

Date de dépôt : 20 mai 2019

Rapport

de la Commission du logement chargée d'étudier l'initiative populaire cantonale 162 « Construisons des logements pour toutes et tous : Une priorité en période de pénurie ! »

Rapport de majorité de M^{me} Diane Barbier-Mueller (page 2)

Rapport de minorité de M^{me} Caroline Marti (page 21)

Rapport de minorité de M. Pablo Cruchon (page 26)

- | | |
|---|---|
| 1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le | 23 septembre 2016 |
| 2. Arrêté du Conseil d'Etat au sujet de la validité de l'initiative, au plus tard le | 23 janvier 2017 |
| 3. Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative, au plus tard le | 23 janvier 2017 |
| 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 | 23 septembre 2017
6 octobre 2018 [*]
17 août 2019 ^{**} |
| 5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, au plus tard le | 23 septembre 2018
6 octobre 2019 [*]
16 août 2020 ^{**} |

* Nouveaux délais en raison du recours à la Cour de justice (voir ACST/1/2018).

** Nouveaux délais en raison du recours au Tribunal fédéral (voir 1C_174/2018)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M^{me} Diane Barbier-Mueller

Mesdames et
Messieurs les députés,

La commission du logement a traité cette initiative 162 lors des séances des 6, 20 et 27 février 2017, du 5 février 2018, puis des 18 mars, 8 et 15 avril 2019.

Elle a siégé sous les présidences successives de MM. Cyril Aellen, Pierre Vanek et André Python, à l'intersection de deux législatures.

Les travaux ont été suivis, en tout ou partie, par M. Antonio Hodgers, conseiller d'Etat (département du territoire), M^{me} Marie-Christine Dulon, directrice générale à l'OCLPF, M^{me} Marie-Hélène Koch-Binder, directrice à l'OCLPF, M. Jérôme Savary, secrétaire général adjoint au DALE, M^{me} Raphaelae Vavassori, juriste à l'OCLPF, M. Carlo Panico, OAC, M. Vinh Dao, directeur à l'OCLPF, et M. Jean-Charles Pauli, office de l'urbanisme (DALE).

Les procès-verbaux ont été tenus avec diligence et exactitude par M. Sylvain Maechler, M. Sacha Gonczy et M. Emile Branca.

Que tous soient ici remerciés de leur contribution au bon traitement de cette initiative.

Présentation de l'initiative par des membres du comité d'initiative : M^{mes} et MM. Carole-Anne Kast, Alberto Velasco, Brigitte Studer, David Martin et Pablo Cruchon, et discussions avec les députés de la commission

M^{me} Kast explique que cette initiative vise à valoriser l'outil de la zone de développement, en prévoyant de rendre un changement de zone obligatoire en zone de développement lorsqu'une pénurie sévit au sens de la définition statistique (à savoir un taux inférieur à 2%). M^{me} Kast précise que l'initiative serait contraignante et ne permettrait pas la création de nouveaux droits à bâtir par des déclassements en zone ordinaire.

Suite à la question d'un député PLR relative au respect du principe de l'opportunité de l'autorité qui décline, M^{me} Kast explique que la rigidité doit être mise en place tant que la pénurie sévit, et que par conséquent la priorité doit être donnée à la zone de développement. Une fois que le taux considéré comme pénurie aura diminué, la disposition ne s'appliquera plus.

M. Cruchon fait un parallèle entre cette initiative et l'IN 161 « Construisons des logements pour toutes et tous : Davantage de coopératives et de logements bon marché ! », en indiquant que l'objectif de l'IN 162 est d'éviter que l'on ne contourne la première initiative (IN 161) en opérant des déclassements dans d'autres zones. Une fois le taux de 2% de vacance atteint, cette initiative ne s'appliquera plus.

Cette initiative empêcherait le département de préparer des projets de lois (PL) visant des déclassements en zone ordinaire.

Un député PLR se demande si une règle d'uniformité parfaite sur l'ensemble du territoire ne serait au final pas contre-productive. M^{me} Kast indique que l'objectif cantonal est l'équilibre territorial ; par conséquent, il est important que l'entier des communes fournissent un effort en développant le canton de manière qualitative. Ce travail passe par une mixité sur l'ensemble du territoire. Elle soulève que le déséquilibre territorial entre certaines régions du canton est depuis longtemps identifié et reconnu comme étant un handicap. M^{me} Kast précise que le département pourrait, pour les cas de location directement après la construction, prévoir des dérogations.

Un député MCG se demande si cette initiative a un lien direct avec le déclassé d'une partie du périmètre des Corbillettes en zone ordinaire. M^{me} Kast confirme le lien entre cette initiative et la M 2350 concernant le déclassé.

Un député MCG rétorque que les conséquences d'une telle initiative entraîneraient un contrôle des quantités, des prix et des loyers. Il estime qu'il en résulte une éthique de la conviction au mépris des réalités. Il ajoute que l'équilibre des finances publiques constitue également un motif d'intérêt général, et qu'en se dirigeant vers des déclassements uniquement en zone de développement, avec les proportions demandées par l'IN 161, les finances publiques seraient les premières impactées.

M^{me} Kast précise que le contrôle en zone de développement s'arrête après 10 ans pour la PPE et le locatif « libre » en zone de développement.

Un député MCG rappelle que le périmètre des Corbillettes a été choisi pour son impact neutre sur les prix : les prix qui auraient été acceptés par l'OCLPF ne dépasseraient pas les prix du marché pratiqués dans ce secteur. M^{me} Kast répond que l'initiative n'a pas d'effet rétroactif, mais que dans le cas des Corbillettes, seul l'avenir pourra dire si les loyers répondent aux catégories de la population qu'ils souhaitent défendre.

M^{me} Kast ajoute que la raison d'être de l'IN 162 est d'empêcher de contourner les proportions de l'IN 161.

S'ouvre une discussion, suite à la sortie des initiants, sur la suite des travaux à entreprendre :

A savoir s'il faut lier l'IN 162 à l'IN 161 pour leur traitement respectif ou s'il faut suspendre les travaux dans l'attente d'une décision judiciaire, des recours étant formés contre la recevabilité de ces initiatives, les délais de traitement des initiatives risquant fortement d'être suspendus.

Il est finalement convenu de ne pas prendre de décision avant d'avoir auditionné le Conseil d'Etat.

Audition du M. le conseiller d'Etat Antonio Hodgers, DALE (27 février 2017)

M. le conseiller d'Etat Antonio Hodgers explique que sa présentation sera factuelle, ayant pour but de replacer la zone de développement dans son contexte historique. Le Conseil d'Etat a pris une position de neutralité par rapport à cette IN 162.

M. Hodgers rappelle que la zone de développement est un outil lié à la LGZD qui date de 1957. A cette époque, on observe une montée en puissance de l'action de l'Etat par rapport à la maîtrise des prix en matière immobilière. Le but premier et l'origine de cette loi sont de lutter contre la spéculation immobilière. Ainsi, la zone de développement est considérée comme l'outil principal de la lutte contre cette spéculation, lutte qui est une injonction constitutionnelle. M. Hodgers indique que la construction de logements doit répondre à un besoin d'intérêt général et il estime que le marché libre ne permet pas de fournir des logements à l'ensemble des classes de la population. C'est pourquoi une régulation étatique s'impose, notamment en matière de logements sociaux, à l'aide de la zone de développement. Cet instrument de régulation sert la République et canton de Genève depuis plus de 60 ans et a été maintenu, développé et considéré par l'ensemble des gouvernements, au-delà des clivages gauche-droite. Toujours selon les propos du conseiller d'Etat, 80% des logements construits de nos jours le sont dans la zone de développement, qui est devenu l'outil principal et privilégié du développement du territoire.

M. Hodgers fait ensuite un parallèle avec la zone ordinaire, qui s'appliquerait plutôt dans un environnement déjà bâti, puisque, des 20% de logements construits restant, 50% ont été réalisés en zone ordinaire 5 (aussi appelée zone villas) et 50% en périmètre urbain plus dense. Il en résulte donc qu'il y a autant de logements réalisés en zone ordinaire que de logements à caractère social LUP.

M. le conseiller d'Etat continue sa présentation par une énumération des outils spécifiques à la zone de développement, à savoir : la maîtrise du prix de sortie du logement, pendant la durée de contrôle ; la levée des servitudes des droits à bâtir ; la répartition des droits à bâtir, permettant de faire des échanges de droits à bâtir entre propriétaires sur un périmètre (c'est donc un instrument de péréquation financière) ; l'accès à la propriété pour usage personnel, avec la loi Longchamp, qui limite l'accession aux cas d'acquéreurs habitant le logement, en excluant les acquisitions à titre d'investissement ; la cession de terrains au profit du domaine public, puisque en développant 500 à 1000 logements il est important de créer des parcs, des espaces pour les équipements, des écoles et tout ce qui pourrait bénéficier à la vie du quartier (la loi sur la zone de développement (LGZD) permet d'organiser la distribution des droits à bâtir et de contraindre la cession d'un certain volume de surface au domaine public pour réaliser l'ensemble du PLQ) ; et enfin le dernier outil est la taxe d'équipement (les promoteurs développeurs paient ainsi 75% des équipements nécessaires au quartier, ne laissant à charge de la commune que 25%).

M. Hodgers relève que ces éléments sont également possibles en zone ordinaire, mais que cela nécessite une entente entre les différents acteurs. Selon des chiffres de l'OCSTAT, le prix moyen du m² de la propriété par étage (PPE) en zone ordinaire (soit hors de la zone 5 villas) est de 8907 F. Or en zone de développement, le prix au m² d'un appartement en PPE se monte à 6867 F, donc 29% de moins. Ceci démontre que la zone de développement atteint son objectif d'encouragement à l'accession à la propriété. C'est une raison importante de l'attachement du Conseil d'Etat à la zone de développement qui est manifestement un outil efficace pour atteindre les objectifs d'urbanisme et de lutte contre la spéculation immobilière.

Pour ces différentes raisons, le Conseil d'Etat tient à ce que ce type de zone reste la norme. Il ne soutient cependant pas officiellement l'IN 162, ne souhaitant pas d'acte législatif restreignant son autonomie. M. Hodgers précise que, parfois, le Conseil d'Etat est amené à déclasser en zone ordinaire, mais que ces circonstances sont rares. Il ajoute que si le Conseil d'Etat n'a pas refusé clairement l'IN 162, c'est uniquement dû au contexte du moment, qui connaît une majorité favorable à la zone ordinaire au parlement.

S'ouvre une discussion avec les commissaires :

Suite à la demande d'un député PLR qui aimerait connaître le fonctionnement de la péréquation financière renchérissant la PPE, le département de l'OCLPF répond qu'il reviendra ultérieurement avec des

chiffres précis. Le député PLR pense qu'il serait donc pertinent de pouvoir connaître les chiffres dans le cadre du traitement de l'IN 162.

Suite à une remarque d'un député PLR observant que le Conseil d'Etat n'est pas la seule entité habilitée à initier des PL de déclassement, M. Hodgers précise que le Grand Conseil peut également le demander, à travers une motion que le Conseil d'Etat doit respecter. Si le Conseil d'Etat venait à être lié par une obligation de ne réaliser que de la zone de développement, il ne pourrait alors pas accéder aux demandes émanant de ces motions. Le Grand Conseil ne pouvant déposer lui-même les PL modifiant les zones, le parlement n'aurait alors en principe pas la possibilité de demander au Conseil d'Etat de faire autre chose que de la zone de développement.

Un député UDC se demande, au vu du fait que l'IN 162 a été lancée en réaction à une motion concernant le périmètre des Corbillettes, votée à la même période par le Grand Conseil et demandant un déclassement en zone ordinaire, pourquoi le Conseil d'Etat n'a pas prévu de contreprojet à cette initiative.

Pour M. Hodgers, il n'y a pas de raison de proposer un contreprojet si les institutions genevoises maintiennent leur pratique des dernières années, à savoir un déclassement en zone de développement pour les périmètres importants, avec des déclassements en zone ordinaire ponctuellement et quand la situation l'exige. Il rappelle que de telles situations se sont produites, par exemple dans le quartier de l'Etoile (zone ordinaire extraordinaire, avec une grande densité) qui avait bénéficié d'un accord global et consensuel entre les différents acteurs (parlement, ASLOCA, milieux de gauche et de droite) sur une zone de développement autour du PAV. Les parties ont toutes jugé qu'une zone ordinaire était pertinente dans ce périmètre. Toutefois, pour le conseiller d'Etat, les Corbillettes ne remplissent pas de telles conditions, ce périmètre ne se différenciant pas d'autres périmètres en zone villas touchés par le plan directeur cantonal. Il conclut en disant que le Conseil d'Etat n'est pas favorable à cette IN 162, mais qu'il n'a pas tenu à prendre une position officielle, de peur qu'une telle position ne soit perçue comme étant contre la zone de développement que l'ensemble du Conseil d'Etat défend.

Suite à une remarque d'un député UDC estimant que cette pratique s'apparente à une soviétisation du sol, M. Hodgers répond que la zone de développement n'est pas une zone étatisée, et que la zone n'a rien à voir avec la qualité foncière du sol public ou privé. La zone de développement, appliquée depuis 1957, a des contraintes sur les propriétaires privés, certes, mais ces derniers restent des propriétaires privés, sauf pour la partie du terrain devant être cédée au domaine public.

Un député MCG relève que l'une des grandes critiques de la zone ordinaire est que la loi Longchamp, qui empêche les acquisitions pour des motifs d'investissement, ne peut s'appliquer.

En réponse, M. Hodggers explique que la PPE en zone de développement a pour vocation de favoriser l'accès à la propriété à la classe moyenne, grâce à des prix plus bas qu'en zone ordinaire, ainsi que de lutter contre la spéculation immobilière.

Une députée S aimerait connaître les cas de figure où le Conseil d'Etat estime que la zone ordinaire serait préférable à de la zone de développement. Par ailleurs, elle demande si des périmètres futurs ont déjà été identifiés, et quels ont été les critères déterminants pour le cas du quartier de l'Etoile.

M. Hodggers précise qu'il n'était pas en poste au moment du choix qui s'est opéré pour le quartier de l'Etoile, mais que les coûts de construction des hauts immeubles prévus dans ce périmètre étaient d'une telle importance que l'OCLPF n'aurait pas pu les intégrer dans ses plans financiers. Il rappelle également que ce quartier s'inscrit dans un accord politique. Concernant la zone ordinaire, M. Hodggers avance que les périmètres de plus petite taille se prêtent mieux que les grands, notamment en raison des contraintes de réalisation d'infrastructures communales. En effet, pour des petits périmètres, on peut considérer que la commune ne va pas ouvrir spécialement une crèche. Le but de la zone ordinaire est la réalisation sans PLQ, afin de faciliter le développement. La taille du périmètre est donc importante. M. Hodggers ajoute que le Conseil d'Etat a sollicité trois communes pour faire des périmètres tests en zone ordinaire : la commune d'Onex, dans un périmètre isolé, mais la commune n'a pas souhaité entrer en matière ; la commune du Grand-Saconnex, suivant le même principe : une parcelle extérieure proche d'un grand projet, mais à nouveau le Conseil d'Etat s'est heurté à la volonté de la commune de ne pas donner suite au déclassement en zone ordinaire ; et la commune de Chêne-Bourg, avec le périmètre du « Peigne », une zone 4A ayant déjà une certaine densité, et où le Conseil d'Etat a proposé de faire une zone ordinaire de type 3. Dans ce dernier exemple, la commune avait cette fois accepté d'entrer en matière et a mandaté un bureau d'étude. Elle a cependant fini par refuser de donner suite à de la zone ordinaire, au motif d'un risque de non-maîtrise de l'urbanisme.

M^{me} Dulon, répondant à une remarque concernant l'audition des initiants ayant eu lieu précédemment, indique que sauf juste motif prévu, il n'est pas possible de mettre un lot de PPE acquis en zone de développement à la location immédiatement après l'achat.

Le département est prié par un député PLR de fournir des statistiques de l'OCSTAT sur les écarts de prix en zone de développement et en zone ordinaire pour de la PPE en ville de Genève, en commune suburbaine (comme Meyrin) et en commune plus campagnarde (comme Confignon), afin de vérifier si l'écart annoncé de 29% est équivalent partout.

Un député PLR se demande si le département perçoit le champ de l'initiative comme s'appliquant également à la zone villas. Cette question va dans le sens d'un développement adéquat et rationnel : selon ce député, il n'y a plus de sens aujourd'hui à construire des villas dans des zones urbaines denses, avec des infrastructures de transports publics, tout comme il est irrationnel de développer des grands quartiers sans avoir préalablement établi des infrastructures. Il faut donc réussir à faire des permutations triangulaires. Le déclassement de la zone agricole pour faire des villas est par ailleurs tabou.

M. Hodgers lui répond que le problème émane de la Confédération, qui n'accepte pas de modification des zones agricoles si c'est pour faire peu de densité. Ainsi, l'exigence fédérale est que pour chaque mètre de zone agricole transformée, il faut y construire de la ville et y amener des transports publics. Par conséquent, construire des villas sur de la zone agricole lui paraît compliqué.

M^{me} Dulon complète en rappelant que des zones de développement 5 (villas) existent et entreraient également dans le champ de l'initiative.

M. Hodgers relève que seules les zones 4A et 4B protégées ont vu des périmètres déclassés en zone ordinaire, notamment à Anières et Satigny. Les périmètres en zone 4B protégée ont d'ailleurs posé problème dans les cas de déclassement en zone de développement, les immeubles étant petits et avec des contraintes patrimoniales particulières, les plans financiers ne tournaient pas ou difficilement.

Cette audition se termine par une confirmation du département que des recours ont été déposés contre les arrêtés du Conseil d'Etat de validité des IN 161 et 162. Il y a donc un report des délais de l'initiative et une suspension des travaux de la commission.

Point de situation en 2018 et suivi des recours contre l'IN 162

Lors de la séance du 5 février 2018, le président de la commission du logement annonce que les deux recours concernant les IN 161 et 162 sont maintenant portés devant le Tribunal fédéral contre l'arrêt de la chambre constitutionnelle de la Cour de justice. Conformément à l'art. 62 al. 2 de la constitution et à l'art. 121 al. 1 LRGC, les délais de traitement de cette IN sont suspendus et la commission ne peut donc pas procéder au vote.

Reprise des travaux en 2019 suite à l'arrêt du Tribunal fédéral – IN 162-TF

Lors de la séance du 18 mars 2019, l'IN 162 est reprise suite à l'arrêt rendu par le Tribunal fédéral.

Un député PLR fait un rappel des faits : la question principale des recours portait sur la constitutionnalité de l'obligation de réaliser uniquement des modifications en zone de développement. Le Tribunal fédéral a répondu par l'affirmative, car l'obligation n'est faite qu'au Conseil d'Etat, et ne s'imposerait pas au parlement.

Ce député PLR explique ensuite que l'IN 162 pose un problème en lien avec la pratique actuelle dans le cadre de « l'input » des déclassements venant du Conseil d'Etat. En effet, des études préalables sont nécessaires avant de pouvoir demander un déclassé, et il ne serait pas facile (au niveau de la logistique et des coûts engendrés) pour le parlement de prendre une telle initiative. Ce député mentionne l'exemple du périmètre des Corbillettes et la motion contraignante qui a été rejetée par le département, pour des motifs politiques et techniques (la motion ne renvoyait pas au bon échelon).

Selon ce même député PLR, l'initiative comporte un enjeu de transfert de compétences. Il rappelle la pratique du Grand Conseil sur les déclassements, souvent votés avec une large majorité, voire l'unanimité, y compris pour des changements de zones n'étant pas en zone de développement. Ce député se pose alors la question de la consciente volonté du parlement d'y renoncer. Il préconise donc un examen sérieux de l'IN 162 avant de se prononcer sur le fond.

Cette proposition est partagée par un député MCG, qui se réfère à la réponse du Conseil d'Etat indiquant que l'IN 162 viendrait complexifier les procédures de construction de logements.

Pour un député S, l'IN 162 codifierait la pratique du Conseil d'Etat durant de nombreuses années.

Audition de M. le conseiller d'Etat Antonio Hodgers, DALE (8 avril 2019), à propos de l'IN 162-TF

M. Hodgers rappelle ce qu'il avait expliqué lors de la précédente législature, à savoir que le Conseil d'Etat n'avait pas formulé de recommandation de vote sur l'IN 162, car il est attaché à la zone de développement. Le Conseil d'Etat partage les intentions politiques des initiants, mais il n'apprécie pas les règles d'interprétation trop rigides. M. Hodgers rappelle que la souplesse dans des cas particuliers permet de débloquer des situations et que, depuis l'année 1957, la zone de développement

est la règle, et elle doit le rester, la zone ordinaire constituant une exception. M. Hodgers explique ensuite que les règles d'urbanisme rendent la zone de développement plus avantageuse, puisqu'il n'y a pas de servitudes bloquant les différents propriétaires (qui représentent une atteinte inconsiderée à la propriété par ce droit de veto). Par ailleurs, il estime que la modification en cours de l'art. 4A LGZD permettra en plus un assouplissement supplémentaire de la zone de développement. Le Conseil d'Etat ne se positionne en conséquence ni pour ni contre.

Le président ouvre le débat avec les commissaires :

Un député PLR comprend que le Conseil d'Etat souhaite un refus de l'IN sans contreprojet. Il relève que cette IN a été élaborée, à l'époque, par crainte d'une volonté parlementaire de faire de la zone ordinaire la norme. La volonté du parlement de la dernière législature a été mal comprise, certains groupes souhaitaient en réalité faire des zones ordinaires tests, et non changer la norme en vigueur.

M. Hodgers maintient que le Conseil d'Etat ne prend pas position sur l'IN 162, et ne souhaite donc ni un refus ni une acceptation. Il estime qu'une forte proportion de logements sont déjà construits en zone ordinaire. Il reproche au PLR de fantasmer sur une zone ordinaire, qui existe pourtant déjà avec de nombreux exemples de blocages dus à la non-levée des servitudes. M. Hodgers indique qu'en zone ordinaire, les prix de la PPE sont de 30 à 50% (écarts datant des années 2013-2014) plus élevés qu'en zone de développement, ne permettant alors pas l'accès de la classe moyenne à ces propriétés. Il explique qu'il y a également en zone de développement des périmètres où des centaines de logements sont parfois bloqués à cause des servitudes. Il donne en exemple le cas d'une ambassade sise en zone de développement où il n'est pas possible d'exproprier des servitudes croisées. Il estime que la zone ordinaire ne peut marcher que sur des périmètres relativement restreints ou avec une structure urbanistique adéquate.

Une députée PLR concède que la zone de développement apporte des avantages supplémentaires à la zone ordinaire ; toutefois, elle relève que la zone ordinaire, de par sa taille, a une rapidité de développement supérieure à la zone de développement.

M. Hodgers s'accorde sur ce point avec la députée, mais précise que son propos précédent concernait une comparaison entre des périmètres de tailles comparables.

Suite à une remarque de la députée PLR concernant des prix comparables d'un projet réalisé en zone ordinaire à des prix de zone de développement,

M. Hodgers indique que 40% des logements construits le sont en zone ordinaire, et convient du fait que, lorsque l'on construit beaucoup, les prix ont tendance à se tasser. Ainsi, les prix de la zone ordinaire peuvent se rapprocher de ceux de la zone de développement. Il estime toutefois que le promoteur peut se faire une marge plus grande en zone ordinaire qu'en zone de développement (où un contrôle de l'Etat impose un maximum de 18% de marge).

Un député PDC s'interroge sur les conséquences de l'IN 162 et sa possible acceptation, ainsi que sur le rôle du Grand Conseil pour les propositions de déclassement de terrains.

M. Hodgers lui répond que le Grand Conseil peut refuser un déclassement du Conseil d'Etat. Selon le raisonnement des tribunaux à propos de cette initiative, dans le cas d'une demande du Conseil d'Etat de déclassement en zone de développement, le Grand Conseil peut déposer une motion contraignante demandant un déclassement en zone ordinaire, constituant alors une obligation légale pour le Conseil d'Etat de s'y conformer.

Ce même député PDC pose la question de l'hypothèse d'une proposition de déclassement en zone ordinaire émanant d'une commune, ce à quoi le conseiller d'Etat répond que la commune ne peut pas contraindre l'Etat. Seul le Grand Conseil pourrait imposer de la zone ordinaire. Ce à quoi le député PDC observe qu'en conséquence l'IN 162 ne changerait pas la situation actuelle.

M. Hodgers approuve ce constat. Il ajoute toutefois que pour lui la taille du périmètre est problématique dans le cas où une demande de déclasser en zone ordinaire un grand périmètre est formulée, la qualité pouvant alors être péjorée.

Un député Vert retient que M. Hodgers préconise la zone de développement qui est plus efficace, notamment grâce à la possibilité de lever les servitudes. Il se demande quelles souplesses seraient supprimées au Conseil d'Etat dans le cas où l'IN 162 passerait.

En réponse, M. Hodgers rappelle le cas de Caran d'Ache. Il indique que le département avait établi des critères pour que le Conseil d'Etat entre en matière sur l'opportunité d'un déclassement en zone ordinaire, à savoir : une parcelle relativement réduite, avec un propriétaire unique acquis au développement, en accord avec la commune, et que la zone ordinaire reproduise notamment des cessions au domaine public.

Une députée PLR se demande si dans un cas comme Caran d'Ache, le parlement pourrait demander lui-même une zone ordinaire en lieu et place du Conseil d'Etat, dans un scénario où l'IN 162 serait acceptée. Et si c'était possible, est-ce qu'il faudrait alors demander deux enquêtes publiques (une fois en zone de développement et une fois en zone ordinaire) ?

M. Hodgers confirme que le travail devrait alors se faire à double, ce qui correspond à la rigidité que le Conseil d'Etat souhaite éviter.

Une députée PDC se pose la question de l'opportunité de faire un contreprojet qui laisserait une souplesse au Conseil d'Etat.

M. Hodgers rappelle que l'IN 162 a été lancée en raison d'attaques contre la zone de développement. Idéalement, il souhaiterait un retour à la situation précédente, ces attaques datant de 2014. Toutefois, à choisir un risque, il préfère la rigidité de l'IN 162 aux majorités parlementaires imposant au Conseil d'Etat de la zone ordinaire.

Un député Vert revient sur les propos du conseiller d'Etat, relatifs aux attaques contre la zone de développement. Durant cette audition et selon sa compréhension, M. Hodgers a affirmé que des constructions sont régulièrement réalisées en zone ordinaire.

M. Antonio Hodgers corrige : il y a bien des constructions en zone ordinaire, mais elles sont réalisées en opportunité sur des périmètres existant déjà en zone ordinaire, et pas issues de déclassements. M. Hodgers ajoute que le département du territoire (DT) n'a pas de suivi précis des prix de vente en zone ordinaire. Mais, durant sa précédente législature, le conseiller d'Etat a compris que les arguments en faveur de la zone de développement étaient une meilleure protection du propriétaire de villa, bien que l'appauvrissement de ces propriétaires en zone de développement n'ait jamais été démontré.

Le même député Vert relève avoir auditionné un promoteur du périmètre des Corbilletes, où de la zone ordinaire est demandée, qui a préféré renoncer à développer (on en ignore ici les raisons).

Pour M. Hodgers, ce constat s'explique par la complexité des servitudes croisées.

Un député S exprime que selon lui les zones ordinaires ne fonctionnent pas, car elles sont trop chères.

Une députée PLR pense que l'IN 162 n'a pas de raison d'être, car elle impose une rigidité au Conseil d'Etat, qui favorise pourtant clairement la zone de développement dans la plupart des situations, sauf dans des cas exceptionnels, comme le cas de Caran d'Ache. Elle ne comprend donc pas pourquoi imposer au Conseil d'Etat un système aussi rigide, alors que ce dernier a toute la confiance qu'il mériterait par rapport à la stratégie voulue par le parlement.

Pour M. Hodgers, la lecture de cette IN 162 est plus politique, car son origine remonte aux débats du parlement lors de la précédente législature d'étendre la zone ordinaire à des plus grands périmètres.

Un député S explique que la crainte des initiants est de voir le Conseil d'Etat changer de politique.

Audition de M. Xavier Magnin, président de l'Association des communes genevoises (ACG), et de M. Philippe Aegerter, directeur adjoint de l'ACG (15 avril 2019), à propos des IN 162-A et IN 162-TF, et discussion avec les commissaires

M. Magnin indique que le comité de l'ACG a rendu un préavis le 1^{er} avril 2019 sur cette initiative. Il communique que pour les communes, le fait d'avoir des zones de développement est intéressant, car cela permet notamment d'avoir des taxes d'équipement, ou d'autres contributions en lien par exemple avec la réalisation de routes. Toutefois, si cette zone est privilégiée, elle amène parfois quelques contraintes pour le Conseil d'Etat, et modifier la loi ne permettrait plus de faire des zones ordinaires pour de plus petits périmètres. C'est pourquoi le comité de l'ACG rend un préavis défavorable à l'IN 162-A et à l'IN 162-TF, relevant en particulier que, dans les conditions actuelles, déjà 80% des déclassements s'effectuent en zone de développement.

Une députée S se demande ce que les auditionnés entendent par « petits périmètres ».

M. Magnin explique que cette notion correspond aux petites surfaces, sans grand ensemble de construction, et ne nécessitant pas de PLQ.

La députée S pose la question des avantages que la zone ordinaire apporte sur ce type de périmètres.

M. Magnin explique que la zone ordinaire permet la non-réalisation de PLQ, ce qui facilite les processus.

Cette même députée S répond qu'il est possible en zone de développement de se passer de PLQ à certaines conditions et se demande alors pourquoi ne pas privilégier ce type de déclassement.

M. Magnin lui répond que l'absence de PLQ est plutôt propre à la zone ordinaire.

Un député PDC demande si l'IN 162 représente une contrainte supplémentaire pour les communes.

En réponse, M. Magnin explique que les communes souhaitent garder la possibilité d'avoir des zones ordinaires, plus intéressantes sur certains points.

Un député EAG rappelle que l'IN 162 était initialement conjointe à une autre initiative qui prévoyait de modifier les proportions obligatoires sur les zones de développement. La logique était d'empêcher de contourner la zone de développement dans le cas où ses conditions de construction se seraient

vues durcies. Il aimerait savoir comment les auditionnés appréhendent ce risque.

M. Magnin lui indique que le comité n'a pas fait de parallèle avec d'autres projets, et que ce qui importe aux communes est que le Conseil d'Etat ne leur impose pas des zones de développement. Les communes souhaitent une certaine liberté.

Une députée PLR demande si les communes peuvent demander un déclassement en zone de développement.

M. Aegerter lui répond que, légalement, les communes n'ont pas la possibilité de déposer un projet de loi demandant une modification de zone au Grand Conseil, mais elles peuvent néanmoins solliciter le Conseil d'Etat qui a la possibilité de le faire pour elles.

La députée PLR aimerait savoir combien de zones ordinaires les communes ont converties en zones de développement.

M. Magnin répond que le Conseil d'Etat a annoncé un ratio d'environ 80% de construction de logements en zone de développement contre 20% en zone ordinaire. En revanche, il ignore les statistiques concernant uniquement les communes.

Suite à cette audition, et durant cette même séance, le président demande les prises de position des partis, avant de mettre au vote cette IN 162.

Le PDC s'opposera à l'initiative, la trouvant trop contraignante et étant satisfait de la situation actuelle.

Le groupe EAG soutiendra cette initiative, considérant la contrainte relative, car elle ne pèse que sur la proposition de déclassement émanant du Conseil d'Etat et non sur la décision du Grand Conseil, comme cité, selon son député, dans l'arrêt du Tribunal fédéral. EAG estime que les craintes de blocages sont infondées et pense qu'une révision de l'article 4A LGZD pourrait entraîner un changement de pratique. En conséquence, il souhaite que la zone de développement continue d'être la zone principale pour le bâti.

Le MCG, bien qu'attaché également à la zone de développement, a une analyse différente du groupe préopinant. Le MCG estime qu'il faut garder une certaine souplesse, notamment pour les communes souhaitant plus de mixité sur leurs territoires, et que l'IN ne le permettrait pas.

Le PLR invite la commission à refuser cette initiative. Pour le groupe, Genève comporte déjà trop de contraintes en matière de construction. Il estime que les deux outils (zone de développement et zone ordinaire) sont nécessaires

au Conseil d'Etat, qui doit bénéficier d'une souplesse en fonction des situations.

Le PS votera en faveur de cette initiative. Le parti tient à rappeler que lors de la dernière législature, le parlement a été témoin de velléités de certains partis, ainsi que certaines communes, de faire aboutir des déclassements en zone ordinaire avec une position attentiste du Conseil d'Etat. Le PS met en avant qu'au-delà de la nécessité d'élaborer un PLQ, la zone de développement permet d'attribuer des catégories de logements et d'assurer la création de LUP. L'objectif de la zone de développement est de créer des logements répondant aux besoins de la population, notamment en termes de niveau de loyer avec un plafonnement contrôlé durant 10 ans.

L'UDC explique que le Conseil d'Etat a indiqué que 80% de la production des logements est effectuée en zone de développement et que la position du gouvernement est de ne pas ajouter de contraintes supplémentaires. Pour ces raisons, l'UDC s'opposera à cette initiative.

Le parti des Verts soutiendra l'IN 162. Pour eux, l'initiative garde toute son importance actuellement, notamment lors des longs débats sur les Corbillettes concernant l'opportunité de déclasser en zone ordinaire. Les Verts estiment que l'ensemble des acteurs auditionnés s'accordent à dire que la zone de développement est un outil efficace pour muter des périmètres de zone villas, grâce notamment à la levée de servitudes ou au financement de l'équipement public. En conséquence, durant cette période de pénurie, les Verts estiment important d'enfoncer le clou de la zone de développement.

Votes

Le président met aux voix l'IN 162 :

Oui : 6 (1 EAG, 3 S, 2 Ve)

Non : 9 (2 PDC, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG)

Abstentions : -

L'IN 162 est refusée.

Le président met aux voix le principe d'un contreprojet à l'IN 162 :

Oui : -

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

Abstentions : -

Le principe d'un contreprojet est refusé à l'unanimité.

Fin des travaux

Les travaux sur l'IN 162 ont pris fin le 15 avril 2019.

Conclusion

Cette IN 162 a été élaborée en réaction au vote d'une motion parlementaire demandant le déclassement d'un périmètre en zone ordinaire. Aujourd'hui, on constate que si le Conseil d'Etat ne souhaite pas effectuer ce déclassement, il est très difficile de l'y obliger. Lors des différentes auditions, réparties sur deux législatures, un constat ressort : la grande majorité des déclassements se sont effectués en zone de développement.

Il est vrai que lors des auditions, une confusion est parfois ressortie entre d'une part les constructions réalisées en zone ordinaire déjà existante (par exemple les habitats dans la zone villas ou les surélévations en zone urbaine), qui sont courantes, pour des raisons d'opportunités, et d'autre part les déclassements en zone ordinaire (modification d'une zone existante en une zone en principe plus dense), qui sont exceptionnels. Le conseiller d'Etat chargé du DT l'a d'ailleurs rappelé lors de son audition du 8 avril 2019.

Par ailleurs, il faut également rappeler que l'IN 162 avait été rédigée en lien avec l'IN 161, comme garde-fou. En effet, l'IN 161 demandait des ratios de catégories de logements tellement contraignants que les initiants craignaient que les acteurs immobiliers ne contournent ces exigences en opérant des déclassements en zone ordinaire, plutôt qu'en zone de développement, qui est le champ d'application de l'IN 161. Aujourd'hui, le Tribunal fédéral a invalidé l'IN 161 et la menace planant sur la zone de développement est écartée, toutes les parties s'accordant sur certains avantages offerts par la zone de développement.

Le Conseil d'Etat, bien qu'affirmant ne pas vouloir trancher sa position sur l'IN 162, a tout de même exprimé être défavorable à limiter sa marge de manœuvre comme le demande l'IN 162. Les contraintes imposées par ailleurs se révèlent superflues, puisque le Conseil d'Etat a rappelé être particulièrement favorable à la zone de développement. Les cas de déclassements en zone ordinaire sont exceptionnels et ne concernent que des situations particulières. Le quartier de l'Etoile en est un exemple. Celui-ci se déploie autour d'un large périmètre en zone de développement mais reste restreint. Par ailleurs, il y est prévu des hauts immeubles, trop chers pour rentabiliser les plans financiers de l'OCLPF en zone de développement. La parcelle appartenant à Caran d'Ache est un autre exemple qui a permis de remplir tous les critères d'exigence du Conseil d'Etat.

Il est donc indéniable que la marge de manœuvre du Conseil d'Etat est essentielle pour pouvoir répondre à des situations qui constituent des exceptions, et qui sont ou ont été, dans les exemples donnés, nécessaires dans l'intérêt du canton.

Par ailleurs, l'IN 162-TF estime que le Grand Conseil resterait libre de proposer des déclassements en zone ordinaire ; or, presque l'intégralité des demandes de modifications de zone émanent du Conseil d'Etat. Il est très difficile d'envisager un déclassé émanant du Grand Conseil et qui lierait le Conseil d'Etat. S'ajoute le constat que cette initiative aurait pour effet de complexifier les démarches. En effet, une demande de déclassé d'un périmètre en zone ordinaire (qui exige une enquête publique coûteuse), devrait être alors demandée deux fois : une première fois après la demande du Conseil d'Etat qui serait obligé de faire une requête de déclassé en zone de développement, puis une seconde fois après la requête du Grand Conseil pour de la zone ordinaire. Ces processus étant par ailleurs longs, coûteux et fastidieux, la démarche découragera n'importe quel type d'acteurs immobiliers.

Pour toutes ces raisons, la majorité de la commission vous invite, Mesdames les députées, Messieurs les députés, à rejeter l'IN 162 et à ne pas lui opposer de contreprojet.

**Nouveaux délais pour le traitement de l'IN 162 suite à l'arrêt du
Tribunal fédéral, reçu le 28 février 2019**

Secrétariat du Grand Conseil

IN 162-TF

Initiative populaire cantonale

« Construisons des logements pour toutes et tous : Une priorité en période de pénurie ! »

Le comité d'initiative « Construisons des logements pour toutes et tous » a lancé l'initiative législative cantonale formulée et intitulée « Construisons des logements pour toutes et tous : Une priorité en période de pénurie ! », 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	23 septembre 2016
2. Arrêté du Conseil d'Etat au sujet de la validité de l'initiative, au plus tard le	23 janvier 2017
3. Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative, au plus tard le	23 janvier 2017
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	23 septembre 2017 6 octobre 2018* 17 août 2019**
5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, au plus tard le	23 septembre 2018 6 octobre 2019* 16 août 2020**

* Nouveaux délais en raison du recours à la Cour de justice (voir ACST/1/2018).

** Nouveaux délais en raison du recours au Tribunal fédéral (voir 1C_174/2018)

Initiative populaire cantonale

« Construisons des logements pour toutes et tous : Une priorité en période de pénurie ! »

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 d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT) du 4 juin 1987 ayant la teneur suivante :

Art. 12A Modification de zone en période de pénurie de logement (nouveau)

En période de pénurie de logements, soit lorsque le taux de logements vacants est inférieur à 2%, et afin de favoriser la création de logements répondant aux besoins prépondérants de la population, le Conseil d'Etat ne peut proposer que des modifications de limites de zones soumises à la loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957, à l'exception des périmètres qui ne sont pas destinés au logement.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Néant.

Date de dépôt : 21 mai 2019

RAPPORT DE LA PREMIÈRE MINORITÉ

Rapport de M^{me} Caroline Marti

Mesdames et
Messieurs les députés,

L'initiative 162, déposée par ses initiants en juillet 2016, a été élaborée en réaction aux velléités d'une majorité du Grand Conseil de privilégier la zone ordinaire en lieu et place de la zone de développement dans plusieurs grands périmètres de zone villas. Alors qu'un consensus politique de plus de 60 ans visait à privilégier les zones de développement, pour le moins dans les zones encore non urbanisées, le choix réitéré de la majorité du Grand Conseil allait, selon les initiants, à l'encontre de la poursuite de l'intérêt général. Pour le surplus, le Grand Conseil a vu arriver sur sa table, ces dernières années, plusieurs projets de modification de zone d'initiative communale en zone ordinaire pour de petits périmètres, que le Conseil d'Etat s'est contenté de transmettre au Grand Conseil sans analyse politique ni pesée d'intérêts en regard de l'intérêt général.

La zone de développement, un outil de lutte contre la spéculation

Comme l'a rappelé le conseiller d'Etat Antonio Hodgers lors de son audition à la commission du logement, « le but premier à l'origine de cette loi (la loi générale sur les zones de développement, LGZD) est de lutter contre la spéculation immobilière ». Il a également souligné que la lutte contre la spéculation immobilière est une injonction constitutionnelle (art. 178) et que la construction de logements doit répondre à un besoin d'intérêt général. Il remarque par ailleurs que « le marché libre ne permet pas de fournir des logements à l'ensemble des classes de la population et que par conséquent, il doit y avoir une régulation étatique », ce que seule la zone de développement permet, nous y reviendrons. Et le magistrat de conclure que la LGZD est « un instrument de régulation qui sert la République depuis plus de 60 ans et qui a été maintenu, développé et considéré par l'ensemble des gouvernements, au-delà des clivages gauche-droite », un véritable plaidoyer... pour une

abstention du Conseil d'Etat sur cette initiative, mais fondamentalement pour la zone de développement, comprendra qui pourra.

Les avantages offerts par la zone de développement

Les avantages de la zone de développement, en comparaison de la zone ordinaire, pour la poursuite de l'intérêt général sont nombreux et méritent d'être rappelés dans le cadre de ce rapport sur cette initiative qui prévoit que le Conseil d'Etat ne puisse proposer que des déclassements en zone de développement en période de pénurie.

Le contrôle des prix de vente et de location pendant 10 ans

La zone de développement prévoit que les loyers et prix de vente des logements sont contrôlés par l'office cantonal du logement et de la planification foncière pendant 10 ans après leur construction. Cela permet d'assurer à la population des logements à loyers abordables, en dessous des prix du marché. Alors que les loyers n'ont eu de cesse d'augmenter ces dernières années, pesant de plus en plus lourd dans le budget des ménages, notamment des jeunes, il relève d'un intérêt public d'user de tous les moyens à disposition pour limiter les loyers. C'est également un outil qui permet de produire des logements en PPE entre 30 et 50% moins chers qu'en zone ordinaire, n'en déplaise à la droite qui prétend défendre l'accession à la propriété pour la classe moyenne, mais qui s'évertue à promouvoir les zones ordinaires, dont acte.

La construction de logements correspondant à l'ensemble des besoins de la population

L'article 4A de la LGZD, actuellement en révision par la commission du logement du Grand Conseil, prévoit des ratios minimaux pour les catégories de logement. Cet article assure entre 25 et 50% de logements sociaux au sens de la loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL) ou de logements d'utilité publique au sens de la loi sur les logements d'utilité publique (LUP). La révision proposée par le Conseil d'Etat prévoit d'harmoniser le pourcentage de LUP à 33% et d'imposer un ratio minimum de 33% de logements locatifs libres (dits ZD LOC). Quelle que soit la version de cet article, la LGZD assure, par son article 4A, un minimum de logements sociaux/d'utilité publique pour répondre aux besoins des ménages les plus modestes. Un outil essentiel pour atteindre l'objectif inscrit dans la loi de 20% de logements d'utilité publique, à l'heure où l'on dépasse à peine les 10%. En

zone ordinaire, rien n'empêche les propriétaires de construire 100% de logements en PPE, beaucoup plus lucratifs pour eux, mais accessibles à moins de 20% des ménages les plus fortunés.

Une urbanisation cohérente

La zone de développement impose, sauf certaines exceptions, l'adoption d'un plan localisé de quartier (PLQ), qui permet un développement urbanistique cohérent, concerté et de qualité, à l'inverse de l'aménagement en zone ordinaire, qui pourrait s'apparenter à la loi de la jungle. En zone ordinaire, chaque petit propriétaire peut en effet implanter son bâtiment comme bon lui semble, sans aucune vision d'ensemble ou réflexion sur les espaces publics, condition sine qua non pour la réalisation de quartiers de qualité et où il fait bon vivre.

Les PLQ prévoient également une répartition des droits à bâtir pour éviter qu'un propriétaire dont la parcelle est censée accueillir un équipement public ne soit lésé. Finalement, la LGZD prévoit la cession de terrains au domaine public, ce qui est essentiel pour prévoir les équipements inexistantes avant la modification de zone mais absolument nécessaires au développement du quartier.

Des outils de politique foncière qui accélèrent le développement des quartiers

La LGZD prévoit également des outils de planification et de politique foncière de nature à éviter des blocages sur le long terme et à accélérer les procédures de construction. En effet, elle permet de lever les servitudes croisées régulièrement contractées entre propriétaires en zone villas. Sans cet outil de maîtrise foncière, tel que c'est le cas en zone ordinaire, une servitude dont le propriétaire refuse de se défaire peut bloquer le développement de tout un secteur.

Par ailleurs, la taxe d'équipement qui permet de financer le 75% des équipements nécessaires à la naissance d'un nouveau quartier (le 25% restant revenant à la charge des communes) ne déploie ses effets qu'en zone de développement. En zone ordinaire, le poids financier pesant sur les communes est donc beaucoup plus conséquent.

La zone ordinaire, un vaste terrain de jeu pour la spéculation

Aujourd'hui à Genève, 300 à 400 logements sont construits par année en zone ordinaire, hors zone villas. En guise de comparaison, c'est l'équivalent du

nombre de logements d'utilité publique construits sur l'ensemble des zones à bâtir du canton. L'objectif des opposants à cette initiative et partisans de la zone ordinaire, c'est d'agrandir encore leur terrain de jeu pour s'adonner à la spéculation immobilière, puisque les possibilités de spéculation en zone de développement ont été considérablement réduites par l'adoption de la loi dite « Longchamp ».

Les communes défavorables, du moins pour les grands périmètres

Par gain de paix vis-à-vis des velléités de la droite de créer de nouvelles zones ordinaires, le département a tenté de trouver un périmètre qui ferait l'objet d'un test d'urbanisation d'un secteur en zone ordinaire. Le département a alors contacté trois communes pour leur demander si elles accepteraient d'accueillir cette zone « expérimentale » : Onex, Le Grand-Saconnex et Chêne-Bourg. Les deux premières ont refusé d'emblée. La troisième, après avoir mené une étude, a également décliné l'offre, ayant trop à perdre en termes de financement des équipements et des espaces publics.

Réponses à quelques arguments des opposants à cette initiative

C'est une « soviétisation » (sic) du sol.

Le type de zone (ordinaire ou de développement) n'augure en rien de qui est propriétaire des terrains. L'immense majorité des terrains en zone de développement (comme en zone ordinaire) reste en mains privées. Leur usage et leur urbanisation sont simplement plus encadrés en zone de développement pour les orienter vers l'intérêt public et non plus seulement vers des intérêts privés.

Les loyers et prix de vente plus élevés de la zone ordinaire sont enviables car bénéfiques pour les finances publiques.

La collectivité doit être en mesure de loger l'ensemble de la population et pas seulement les plus riches en créant un « Monaco-sur-Léman ».

Par ailleurs, les loyers beaucoup plus élevés en zone ordinaire grèvent très lourdement les budgets des ménages, qui solliciteront plus d'aides diverses de la part des collectivités publiques et auront moins de pouvoir d'achat.

Dans certaines zones rurales, les LUP ont de la peine à trouver preneur, parce que les classes défavorisées n'ont pas forcément les moyens d'avoir une voiture.

Les inégalités territoriales sont d'ores et déjà criantes dans notre canton ; il nous appartient de les réduire, pas de les augmenter.

De plus, la voiture n'est pas l'unique mode de transport envisageable ou souhaitable, même dans les zones plus périphériques. La voie durable à suivre est le développement des infrastructures et des services publics de transport.

En conclusion

La zone ordinaire ne bénéficie ni aux locataires, ni aux ménages désireux d'acquérir un appartement en PPE, ni aux communes, ni à l'intérêt général : elle ne bénéficie strictement qu'aux intérêts financiers des propriétaires et promoteurs immobiliers.

L'initiative 162 ne fait que formaliser une pratique politique vieille de 60 ans et qui a fait ses preuves. Une pratique qui voulait que le déclassement de terrain en zone de développement soit la norme. Une pratique malheureusement violemment remise en question par une majorité du Grand Conseil à la botte des milieux immobiliers.

Pour défendre l'intérêt général face aux intérêts particuliers et à la cupidité de certains propriétaires et promoteurs, la minorité de la commission du logement vous recommande d'accepter cette initiative.

Date de dépôt : 21 mai 2019

RAPPORT DE LA SECONDE MINORITÉ

Rapport de M. Pablo Cruchon

Mesdames et
Messieurs les députés,

Je vais, dans ce présent rapport, expliquer pour quelles raisons il est nécessaire de soutenir l'IN 162 intitulée « Construisons des logements pour toutes et tous - une priorité en période de pénurie ! » La commission du logement a décidé, à une courte majorité, de rejeter cette initiative importante pour la population genevoise. Il est donc indispensable de revenir avec précision sur les enjeux auxquels cette initiative essaie de répondre et surtout sur les conséquences positives qu'elle engendrerait pour la population.

Comme vous le savez, nous vivons, ici à Genève, une pénurie de logements qui dure depuis plusieurs années. Cette pénurie impacte directement la population genevoise et la capacité financière des ménages. En effet, la conséquence principale de cette pénurie est l'augmentation très marquée du prix des loyers. Les chiffres sont éloquentes : la moyenne des loyers des quatre-pièces équivaut à 1502 francs, alors que la moyenne des loyers en cas de location à un nouveau propriétaire est de 1947 francs, soit 29,6% plus cher.

Autre chiffre : pour les quatre-pièces, le loyer moyen d'un logement à loyer libre occupé depuis moins de trois ans par le même locataire (1909 francs) est environ 70% plus élevé que celui d'un logement occupé depuis plus de 20 ans (1113 francs). Cette augmentation des prix est liée à l'avidité des propriétaires, qui peuvent, en période de pénurie, se permettre d'augmenter abusivement le prix des loyers. En moyenne, les loyers sont augmentés de 9,6% à chaque changement de locataire. Ainsi, cette pénurie pègre en premier lieu les locataires, soit 82% de la population genevoise.

D'ailleurs, plusieurs études le démontrent, les charges qui pèsent le plus lourdement sur le budget des ménages genevois sont les loyers et les assurances-maladie.

Sans réaction de notre part, cette augmentation va continuer et provoquer un appauvrissement encore plus marqué de la population.

C'est dans ce cadre que l'initiative s'inscrit et c'est à cette situation qu'elle cherche à répondre de manière déterminée.

Dans les faits, l'initiative 162 prévoit de contraindre le Conseil d'Etat à proposer des déclassements de terrain uniquement en direction de la zone de développement tant que durera la pénurie au sens de l'article 25 de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (mesures de soutien en faveur des locataires et de l'emploi) (LDTR). Cette disposition, bien qu'à première vue anodine, est en fait extrêmement importante pour garantir qu'une véritable politique sociale du logement à Genève puisse exister et qu'elle réponde aux besoins prépondérants de la population.

En effet, la zone de développement est la seule zone constructible pour du logement qui permet à l'Etat d'intervenir pour réguler les prix, contrôler le type de construction et s'assurer du financement des équipements collectifs. En d'autres termes, la zone de développement permet de réaliser une réelle politique du logement qui va s'opposer à la spéculation et de construire les logements dont les Genevois-e-s ont besoin.

Concrètement, la zone de développement prévoit :

- Un contrôle des prix des loyers
- Un contrôle des prix de vente des PPE (pendant 10 ans)
- Des quotas de types de logement pour empêcher la sur-construction de biens inaccessibles à la majorité de la population
- Le financement par tous les acteurs de la construction des équipements collectifs (routes, places, écoles, etc.)

Regardons maintenant la situation actuelle et les problèmes qu'elle pose à la population genevoise.

Des loyers exorbitants

Le principal problème est, comme énoncé ci-dessus, la progression constante du prix des loyers. Si rien n'est entrepris, cet état de fait va empirer et les Genevois-e-s seront toujours plus nombreux à ne pas trouver de logement ou à ne pas pouvoir payer leur loyer. Or ces dernières années, nous avons pu constater que le marché était incapable de réguler les prix par lui-même, car la course effrénée au profit continue de pousser les loyers vers le haut. Pire, alors que la construction de logements a repris ces dernières années, aucun impact significatif sur les loyers ne s'est fait sentir. Ainsi, seule une intervention étatique déterminée peut stopper cette envolée des prix des loyers.

Pas assez de logements bon marché

Outre le prix des logements, la rareté des biens disponibles sur le marché est une autre source d'angoisse pour la population. Les appartements bon marché, qu'il s'agisse de logements sociaux ou non, sont une espèce en voie de disparition. Les conséquences sont connues. Plus de 100 dossiers en 24 heures pour un appartement. Les chances de trouver un nouveau logement accessible sont donc quasi nulles pour les Genevois-e-s. Cette situation est la conséquence directe de l'absence de contrainte dans le type de logements construits. Les promoteurs favorisent les biens qui rapportent les plus grandes marges de profit et donc construisent majoritairement des appartements à vendre (PPE) et des villas. Malheureusement, l'immense majorité de la population ne peut se payer ce genre de biens. Durant les dix dernières années, 49% des biens construits étaient des villas et des PPE, alors que seulement 15% de la population peut espérer se les payer. Nous devons drastiquement limiter la construction des PPE pour favoriser le locatif, qu'il soit subventionné ou non.

Des logiques spéculatives à combattre

L'autre fléau de notre canton est la spéculation immobilière. Dans une période économique où l'argent est massivement disponible et où les rendements boursiers ne sont plus ce qu'ils étaient, l'immobilier devient un secteur de placement financier particulièrement prisé. Ceci a pour conséquence de favoriser les logiques d'achat/vente n'ayant pour but que de faire une plus-value financière. Cette logique impacte tant les prix des appartements à vendre que celui des loyers.

Ce petit tour d'horizon non exhaustif des problèmes de logement à Genève montre clairement que la population a besoin que l'Etat intervienne et qu'il mette en place les éléments suivants :

- Un contrôle strict des loyers
- Une planification des types de constructions prioritaires (HBM, LUP, ZD LOC)
- Un contrôle des prix de vente

Tous ces instruments de lutte contre la rareté et la cherté des logements sont déjà disponibles pour les constructions en zone de développement. Malheureusement, de nombreux acteurs de la construction cherchent à contourner ces limitations et demandent des déclassements en zone ordinaire, zone presqu'entièrement dérégulée.

Vu l'urgence sociale que constitue la question du logement, Ensemble à Gauche pense que les déclassements en toutes autres zones qu'en zone de développement sont contraires à l'intérêt de la population.

En prévoyant que tous les futurs déclassements de terrain dans le canton de Genève se fassent en direction de la zone de développement, l'IN 162 propose une bonne solution, qui devrait freiner cette folie spéculative.

Ensemble à Gauche vous invite donc à soutenir cette initiative.