposition, l'aliénation, sous quelque forme que ce soit (notamment cession de droits de copropriété d'étages ou de parties d'étages, d'actions, de parts sociales), d'un appartement à usage d'habitation, jusqu'alors offert en location, est soumise à autorisation dans la mesure où l'appartement entre, à raison de son loyer ou de son type, dans une catégorie de logements où sévit la pénurie. Selon l'art. 39 al. 2 LDTR, le département refuse l'autorisation lorsqu'un motif prépondérant d'intérêt public ou d'intérêt général s'y oppose. L'intérêt public et l'intérêt général résident dans le maintien, en période de pénurie de logements, de l'affectation locative des appartements loués.
- Il apparaît ainsi qu'un refus peut déjà être prononcé en application directe des dispositions actuelles, l'intérêt au maintien d'un usage locatif pouvant également être reconnu dans le cas visé à l'art. 8A LGZD. Dans la mesure où l'obligation d'occuper personnellement le logement constitue une atteinte proportionnée aux droits constitutionnels, on ne saurait tenir pour inadmissible une norme destinée à s'assurer du respect de cette exigence. En tant qu'elle opère un simple renvoi à une disposition existante - qu'elle vient par ailleurs compléter - et qu'elle n'est pas applicable sans nuance (comme en atteste l'expression *en principe*), la disposition litigieuse n'apparaît pas disproportionnée.
- Quant aux variantes préconisées par le recourant, elles ne présentent pas d'avantages du point de vue de la prévention des abus comme de la proportionnalité au sens étroit. La confiscation du loyer illicite est, comme on l'a vu, déjà possible, et la prolongation de la période de contrôle au prorata de la durée de non-occupation poserait des problèmes d'établissement des faits et paraît ainsi difficile à mettre en oeuvre.

Erreurs

- **§1:** Le TF ne rappelle pas le système de la lecture à l'envers de 39 LDTR
 - Il oublie l'autorisation automatique de vente de l'alinéa 4 pour les PPE dès l'origine
- **§2:** Le TF se trompe à notre avis lorsqu'il soutient qu'une autorisation peut être refusée en application directe de la LDTR actuelle (alinéa 2)
 - En effet, les PPE en zone de développement sont par définition des PPE dès l'origine auxquelles l'autorisation automatique de vente de l'alinéa 4 s'applique

Ce qui reste aujourd'hui

Donnée temporelle

- 8A LGZD est dorénavant limité dans le temps, à savoir pour la durée du contrôle
- Conséquences:
 - Pendant le contrôle: le propriétaire qui n'occupe pas son appartement n'a pas le droit de le vendre (en principe)
 - Après le contrôle: ce propriétaire peut le vendre

Effet concret

- **8A LGZD maintient une situation illicite** (contraire au but de 5 al. 1 let. b LGZD) en obligeant (en principe) un propriétaire qui n'occupe pas son appartement à rester propriétaire
- Il y a donc un **problème de proportionnalité, puisque cette mesure n'atteint pas le but visé par la loi** (principe de l'aptitude)
- A notre avis, 8A LGZD n'est pas conforme au droit supérieur (principe de la proportionnalité de 5 et 36 Cst. féd.)

MERCI DE VOTRE
ATTENTION