

Date de dépôt : 28 janvier 2020

Rapport

de la commission fiscale chargée d'étudier la proposition de motion de M^{mes} et MM. Christian Zaugg, Pierre Bayenet, Jocelyne Haller, Olivier Baud, Pierre Vanek, Salika Wenger pour une taxe sur les locaux commerciaux vides

Rapport de majorité de M. Christo Ivanov (page 1)

Rapport de minorité de M. Jean Batou (page 27)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Christo Ivanov

Mesdames et
Messieurs les députés,

La commission fiscale a étudié le projet de loi en question lors de sa séance des 26 novembre et 3 décembre 2019 sous la présidence de M. Jean Rossiaud. La commission fiscale a été épaulée par M. Christophe Bopp, secrétaire général adjoint, DF.

M. Stefano Gorgone, secrétaire scientifique de la commission fiscale, SGGC, a également suivi les travaux.

Les procès-verbaux de ces séances ont été rédigés par M. Gérard Riedi.

Que toutes ces personnes ici soient remerciées du soutien apporté à la commission.

Séance du 26 novembre 2019

Audition de M. Christian Zaugg, premier signataire de la motion

M. Zaugg fait tout d'abord remarquer qu'il vient présenter une motion et non un projet de loi. Elle n'énonce donc qu'un principe. La balle est ainsi dans le camp de la commission qui peut l'amender. Les derniers chiffres de l'OCSTAT démontrent que la surface des locaux commerciaux n'a jamais été aussi importante depuis 1997. En 2018, il y avait 310 717 m² de surface d'activités vacantes dans le canton.

Cela représente une augmentation de 38% par rapport à 1997. Ces surfaces regroupent des surfaces de bureaux, des dépôts, des ateliers et des arcades, mais ce sont manifestement les surfaces de bureaux qui prédominent puisqu'il y avait, en 2018, 226 727 m². Cette surface de bureaux est également celle qui a le plus augmenté puisqu'elle a augmenté de 44%. En 2018, suite à un vote populaire, la LDTR a été assouplie pour permettre de transformer des locaux commerciaux en logements. Cependant, cette possibilité n'a été que très peu utilisée puisque, selon le département du territoire, il n'y a eu que 54 demandes entre 2016 et 2019.

M. Zaugg conçoit que cela peut poser problème. Par exemple, la banque Lombard Odier va quitter Lancy et on peut se demander à quelle catégorie appartiennent les locaux qu'elle va quitter et qui se trouvent dans ce gigantesque bâtiment en verre à Lancy. Evidemment, il ne s'agit pas de locaux qui pourront être transformés en logements. Il y a tout de même une certaine catégorie de locaux qui pourraient être transformés en logements.

Le but de la motion est d'introduire un effet incitatif. La taxe ne viserait que les propriétaires de locaux commerciaux vides depuis une année pouvant être transformés en logements. Il s'agirait d'une taxe progressive. Il indique que cette motion ressemble passablement à une motion déposée par les socialistes à la Ville de Lausanne et qui est actuellement en examen.

M. Zaugg estime qu'il y a également un effet intéressant. Il est évident que si un propriétaire d'arcade, de bureau, etc. louait ses locaux, cela aurait un effet incitatif parce que la taxe ne serait pas payable pour des locaux loués par un propriétaire qui louerait ses locaux. L'idée avec cette motion est aussi de faire baisser le prix des locaux et de ces locations.

Une commissaire (S) rejoint l'entier des considérants de la motion et la préoccupation légitime de ses auteurs sur la question des locaux commerciaux vides. Elle aurait des questions de précisions. Dans les considérants et dans les invites, il est question parfois de locaux commerciaux vacants et parfois de locaux commerciaux vides. Elle aimerait savoir si le proposant entend ces deux termes comme étant synonymes ou s'il

prend en compte une définition différente, à savoir que les locaux vacants sont ceux qui sont mis en location, mais qui sont inoccupés, et les locaux vides ceux qui ne sont même pas mis en location.

M. Zaugg confirme que c'est cette manière que les auteurs de la motion l'entendent.

Une commissaire (S) comprend, en lisant les invites, que la taxe ne viserait que les propriétaires de locaux commerciaux vides depuis une année pouvant être transformés en logements. Cela concerne donc les locaux qui ne sont pas mis en location.

M. Zaugg confirme qu'il s'agit des locaux qui ne sont pas mis en location et qui sont vides de fait.

Une commissaire (S) comprend que cela ne concerne pas les locaux commerciaux vacants, c'est-à-dire qui sont mis en location, mais qui ne trouvent pas preneur.

M. Zaugg trouve que c'est une bonne question.

Une commissaire (S) estime que, vu les considérants, cela devrait être les locaux commerciaux vacants puisqu'il est toujours question dans les considérants des locaux commerciaux vacants.

M. Zaugg admet que le terme « vides » pourrait être troqué contre celui de « vacants ».

Une commissaire (S) constate que l'invite porte sur les locaux commerciaux vides ou vacants (cela reste à définir) depuis une année pouvant être transformés en logements. Etant donné que c'est une motion, cela pourra être laissé à la libre appréciation du Conseil d'Etat de savoir si un local peut être transformé ou non en logement.

Elle aimerait toutefois savoir ce que le proposant entend par un local commercial qui pourrait être transformé en logement. Elle demande s'il a en tête des critères dictant que tel local peut être transformé en logement et que tel autre ne peut pas l'être.

M. Zaugg a pris l'exemple de la banque Lombard Odier à Lancy. C'est typiquement un immense bâtiment qui n'est pas concerné parce qu'il ne peut pas être converti en logements. Il n'a aucun balcon, ni rien. Il s'agit bien de locaux commerciaux comme on en voit un certain nombre en ville. Il prend l'exemple de tous les locaux qui se trouvent dans l'immeuble du Plaza. Manifestement, moyennant quelques transformations, ces locaux pourraient être transformés en logements. Ce sont des locaux urbains qui ne sont manifestement pas totalement réservés à des locaux de bureaux.

Un commissaire (PLR) relève que la motion mentionne un assouplissement de la LDTR en juin 2015 acceptée par la population.

M. Zaugg fait le constat que la possibilité introduite à cette occasion a été peu utilisée.

Un commissaire (PLR) demande s'il conviendrait d'assouplir les conditions de la LDTR pour permettre plus largement de transformer les locaux commerciaux en logements et, le cas échéant, par quels moyens.

M. Zaugg indique que tout ce qui peut améliorer la situation et permettre à ces locaux commerciaux vacants non loués d'être transformés en logements lui convient.

Un commissaire (PLR) estime qu'il conviendrait effectivement d'assouplir la LDTR. De manière plus globale, il fait remarquer que les propriétaires de locaux commerciaux ne laissent pas vides leurs locaux parce que ça leur fait plaisir. Il demande si les auteurs de la motion considèrent que les propriétaires de ces baux commerciaux laissent ceux-ci vacants pour faire de la spéculation.

M. Zaugg répond que c'est certain. Le mot « spéculation » est omniprésent. C'est la raison pour laquelle il y a l'idée d'introduire cette possibilité d'inciter les propriétaires de locaux commerciaux vacants à les louer. Dès lors, ce qui conduirait à la suppression de la taxe en question ne peut qu'aller dans le bon sens.

Un commissaire (PLR) fait remarquer que les locaux commerciaux sont souvent achetés par des institutionnels, notamment de 2^{es} piliers, qui n'achètent pas l'immeuble pour une éventuelle plus-value qu'il pourrait constituer en le revendant quelques années plus tard, mais pour créer du rendement pour servir des rentes. Il demande si M. Zaugg considère que ce type de bailleurs fait de la spéculation.

M. Zaugg note que son préopinant parle des entités telles que les caisses de retraite. Pour sa part, il n'a pas catégorisé l'aspect spéculatif. Bien entendu, dans ces locaux vacants qui sont en nombre important, il y a une certaine proportion de locaux qui sont vacants parce qu'il y a derrière une forme de spéculation.

Un commissaire (PLR) demande si c'est vraiment une bonne idée de les punir avec une taxe supplémentaire.

M. Zaugg estime qu'il aurait d'abord fallu que ces promoteurs et propriétaires réfléchissent à deux fois avant de construire des locaux notamment dans certaines zones périphériques. Par ailleurs, c'est une motion qui exprime une idée générale. A partir de là, la balle est aussi dans le camp

de la commission et dans celui du Conseil d'Etat. La motion exprime une idée qui doit être adaptée en fonction des contingences.

Un commissaire (PLR) demande si M. Zaugg a des chiffres sur le taux de rotation. Les chiffres de locaux commerciaux vacants évoqués par M. Zaugg peuvent paraître importants.

La question est aussi de savoir quel est le tournus pratiqué. S'il y a un socle important qui est vacant, mais qu'il n'y a pas de situations vacantes pendant longtemps, cela ne pose pas de problème selon le commissaire (PLR). C'est une question de redistribution des locaux sur le territoire.

M. Zaugg n'a pas de chiffres, mais si on lève le nez en ville de Genève on peut voir ce qu'il en est de certains immeubles. Il a par exemple vu les mêmes pancartes sur Le Plaza indiquant des bureaux vides depuis des années.

M. Zaugg n'a pas évoqué un élément concernant l'aspect du logement. *Le Temps* a parlé d'un certain tassement en ce qui concerne l'aspect du logement au niveau national. On arrive ainsi un peu à un seuil d'équilibre, mais c'est au niveau national. Il ne s'agit pas de la situation genevoise. Surtout, il faut considérer que la problématique des logements porte sur le fait que la proportion de logements bon marché est faible en regard des logements à loyer libre et à la PPE. Grosso modo, il y a plus de 7000 personnes à Genève qui sont en attente d'un logement. C'est cela qui est déterminant.

Un commissaire (UDC) fait remarquer que tout un projet avait été fait par le propriétaire du Plaza pour faire du logement pour étudiants. Finalement, c'est la fondation Wilsdorf qui est venue sauver le bâtiment du projet prévu initialement, ce qui est quand même assez cocasse. En ce qui concerne la motion, la loi dite Zacharias permet de transformer les locaux commerciaux en logements. La loi prévoyait d'ailleurs qu'en cas de réaffectation c'est au propriétaire de remettre comme c'était au départ à ses frais. Les locataires ne seraient donc pas du tout impactés. Cela étant, il faut être conscient qu'il y a quand même une liberté du marché et que, si les gens quittent le centre-ville, c'est aussi parce que les loyers sont beaucoup trop élevés.

Il estime, en tant que petit entrepreneur dans le domaine du bâtiment, qu'il est aussi par exemple chassé à la périphérie. On voit également que tous les locaux où se trouvaient des entreprises, des garages et des carrosseries à la rue de Lyon ont été supprimés. En ville de Genève, il ne reste bientôt plus que la petite zone des Charmilles au-dessus de l'ancien stade. On peut voir que ce ne sont pas que de grands bâtiments qui se vident. Ce sont aussi des petites arcades et de petits commerçants. On voit par exemple dans la Vieille-Ville que de nombreuses arcades sont vides parce que les gens ne peuvent plus payer les loyers. Les gens veulent aller en périphérie pour être plus

proches de l'autoroute, de l'aéroport et des accès. On verra d'ailleurs ce qui adviendra du CEVA.

Un commissaire (UDC) note que M. Zaugg a dit qu'un de ses objectifs est de baisser le prix des locaux et des bureaux, mais c'est le marché qui va réguler les prix. Il faut voir que, en dix ans, le prix de vente des villas est descendu de l'ordre de 30 à 40%. Par conséquent, c'est la même problématique dans le cas d'un investisseur qui achète un bâtiment avec des arcades. Ils font un plan financier pour que cela rapporte et il pense que ce n'est pas de gaîté de cœur qu'il y a des résiliations de bail et des gens qui doivent quitter.

Le problème de la motion c'est qu'elle veut pénaliser des propriétaires, mais en l'occurrence certains d'entre eux sont des caisses de pension ou des fondations. Il relève qu'il est indiqué, en particulier à la deuxième invite, que le taux de la taxation augmenterait progressivement chaque année. Il aimerait savoir comment cela se passerait et à quel taux.

M. Zaugg fait remarquer qu'il s'agit uniquement d'une motion. En dehors des constats, notamment sur les surfaces de locaux, qui sont des réalités que tout un chacun peut trouver dans les données de l'OCSTAT, elle n'énonce pas de chiffres précisément parce que c'est une motion. Elle exprime une idée qui doit être réalisée peut-être par le Grand Conseil et, un peu plus loin, par le Conseil d'Etat. M. Zaugg ne peut pas dire de combien cette taxe progresserait d'année en année. En ce qui concerne le prix des locaux, M. Zaugg aimerait dire que c'est précisément aussi l'un des effets recherchés, avec cette taxe progressive, d'inciter les propriétaires à les louer et, donc, à arrêter le cycle spéculatif de locaux commerciaux vacants pour les remettre dans l'économie. Evidemment, avec une taxe incitative et progressive, les propriétaires pourraient trouver un intérêt à les louer et à ne pas les louer trop cher.

Un commissaire (UDC) est opposé à la motion. La première invite dit que la taxe ne viserait que les propriétaires, etc., mais il n'y a pas de prix planchers. La motion n'est qu'une indication. Si elle devait être acceptée, c'est le Conseil d'Etat qui devrait fixer les détails. Autrement dit, cela revient à filer le bébé au Conseil d'Etat.

M. Zaugg indique que si les auteurs de la motion avaient énoncé un certain nombre de chiffres, de taux, etc. en parlant du montant de la taxe, cela ne serait tout simplement plus une motion, mais un projet de loi. Ils en sont donc restés à une motion sur le modèle de ce qui a été présenté à la Ville de Lausanne. C'est un concept dont le but est de réduire les surfaces de locaux commerciaux vacants.

Un commissaire (PDC) note que M. Zaugg a précisé qu'il avait eu 54 demandes de transformation de locaux commerciaux en logement. Il demande s'il sait quelle surface cela représente en m². Il revient également sur la question d'une commissaire (S) concernant la définition des locaux, notamment les termes « pouvant être transformés en logements », ce qui paraît quand même assez vague. Il y a des locaux qui étaient des logements et qui ont été transformés en étude d'avocats ou autres. On sait que ceux-ci peuvent être facilement réaménagés, mais ils ne sont en général pas vides. On voit également la difficulté de la définition qui est proposée puisque M. Zaugg a lui-même exclu d'emblée le bâtiment de Lombard Odier parce que c'est un bâtiment sans balcons.

Il n'est pas architecte. Il n'est jamais allé dans cet immeuble et il ne sait pas quelles seraient les possibilités de l'aménager en logements. Il demande si M. Zaugg ne pense pas que sa définition est complètement opaque et pas du tout évidente, même s'il faudrait ensuite un projet de loi, voire une réglementation relativement lourde pour préciser cela.

Il partage les inquiétudes de ses deux collègues (PLR) au sujet des caisses de pension qui ont déjà bien de la peine à réaliser des rendements. Il demande si M. Zaugg envisage des exceptions pour les placements institutionnels.

M. Zaugg conçoit que cette ligne démarcation que l'on pourrait faire en ce qui concerne les locaux commerciaux vacants est relativement difficile. Il a pris l'exemple du bâtiment de Lombard Odier parce qu'il passe devant régulièrement. Ce n'est peut-être pas tout à fait un bon exemple, mais des logements sans balcons c'est quand même problématique. Cela étant, il y a un certain nombre de locaux commerciaux qui pourraient être assez facilement transformés en logements, mais il faut reconnaître qu'il y a aussi des locaux qui ne pourraient pas l'être. Il reconnaît que la ligne de démarcation n'est pas tout à fait évidente. Concernant les caisses de pension, c'est très bien.

Il ne va pas assimiler des caisses de pension à des entités spéculatives, mais il n'y a pas de raisons, même pour des caisses de pension, que des locaux vacants puissent ainsi rester vides pendant des années. Ceci dit, M. Zaugg n'assimile pas les caisses de pension à des entités spéculatives. Il faut savoir raison garder.

La motion est liée à des locaux qu'on laisserait vides en attendant de les revendre à un meilleur prix. Le fait de mettre une taxe uniquement sur les locaux vacants pourrait inciter des propriétaires à arrêter de vouloir les louer pour les laisser vides.

Le président demande si M. Zaugg pourrait vivre avec l'idée d'enlever « pouvant être transformés en logements » dans la première invite. En effet, il ne voit pas comment on va demander à un propriétaire d'expliquer ou non que cela pourrait être transformé en logements, à quelles conditions, à quels prix et selon quels critères.

M. Zaugg doit dire que se sont posées des questions sur la formule « pouvant être transformés en logements » au moment de la rédaction. Il est évident qu'il s'agit bien de cette question, mais M. Zaugg s'est demandé s'il fallait véritablement l'exprimer noir sur blanc, tout en considérant que l'idée est là.

Discussion interne

Le président demande si les commissaires souhaitent réaliser d'autres auditions sur cette motion.

Un commissaire (S) aimerait connaître la position du Conseil d'Etat. Il demande l'audition de M. Antonio Hodgers.

Un commissaire (PLR) souhaite que la commission auditionne la CGI.

Un commissaire (PLR) signale qu'il a envoyé par e-mail un amendement consistant à enlever les invites actuelles de la motion pour les remplacer par « invite le Conseil d'Etat à proposer une modification de la LDTR pour faciliter la transformation des locaux commerciaux en logements ».

Un commissaire (S) propose que le Conseil d'Etat se positionne aussi sur cet amendement.

Un commissaire (PLR) ajoute qu'il faut également soumettre la proposition d'amendement à la CGI.

Un commissaire (S) demande également l'audition du RPSL.

Le président constate qu'il n'y a pas d'opposition à ces auditions. Il va voir s'il est possible de réaliser certaines de ces auditions déjà la semaine prochaine.

Les auditions sont donc toutes adoptées.

Séance du mardi 3 décembre 2019

Audition de M. Damien Chervaz, secrétaire général du RPSL, et M^{me} Carle-Anne Kast, membre du comité du RPSL

M. Chervaz indique que le Rassemblement pour une politique sociale du logement (RPSL) partage le constat de base de la motion sur le fait qu'il n'y a jamais eu autant de surfaces commerciales libres dans le canton alors que,

en parallèle, la pénurie de logements perdure. Au moment du dépôt de la motion, en 2018, les statistiques de l'OCSTAT donnaient 310 000 m² de surface d'activités vacantes dans le canton. Entre-temps, les chiffres de 2019 ont été publiés et les surfaces d'activités vacantes sont passées à 337 818 m², soit une hausse de 8,7%. En parallèle, le taux de vacances pour les logements reste à 0,54%. Il est donc indéniable qu'il y a trop de bureaux et surtout d'un certain type de bureaux qui sont aujourd'hui vacants et qu'il n'y a pas assez de logements.

Le RPSL considère cette motion comme extrêmement positive. A ce stade, il y a toutefois quelques aspects de la motion qui ne sont pas très clairs. Il y a plusieurs aspects sur lesquels le RPSL pense qu'elle pourrait ne pas atteindre totalement son but.

Au niveau de la notion de locaux vacants pouvant être transformés en logements, au-delà des éléments de coûts, on peut se demander quels sont ces espaces qui pourraient être transformés en logements. Dans les statistiques de l'OCSTAT, il y a très peu de détails. On sait que l'essentiel des surfaces sont des bureaux avec 237 000 m² de bureaux vides. Il y a également des ateliers pour 41 000 m², des dépôts pour 40 000 m² et des magasins et arcades pour 21 000 m². L'essentiel est ainsi représenté par des bureaux.

Le RPSL n'a pas pu trouver d'informations plus détaillées sur le type de bureaux concernés. D'expérience, que cela soit le RPSL ou par les contacts avec l'ASLOCA, on constate que ce sont surtout d'énormes bureaux de type open space qui ont été construits dans l'idée de faire du commercial pour y avoir des bureaux ou y entreposer des choses, mais en aucun cas y faire du logement. Que ce soit les espaces, les infrastructures, les accès ou les services de base, tout a été pensé pour y travailler et non pour y vivre. Il est vrai que cela implique un certain nombre de difficultés. Le RPSL est en faveur de logements, mais pas de n'importe quel type de logements.

Que cela soit le RPSL ou la population, vu les résultats récents, ils se préoccupent aussi de la qualité de ce qu'on entend construire et dans quelle mesure on veut le faire. A cet égard, l'article 38 de la constitution genevoise parle d'un droit à un logement approprié. Le but n'est donc pas d'avoir juste quatre murs et un toit et de faire du bricolage avec quatre accès d'eau.

Ce que le RPSL constate c'est que ces grands espaces ne seraient pas transformables en logements ; or, ce sont probablement ceux qui sont principalement concernés par la taxe proposée par la motion. D'autres questions se poseraient notamment pour les ateliers ou d'autres surfaces de ce type où il y a souvent des sources de pollution et où il peut y avoir des nuisances.

Si on prend l'exemple de Pré-du-Stand qui a été refusé notamment parce que l'on construisait plein de bureaux, ce ne sont pas non plus des zones où il serait facile de construire des appartements. Beaucoup de ces surfaces ressemblent à ce type d'endroit où personne n'aurait envie de vivre et où l'on ne souhaite pas forcément aux gens de devoir vivre.

Il y a aussi la question de lois qui s'appliquent, notamment celles en matière de construction et d'aménagement qui fixent un certain nombre de limites. Pour les locaux commerciaux et les bureaux, il y a en effet moins d'exigences en termes de construction et d'entretien. Par exemple, on constate qu'il y a énormément de limitations sur les logements qui peuvent être faits en rez-de-chaussée où il faudrait que cela soit à plus d'un mètre du sol, sinon il faut faire des planchers de 30 centimètres et que cela soit à certaines distances des voies de passages. On se rend compte que ce sont de véritables casse-têtes pour bon nombre de locaux qui pourraient être amenés à être transformés.

La plupart des locaux qui seraient faciles à transformer sont plutôt des locaux du type de bureaux d'avocats, cabinet de médecins, etc. Ceux-ci se trouvent dans des établissements mixtes où tout a été pensé pour que cela puisse être facilement transformé en logements. On constate d'ailleurs que ces locaux sont souvent occupés et qu'il est rare qu'ils restent vacants durant douze mois. Selon le RPSL, le public cible de cette motion pourrait être ces locaux. C'est pour cela qu'il y a probablement quelque chose à faire dans cette ligne, mais, par rapport aux chiffres astronomiques annoncés pour les locaux vacants, seule une partie pourra être transformée.

Il y a aussi des questions de zonage. Ainsi, on ne va pas pouvoir transformer des ateliers en logements s'ils sont dans des zones exclusivement industrielles. Des demandes pourraient être déposées, mais de manière générale, elles risquent d'être refusées. Il y a donc une grande incertitude sur ces questions.

M. Chervaz note que la motion parle de transformations à moindre prix. Il s'agit de savoir ce que cela signifie pour ces locaux qui pourraient être transformés. On sait que les transformations sont souvent assez coûteuses, mais il est difficile d'avoir des chiffres précis. Les seuls chiffres que M. Chervaz a trouvés viennent de Homegate qui parle de 2000 francs par m² pour transformer des bureaux en surfaces habitables. Ce qui est sûr, c'est qu'il y a un avis unanime sur le fait que c'est assez coûteux. Il se trouve que, depuis que la loi Zacharias a été adoptée en 2015, soustrayant au contrôle des loyers LDTR la transformation des locaux commerciaux en logements, si des montants importants sont investis pour cette transformation, ils vont être répercutés intégralement sur les locataires et les prix des loyers futurs, ce qui

fait sortir complètement les appartements des besoins prépondérants de la population.

On aura de nouveau des appartements extrêmement chers que seule une partie infime de la population pourra s'offrir ; or, ce n'est pas dans cette catégorie que la pénurie est la plus importante aujourd'hui. Pour cette raison, les locaux qui pourraient être transformés à moindre prix, ce sont à nouveau les cabinets d'avocats et de médecins et qui se situent dans des immeubles où il y a déjà des habitations ou qui étaient éventuellement prévus pour des habitations à la base.

Il y a aussi la question du montant de la taxe. Il faudrait que son montant soit extrêmement élevé pour qu'elle ait une chance de succès.

M. Chervaz rappelle que le loyer moyen pour des bureaux est de 452 francs le m² aujourd'hui dans le canton et de 660 francs le m² en ville de Genève. Pour un logement, on est à 261 francs le m². Il y a ainsi peu d'intérêt pour un propriétaire à transformer forcément ses locaux en logements. Si on veut que cette taxe ait un but incitatif, il faudrait qu'elle soit élevée pour couvrir cette différence et couvrir en plus le fait que les travaux vont engendrer un certain coût.

M. Chervaz sort peut-être du strict cadre des transformations en logements. Le RPSL ne s'occupe pas des locaux commerciaux, mais l'idée de la motion est que, s'ils ne transforment pas les locaux, ils vont au moins baisser leurs loyers et il pourrait donc y avoir une incitation dans ce sens. M. Chervaz espère que cela fonctionne ainsi, mais on constate que les loyers des locaux commerciaux ont très peu bougé, et même que dans le même temps le nombre de locaux vacants a augmenté. En effet, les propriétaires préfèrent garder un loyer haut, même si les locaux sont vides, parce que la valeur des loyers a quelque part une incidence sur la valeur vénale de l'immeuble.

On se dit que si on peut louer à 600 francs, ce sera plus facile à vendre cher et à valoriser l'actif. On constate souvent que, plutôt que de baisser le loyer, si vous signez un bail de cinq ans, on vous offre six mois ou douze mois de loyers gratuits, mais pour toujours avoir ce loyer théorique qui est élevé. Autrement dit, il y a une volonté claire de conserver des loyers hauts pour avoir des actifs à un prix élevé en cas de vente. Par conséquent, M. Chervaz n'est pas sûr que cela permettrait des baisses de loyers.

M. Chervaz pense que la motion est bienvenue, mais qu'elle aura de la peine à atteindre des objectifs vraiment élevés. Elle sera insuffisante pour régler, même partiellement, la crise du logement. Maintenant, si on veut rester sur la question des surfaces commerciales, mais toujours en lien avec

les taxes, le RPSL estime qu'il conviendrait de renforcer plutôt la LDTR et les moyens mis en œuvre pour son application notamment pour ce qui concerne la question des changements d'affectation.

C'est bien joli de vouloir transformer des bureaux en appartements, mais ce qu'on constate c'est plutôt que des appartements sont transformés par milliers en locaux commerciaux par Airbnb et par d'autres sites de ce type. Ce sont des logements qui sont soustraits au marché du logement pour devenir des locaux commerciaux. Il n'y a pas de taxes qui sont prélevées non plus à la connaissance de M. Chervaz, parce qu'il n'y a pas de contrôles pour le moment. Il n'y a pas un système efficace qui a été mis en place pour que les taxes soient prélevées.

M. Chervaz fait remarquer que rien que pour Airbnb cela représente 3000 logements à Genève, dont la plupart ne sont pas déclarés. Il y a beaucoup d'immeubles qui ne passent même pas par Airbnb. On a ainsi pu constater qu'il y a des sites de luxe qui ne marchent pratiquement qu'avec Genève sur des immeubles entiers, notamment au 40 rue de Lausanne. On ne les trouve pas sur Airbnb, mais il y a 30 logements qui n'existent plus, mais qui sont loués. Si vous utilisez un VPN, vous pouvez les louer depuis l'étranger, mais si vous cherchez depuis la Suisse, vous ne trouvez rien. Il y a ainsi plein de mécanismes mis en place pour gagner beaucoup d'argent sur le dos des locataires, mais aussi sur le dos de l'hôtellerie, sur le dos de la taxe de séjour, etc.

Il estime qu'il faut principalement renforcer la LDTR sur ces aspects de changement d'affectation et les moyens mis à disposition. Si cette taxe est adoptée, le produit de la taxe pourrait servir à cela notamment.

M^{me} Kast indique qu'on se rend compte que la production de logements qui pourrait être faite par le biais de cette taxe risque d'être assez faible. D'ailleurs, comme la proposition formulée par M. Zacharias et qui a été acceptée en votation populaire, on voit qu'elle a eu une production de logements extrêmement faible également pour les raisons évoquées. Dès lors, il semble qu'il vaut mieux travailler sur les gens qui ne respectent pas la loi ou qui ne respectent pas toute la loi, c'est-à-dire tout ce qui est le secteur de l'hôtellerie occulte (Airbnb et autres), où ce sont clairement des changements d'affectation interdits par la LDTR, mais encore faut-il mettre la main dessus. Ce sont aussi des soustractions à la taxe de séjour et aux taxes de tourisme, mais encore faut-il mettre la main dessus.

M^{me} Kast signale que, pour le RPSL, l'amendement proposant de modifier la LDTR pour faciliter la transformation de locaux commerciaux en logements n'a aucun contenu. Les modifications ayant pu être faites ont déjà

répondu à cela. On voit que la production qui en découle est infirme. M^{me} Kast demande ce qu'on voudrait faire de plus que faire sauter le contrôle des loyers. La LDTR n'avait que ce contrôle sur la transformation de logements commerciaux en logements. La LDTR empêche les changements d'affectation dans l'autre sens, mais dans ce sens elle ne bloque rien. La seule chose qui pouvait être bloquante dans la transformation de locaux commerciaux en logements dans la LDTR est le contrôle des loyers et celui-ci a été supprimé. Par conséquent, l'amendement proposé n'a aucune teneur. Il n'y a aucune disposition de la LDTR que l'on puisse modifier pour faciliter la transformation de locaux commerciaux en logements. Elle ne voit aucune autre disposition qui pourrait avoir cet objectif dans la LDTR.

M^{me} Kast estime qu'il y a un autre domaine où l'on pourrait se poser la question pour lutter contre la pléthore de locaux commerciaux vacants, c'est celui de l'aménagement du territoire. Aujourd'hui, le canton de Genève doit sérieusement se poser la question d'un moratoire des surfaces d'activités au niveau des plans d'affectation et des PLQ. M^{me} Kast ne parle pas de surfaces d'activités au pied d'un immeuble d'habitations. Ces surfaces sont en effet nécessaires pour la vie du quartier et éviter de faire des cités-dortoirs. Toutefois quand on prévoit, dans certains plans d'affectation, des immeubles entiers consacrés à des activités, on peut se demander si l'immeuble en question ne devrait pas être mis sous moratoire ou si on ne devrait pas demander de le revoir et de le transformer en logements lorsque c'est possible.

Aujourd'hui, cela devient en effet une aberration de continuer à créer, par le biais des dispositions de l'aménagement du territoire, des surfaces d'activités alors qu'on a plus de 300 000 m² disponibles. Cela sort du cadre de la commission fiscale, mais l'amendement lui-même sort de ce cadre puisque ce n'est pas une proposition de taxe, mais une modification de la LDTR qui devrait donc élargir à la commission logements.

M^{me} Kast estime que, s'il y a quelque chose à faire pour lutter contre la pléthore de surfaces d'activités à Genève, c'est au niveau des questions d'aménagement du territoire que la question doit être posée. Elle sait très bien que, pendant longtemps, les communes ont poussé à ce qu'il y ait des surfaces d'activités pour des raisons notamment fiscales, mais il est clair qu'avoir aujourd'hui des surfaces d'activités vacantes dans sa commune n'est pas un atout.

Autant elle pense que les surfaces d'activités au rez-de-chaussée d'un immeuble d'habitation font sens pour la vie d'un quartier, autant prévoir un, deux ou trois immeubles sur une dizaine uniquement dévolus à des activités, en open space, sur ce genre de constructions, c'est aujourd'hui une question

que le canton devrait se poser en matière d'aménagement du territoire. Cela devient en effet absurde.

Elle pense que la question d'un moratoire pourrait être intéressante avec un système de compensations. Le promoteur qui veut réaliser une surface d'activités dans un nouveau quartier ne devrait pouvoir le faire que s'il démontre qu'on a remis en logements d'autres surfaces d'activités antérieures, notamment dans les zones 1 et 2 (la Vieille-Ville et la couronne fazyste) puisque c'est là que se trouve ce potentiel de transformations faciles de locaux d'activités en logements. Ces zones contiennent des surfaces d'activités qui étaient initialement dévolues aux logements et ont été transformées en surface d'activités avant l'entrée en vigueur de la LDTR, elles sont reconnues comme telles aujourd'hui et seraient facilement convertibles en logements. Cela serait donc une contrepartie à la création de nouvelles surfaces d'activités dans les quartiers en développement.

Un commissaire (PLR) comprend que, pour les auditionnés, cette taxe serait intéressante si elle était incitative à transformer un certain nombre de locaux en logements. En parallèle, ils considèrent que l'immense majorité de ces locaux ne pourront pas être transformés en logements.

Il demande si, dans ces conditions, une taxe ne reviendrait pas à appliquer une double peine à celui qui, par hypothèse, n'est pas un spéculateur, mais qui se trouve simplement dans une situation où il a des bureaux vides, ce qui constitue déjà pour lui un manque à gagner. En plus, on devrait lui appliquer une taxe alors qu'il ne peut même pas transformer ces locaux en logements pour les raisons données par les auditionnés. Il demande quel est l'intérêt de taper sur ces personnes deux voire trois fois.

Il note que les auditionnés estiment qu'il y a une pléthore de bureaux vacants. Il demande quelle est la raison de cette situation selon eux. Il part de l'idée que celui qui construit des bureaux, comme d'ailleurs des logements, c'est pour avoir un rendement. S'il construit quelque chose qui se retrouve vide et qui ne lui rapporte rien, il peut par exemple baisser les loyers. D'ailleurs, il serait intéressant de savoir quel est le tournus de ces bureaux vacants. En effet, s'ils sont vacants tout le temps au même endroit, il y a une erreur de conception.

Il rejoint le propos qui sont de dire que, en matière d'aménagement du territoire, il y a peut-être quelque chose à revoir. En revanche, si le pourcentage toujours vacant demeure le même, mais qu'il y a un vrai tournus qui se fait, ce n'est pas forcément un problème de conception, mais de réaménagement du territoire. Il aimerait aussi avoir l'avis des auditionnés sur ce point.

M^{me} Kast pense, par rapport à la première question du commissaire (PLR), qu'il y a des moyens de distinguer celui qui ne trouve pas preneur pour ses locaux, auquel cas il y aurait une triple peine pour celui qui spéculé en les laissant vides. Typiquement, dans les zones 1 et 2, celui qui laisse vides des locaux pendant plus de douze mois spéculé.

Un commissaire (PLR) demande quel est l'intérêt de ces douze mois sans rendement pour les propriétaires concernés.

M^{me} Kast répond qu'ils spéculent sur un rendement supérieur plutôt que de partir sur un bail de cinq ans à un loyer inférieur. On sait que, en situation de pénurie, il n'y a plus d'effet de marché, c'est-à-dire d'ajustement du prix en fonction de l'offre et de la demande. Lorsqu'il y a pléthore d'objets, il devrait y avoir un effet de marché, mais il ne fonctionne pas dans ce cas.

Elle pense que le propriétaire d'un local d'activités vacant dans la zone 1 ou 2 durant plus de douze mois spéculé. Dans ces zones, il y a une attractivité puisqu'on est dans l'hypercentre. On le voit, notamment au niveau des analyses de marché, que ce sont des locaux attractifs.

Il y a aussi la possibilité de retransformer en logements à moindre coût quasiment l'intégralité des zones 1 et 2. Il peut y avoir des exceptions, notamment des immeubles plus récents entièrement consacrés aux activités. Par exemple, le quartier des banques est composé à la base d'immeubles qui peuvent parfaitement être dévolus à l'habitation. Il en va de même pour le quartier de la synagogue. L'énorme majorité des locaux de la ceinture fazyste en zone 2 sont des locaux qui peuvent être retransformés en logements à moindre coût. Celui qui laisse vides des locaux à ces endroits, sachant que c'est interactivement intéressant en termes commerciaux et que c'est transformable en logements à un coût raisonnable, ils spéculent selon elle.

Un commissaire (PLR) ne peut imaginer qu'il y ait beaucoup de ces locaux qui soient libres. Ce n'est pas là non plus qu'on a de grandes surfaces de bureaux.

M^{me} Kast estime qu'on peut faire une distinction entre les différents locaux commerciaux vacants. L'Etat a les outils pour faire cette distinction et la motion ne demande pas de taxer tous les locaux commerciaux vacants, mais ceux qui pourraient être transformés en logements et ceux qui sont vacants plus de douze mois. Déjà les grandes surfaces en open space ne peuvent pas être transformées en logements. Si on applique l'esprit de cette taxe, elle pense que ces locaux ne devraient pas être taxés. Il est évident qu'un bâtiment, en termes de profondeur et d'infrastructures sanitaires et autres, ne peut pas être transformé.

Un commissaire (PLR) demande s'il ne faudrait pas, au minimum, modifier la motion pour expliquer qu'il s'agit de locaux vacants, mais qui pourraient être transformés en logement.

M^{me} Kast indique que cela figure dans le texte de la motion.

Un commissaire (PLR) ne le comprend pas de cette manière.

M^{me} Kast a vu dans le texte de la motion qu'il s'agit de locaux commerciaux vides pouvant être transformés en logements. Les auditionnés estiment en tout cas qu'on peut faire cette distinction de locaux qui peuvent être transformés en logements raisonnablement et de locaux qui ne peuvent pas l'être. C'est une distinction objectivable et qui peut être fixée dans une directive ou dans une norme. En termes d'aménagement et de loi de la construction, on sait très bien distinguer un immeuble équipé pour être des bureaux d'un immeuble qui est équipé pour être des logements et qui, dans sa vie, a vu des surfaces être attribuées à autre chose.

Dans le même ordre d'esprit, M^{me} Kast a dit qu'elle était favorable à ce que, dans certains immeubles dans les nouveaux quartiers, on continue à avoir des surfaces d'activités au rez-de-chaussée pour la vie du quartier. Toutefois, il y a des immeubles qui n'ont pas que le rez-de-chaussée, mais aussi le premier, voire le deuxième étage qui sont en activités et les étages supérieurs en logements. Là aussi, on peut se demander sur ces premier et deuxième étages si on n'a pas un potentiel de reconversion en logements qui est facilité.

Cela concerne toutefois plutôt les zones 3 et 4. Il y a par ailleurs le filon Airbnb. 3000 logements, c'est davantage que ce qui est produit en une année en termes de nouveaux logements. Si on arrive à remettre ces surfaces dans leur affectation légale, qui est celle du logement, on arrive clairement à revaloriser l'hôtellerie, celle qui est officiellement conçue pour ça, donc des surfaces d'activités qui ont probablement un rendement plus faible à cause de ce commerce.

On arriverait ainsi à remettre des logements qui répondent aux besoins prépondérants de la population sur le marché et à recréer du logement. M^{me} Kast pense que c'est intéressant aussi.

M. Chervaz répond au préopinant (PLR) qu'il n'est pas économiste, mais qu'il peut visiblement y avoir un intérêt à garder un niveau de loyer haut quitte à ce que les locaux concernés restent vides. C'est peut-être le seul intérêt. Cela ressortait notamment d'un rapport de la Raiffeisen sur l'évolution des loyers des logements et des locaux commerciaux où ils indiquaient qu'il était préférable pour certains investisseurs de les laisser vides plutôt que de baisser les prix. Apparemment, il y en a beaucoup dans

ces types de bureaux où cela reste longtemps les mêmes bureaux pendant des périodes de plus de douze mois. Pour l'autre motif évoqué plus tôt par les auditionnés, M. Chervaz n'est pas sûr qu'ils pourraient être touchés par cette taxe.

Un commissaire (PDC) demande, par rapport à la problématique des bureaux dans les zones 1 et 2, si les auditionnés ne pensent pas qu'il y a particulièrement actuellement un mouvement des professions libérales qui recherchent de nouveaux locaux plus pratiques dans des endroits plus stratégiques comme Lancy-Pont-Rouge où l'accessibilité en transports publics est efficace. Les locaux peuvent aussi être plus pratiques en termes de profils. Si cette tendance devait s'avérer, il demande si ces surfaces libérées au centre-ville ne pourraient pas être affectées à du logement puisque, à l'origine, c'était des logements. Il a quand même l'impression qu'il y a des surfaces commerciales mieux situées que d'autres et où il peut être plus facile d'accéder qu'au centre-ville.

M^{me} Kast pense que c'est une tendance, mais qui n'est pas encore là. Pour le moment, les chiffres des économistes montrent que l'hypercentre conserve son attractivité. Les zones du type de celle de Lancy-Pont-Rouge vont le devenir, mais ce n'est pas encore là. Au niveau du commerce de détail et des services pour une certaine clientèle aisée, ils sont encore vraiment dans les zones historiques telles que les bords du lac ou les Rues-Basses. Les loyers des surfaces d'activités que l'on peut constater dans ces zones par rapport à ceux que l'on trouve en périphérie, même dans les centres très attractifs, sont encore très différents. Il y a quand même encore une attractivité de commerces plus que de services à la population. Il y a quand même tout l'aspect touristique de l'hypercentre que l'on n'aura probablement jamais à Lancy-Pont-Rouge. Là où c'est intéressant pour spéculer, c'est à l'hypercentre. A Lancy-Pont-Rouge, c'est très intéressant pour les services à la population, mais pas pour spéculer. Pour l'hypercentre, la taxe pourrait avoir un effet.

M. Chervaz ajoute que, pour la plupart de ces locaux, on ne constate pas une quelconque détente. Quand les médecins cherchent à remettre leur cabinet, il y a en général tout de suite quelqu'un derrière, sauf s'ils veulent un prix très élevé pour la reprise. Ce qu'on constate, c'est que, même quand il y a des activités qui vont peut-être un peu moins bien (l'ASLOCA a constaté que beaucoup de cabinets dentaires fermaient en raison de la concurrence des cliniques), ils sont très vite transformés en d'autres cabinets médicaux ou en bureaux pour d'autres activités spécifiques. Ils continuent à être à 660 francs par m² pour les activités qui suivent. Cela ne va pas rester vide longtemps et, même si ça le restait, cela poserait la question de l'incitation pour diviser le

loyer par deux et la taxe jouerait alors un rôle. Toutefois, pour beaucoup de ces loyers, il y a une attractivité qui fait qu'il est rare qu'il y ait douze mois d'attente, au-delà des questions par exemple de pas-de-porte.

Un commissaire (PLR) est surpris par l'analyse des auditionnés sur la situation à Lancy-Pont-Rouge. On constate que les trois tours sont complètement louées notamment par KPMG, EY, Swisscom, etc. Il a l'impression que les auditionnés passent un peu à côté de la création d'un nouveau centre économique. Cela explique d'ailleurs que les grands plateaux de 1000 m² à l'avenue Louis-Casaï soient plus difficilement louables parce qu'ils ne répondent plus aux besoins.

Comme les antiquaires qui attirent d'autres antiquaires avec le nouveau centre d'affaires qui se crée à Lancy-Pont-Rouge, il y a des endroits qui vont devenir de nouveaux centres économiques. C'est une réalité déjà aujourd'hui.

M^{me} Kast prend en compte surtout les analyses de Wüest Partner et d'autres analystes économistes sur les emplacements à Genève. Elle a l'honneur de siéger dans une commission qui traite de ces questions. Elle ne peut pas en donner le détail puisque c'est une commission soumise au secret fiscal, mais ils analysent ces questions, et c'est clairement l'hypercentre qui a les meilleurs rendements, les meilleurs prix, les meilleurs loyers et la meilleure attractivité.

M^{me} Kast ne dit pas qu'il n'y a pas une attractivité secondaire à Lancy-Pont-Rouge. Quant à l'avenue Louis-Casaï, c'est aussi un peu en périphérie et la concurrence joue en plein. En revanche, par rapport à l'hypercentre, ce n'est pas la même attractivité. D'ailleurs, ce ne sont pas les mêmes activités. Par exemple, le quartier de la Défense à Paris est magnifique. C'est un quartier d'affaires très prisé, mais en termes touristiques cela n'a rien à voir avec Notre-Dame. En termes de tourisme, de commerce et d'attractivité, l'hypercentre est plus fort.

Un commissaire (PLR) constate qu'un fait contredit un peu les propos des auditionnés, c'est que beaucoup d'établissements de service quittent actuellement l'hypercentre parce que les locaux sont obsolètes et ne correspondent plus à leurs besoins. Lombard Odier va par exemple à Bellevue, Pictet et l'UBS aux Acacias, ING à Lancy. On sait que les camarades de M^{me} Kast à la Ville de Genève se plaignent amèrement que l'hypercentre se vide de ses occupants parce que les locaux ne répondent plus à leurs besoins en termes d'infrastructures, d'accessibilité, etc. C'est un trend vraiment visible.

M^{me} Kast estime que ce trend ne déploie en tout cas pas ses effets sur les loyers ni sur les prix de vente.

Un commissaire (Ve) note que les auditionnés évoquent que la possibilité de transformation de locaux commerciaux en logements est plutôt dans les zones 1 et 2 et qu'ils appellent à revoir les questions d'aménagement du territoire et le développement de locaux commerciaux dans les zones plus périphériques.

Il fait remarquer que, pour partie, les zones commerciales de ces zones périphériques servent à construire du logement parce qu'elles protègent d'un certain nombre de nuisances OPAM et OPB. Ce sont des problématiques très claires où l'activité, notamment commerciale, permet de protéger la construction de logements.

Il est plus facile de construire un bâtiment que d'assainir à la source la nuisance environnementale. Sur le fait que l'on assainisse à la source les nuisances environnementales, il y a peut-être un début de changement depuis le 24 novembre. Il voulait faire part de cette réflexion sur laquelle les auditionnés ont peut-être des commentaires à faire.

M^{me} Kast pense que la remarque est juste. Il y a clairement des surfaces d'activités qui répondent à cette fonction, mais il y en a aussi qui n'y répondent pas dans les plans prévus. Il semble à M^{me} Kast qu'on devrait questionner celles-ci. A la limite, les surfaces d'activités au rez-de-chaussée d'un immeuble répondent à une autre fonction qui est tout à fait utile dans la vie de quartier tout autant que celle de l'immeuble qui protège de la nuisance le même quartier.

Elle pense qu'il y a des surfaces d'activités qui répondent à des objectifs de mieux-vivre des logements, que cela soit pour faire écran à certaines nuisances environnementales ou pour amener une vie de quartier qui, sans ces surfaces, ne fonctionnerait pas. Quand on pense à certains quartiers où il faut construire une barre de sept étages pour faire obstacle à une nuisance, elle demande si on ne devrait pas concevoir le quartier comme ayant cette nécessité de surfaces d'activités, mais cela peut être aussi d'autres types de construction. Cela peut être des constructions de locaux de dépôt. Ce qui fait obstacle, c'est le bâtiment. On peut imaginer qu'il n'y a pas besoin de faire de bureaux pour faire obstacle. On peut peut-être faire du dépôt ou une activité de type artisanal. Le problème c'est qu'on est très engoncé dans nos plans d'aménagement du territoire parce que la zone 3 est à prédominance de logements ou d'activités, mais quand on fait de la zone 3 d'activités ce sont des services, c'est-à-dire des bureaux.

Aujourd'hui, on devrait être capable de concevoir un minimum d'activités de type artisanal, par exemple avec des prix de location qui sont ceux de la zone artisanale (plus bas) qui accueillent des activités sans nuisance et qui

remplissent cette fonction d'écran. Aujourd'hui, la fonction d'écran est très souvent remplie par des bureaux ou du commerce. On devrait être capable de mixer la zone artisanale sans nuisances. Peut-être qu'il faut même créer une nouvelle zone ou une nouvelle affectation en zone 3, mais il faut revoir totalement le schéma.

Elle ne nie pas que certaines surfaces d'activités ont une fonction utile au logement, mais elle pense aussi que l'on en fait quand même trop, et les chiffres sont là pour le démontrer. L'idée de la compensation pourrait ainsi être quelque chose d'intéressant.

Audition de M. Christophe Aumeunier, secrétaire général de la CGI, et M. Pascal Pétroz, président de la CGI

M. Pétroz s'exprime sur le plan technique ; il s'agirait de prévoir l'instauration d'une taxe, mais cela semble poser plusieurs problèmes sur un plan juridique. Une taxe est censée être la contrepartie d'une prestation étatique et on ne voit pas très bien quelle pourrait être la prestation étatique qui serait la contrepartie de la taxe créée dans le cadre d'un projet de loi qui pourrait suivre cette motion sauf à considérer que l'État pourrait subventionner la construction de locaux commerciaux. Comme la Chambre genevoise immobilière (CGI) pense que telle ne devrait pas être la volonté des auteurs, les auditionnés abandonnent cette piste. La CGI a ainsi toute une série de réserves quant à la base légale par rapport à la notion de taxe telle que souhaitée par la motion.

En réalité, la prémisse de cette motion semble être de dire qu'un propriétaire immobilier qui laisserait ses locaux commerciaux vides ne se comporterait pas bien, parce que ce serait un spéculateur ou quelqu'un qui ne serait pas capable de louer ses logements. Pour la CGI, c'est plutôt un investisseur qui est dans une situation qui ne convient pas. Quand on investit quelque chose, pour pouvoir en retirer parfois un certain bénéfice ou en tout cas un rendement, celui qui construit des bureaux et qui n'arrive pas à les louer est plutôt quelqu'un qui, pour la CGI, est dans la panade, plutôt que quelqu'un qui abuserait du système. Ce biais gêne beaucoup la CGI.

M. Pétroz rappelle qu'il y a eu un grand débat au moment de voter sur la loi permettant la conversion de bureaux en logements avec deux logiques s'affrontant. La logique des opposants disait que cela n'allait pas marcher et qu'on n'allait jamais créer un logement avec cette loi. La logique de ceux qui soutenaient ce projet disait qu'on n'allait peut-être pas en faire beaucoup, mais qu'on allait en faire autant qu'on pouvait. En réalité, ce que la CGI ne comprend pas très bien, dans cette motion, c'est pourquoi ceux-là mêmes qui

indiquaient qu'on n'allait pas créer un seul logement au moyen de cet instrument disent aujourd'hui qu'il faudrait taxer ceux qui ne feraient pas ce qu'ils devraient faire dans le cadre de la mise en œuvre de cet instrument.

M. Aumeunier estime qu'on peut apprécier la situation du point de vue genevois, mais il faut savoir que, d'après la pratique des courtiers et des professionnels de l'immobilier, que cela soit en Angleterre ou aux Etats-Unis, un taux de vacances sain au niveau des locaux commerciaux est autour de 10%, même si cela semble énorme.

Par exemple l'institut RICS en Angleterre, qui délivre des certificats de compétences pour les professionnels de l'immobilier qui peuvent y obtenir une accréditation pour être professionnels de l'immobilier, estime qu'un taux sain est un taux de vacances de 10%. Il trouve lui-même que c'est beaucoup, mais ils expliquent que c'est ainsi qu'un marché fonctionne de manière efficiente. Il ne faut jamais oublier qu'il y a là derrière la capacité de répondre à une demande. Si on a une capacité de répondre à une demande, on a une flexibilité dans l'économie qui fait qu'on peut être un territoire productif et un territoire dans lequel on crée de la valeur et on maintient à tout le moins sa prospérité.

M. Aumeunier ne défend pas ici un taux de vacances de 10%. Son propos est de dire qu'il faut quand même relativiser. Au Grand Conseil, on parle tout le temps du taux de vacance des logements où l'on sort de la pénurie à 1,5% et on a probablement toujours ce chiffre en tête. Il n'en est rien pour le commercial où il faut imaginer que le taux de vacance peut être au moins de 3 ou 3,5% pour un marché qui soit efficient et dans lequel on est capable de répondre à la diversité de la demande qui n'est rien d'autre que la demande de l'économie, respectivement de l'économie genevoise.

Ensuite, les auteurs de la loi, lorsqu'ils ont proposé au peuple, qui l'a acceptée, une nouvelle disposition de la LDTR pour faciliter les changements d'affectation, leur idée était de contribuer à lutter contre la pénurie et non pas de résoudre la pénurie de logements avec cette proposition. En réalité, les appartements qui étaient visés sont des appartements qui sont aujourd'hui légalement occupés par des cabinets de médecins, par des dentistes ou par des cabinets d'avocats en ville et qui peuvent redevenir du logement parce qu'on a des colonnes de chute et des typologies qui le permettent.

Il est totalement disproportionné de créer du logement sur des plateaux commerciaux. Ceux-ci n'ont pas un réseau de distribution de l'eau et des sanitaires ni une configuration typologique qui permet d'y faire des logements. On parle effectivement d'un nombre relativement limité, mais il s'agissait de contribuer à faire en sorte que la pénurie diminue.

M. Aumeunier estime que l'idée de taxer du commercial vide contrevient frontalement à la garantie de la propriété et à la garantie de la liberté économique, mais elle va concerner en réalité un petit nombre d'objets difficilement identifiables. Cela semble ainsi être problématique.

En réalité, ce qui manque probablement c'est d'inciter le département à accepter avec bienveillance les requêtes qui lui sont présentées. Aujourd'hui, à la connaissance de M. Aumeunier, le département ne fait qu'entraver les requêtes qui lui sont présentées. Il délivre avec difficulté et un œil critique sur la disposition légale alors qu'il y a un intérêt public à ce que la disposition acceptée par le peuple se voie appliquée de manière plus facilitée et encouragée par le département. Il n'est en aucun cas nécessaire de modifier cette disposition qui se veut plutôt facilitatrice. En réalité, il s'agit de son application qu'il faut faciliter.

Un commissaire (PLR) revient sur la modification de la LDTR effectuée en 2015. Il a compris qu'il n'y a pas une ambition de révolutionner le marché du logement à Genève avec cette modification. Il aimerait toutefois savoir pour quels motifs elle n'a pas donné plus d'effets. Les auditionnés ont indiqué que le département avait une application très stricte. Il aimerait savoir s'il y a d'autres moyens pour accélérer ce processus. Il a proposé un amendement général, mais il est prêt à le modifier. Il demande s'il faut juste inciter le Conseil d'Etat à appliquer cette disposition avec moins de tracasseries pour faciliter ces transformations.

Un commissaire (PLR) indique que les retours qu'il a c'est que le frein essentiel est un frein économique. Quand on dit qu'il y a tant de milliers de m² commerciaux libres, ce ne sont pas les 220 m² d'un cabinet d'avocat et les 340 m² d'un cabinet de médecin qui additionnés font un immense pourcentage. D'ailleurs, on n'a jamais pu identifier ce pourcentage, même s'ils ont cherché à l'identifier pour soutenir leurs propos. Par rapport au nombre de plateaux libres de commerciaux, c'est probablement une petite partie. Par rapport à ces plateaux de commerciaux, il est totalement disproportionné de souhaiter en faire du logement, même si on peut en rêver. Il faut voir qu'il y a même des dispositions légales qui vont entraver cette conversion.

Il estime qu'il s'agirait déjà de remplir l'ambition de ceux ayant adhéré à cette idée qui est de faire tout ce qu'on peut et même si c'est en petite quantité. Aujourd'hui, ce « tout ce qu'on peut » est largement freiné par le département. Celui-ci n'accueille pas ces dossiers avec bienveillance. Il fait plutôt en sorte qu'il n'y ait pas de conversion. Cela lui permet ainsi de communiquer en disant que cela ne marche pas.

M. Pétroz ajoute que, s'agissant d'éventuellement modifier les invites de la motion dans le sens indiqué par le préopinant PLR, si le département chargé de l'application du droit en matière d'autorisations de construire pouvait désormais accueillir ce type de requête avec bienveillance et ouverture, cela serait bienvenu.

Un commissaire (PLR) comprend que la LDTR en tant que telle ne doit pas être modifiée. Ce n'est pas une nécessité. En revanche, il faudrait assouplir la pratique du Conseil d'Etat.

Il répond que la nécessité est de déplaçonner le plafond fixé à 3405 francs le m² pour les rénovations, mais aussi de permettre les démolitions d'immeubles pour en reconstruire de nouveaux répondant aux normes énergétiques et de rénover les immeubles genevois qui sont deux fois moins entretenus que les immeubles de la Suisse en général parce que la LDTR existe. En réalité, par rapport à une motion proposée à la commission fiscale sur une disposition qui est la seule acceptée par le peuple et qu'ils considèrent comme étant une amélioration, il ne faut pas modifier cette disposition. En revanche, il faut insister fortement auprès du Conseil d'Etat pour qu'elle soit appliquée.

M. Pétroz ne peut pas s'empêcher de faire le lien avec l'expropriation des appartements laissés abusivement vides prévue par la LDTR. Si la commission fiscale devait retomber, dans son débat, sur la LDTR, cela lui redonnerait le sentiment de malaise dont il a parlé en début d'intervention par rapport à cette notion de propriétaire tricheur alors qu'il considère que celui qui a réalisé un immeuble de bureaux et qui n'arrive pas à les louer est plutôt quelqu'un d'ennuyé qu'un voyou.

Un commissaire (PLR) fait remarquer que le sentiment de malaise des auditionnés était partagé par le premier signataire lui-même. Celui-ci n'a pas réussi à expliquer à la commission ce qu'il voulait exactement. Il a dit que c'était une idée en l'air qu'il fallait travailler. Il faut également constater que tout le monde a dit que les locaux possiblement transformables en logements seront difficiles à identifier. En prenant l'hypothèse qu'ils seraient identifiables, ce commissaire (PLR) demande qui trancherait et quels seraient les recours selon les auditionnés. Une personne qui se verrait imposer cette taxe a de fortes chances de recourir parce qu'elle dira que ce n'est pas du tout transformable en logements. Il y a donc une part d'arbitraire qui donnera lieu le cas échéant à une avalanche de recours qui coûteront aux propriétaires et à l'Etat beaucoup plus que ce que la taxe pourrait rapporter.

M. Pétroz répond que, s'agissant d'une taxe, on peut admettre raisonnablement que la décision serait prise par l'autorité compétente en

matière de taxation, à savoir le DF. Il appartiendrait donc à celui-ci de s'assurer que ce local se prête à une conversion en logement, question qui émerge à la compétence d'un autre département. Cela va donc être un gros pataquès.

Discussion interne

Le président signale que l'audition du département du territoire, souhaitée par la commission, sur cette motion aura lieu le 7 janvier 2020.

Un commissaire (Ve) pense que cela aurait du sens d'auditionner le département du territoire.

Un commissaire (S) constate c'est un projet fiscal. Toutefois, l'enjeu n'est pas tellement sur les recettes fiscales, mais sur l'effet de levier que cela pourrait avoir. Il est donc favorable à l'audition du département du territoire.

Un commissaire (PLR) propose de renoncer à l'audition du département et de passer au vote de la motion.

Un commissaire (S) pense qu'il serait quand même intéressant d'avoir l'éclairage du département du territoire, notamment sur le nombre de locaux commerciaux concernés.

Un commissaire (UDC) estime que la commission pourrait aussi faire la demande par écrit.

Un commissaire (S) fait savoir que ce sont en tout cas les chiffres minimaux qu'il lui faudrait pour pouvoir voter.

Une commissaire (PDC) pense que le fond de la motion a été traité. Si le but est d'avoir des réponses du département sur ces aspects pour un autre objet, puisque le sort de cette motion est vraisemblablement déjà scellé, il faut adresser une question au département. M. Hodgers a d'autres priorités que venir en commission.

Synthèse des travaux de commission

Cette motion invite à introduire une taxe à la charge des propriétaires de locaux commerciaux vacants en prenant en compte le fait que cette taxe viserait les propriétaires de locaux vides depuis une année et que la taxe augmenterait de manière progressive.

Le président met aux voix la proposition d'auditionner le département du territoire :

Oui :	6 (1 EAG, 3 S, 1 Ve)
Non :	9 (2 PDC, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG)
Abstention :	–

La proposition est refusée.

Le président met aux voix la M 2600 :

Oui :	5 (1 EAG, 3 S, 1 Ve)
Non :	9 (2 PDC, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG)
Abstentions :	1 (1 Ve)

La M 2600 est refusée.

Catégorie de débat préavisée : II, 30 minutes

Proposition de motion

(2600-A)

pour une taxe sur les locaux commerciaux vides

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

- les derniers chiffres concernant la surface de locaux commerciaux vacants dans le canton de Genève qui ont été publiés par l’office cantonal de la statistique¹ ;
- que, depuis 1997, le taux de surfaces commerciales vacantes n’a jamais été aussi élevé dans le canton ;
- que le nombre de logements est toujours insuffisant au regard de l’augmentation de la population ;
- que les prix des loyers de locaux commerciaux fixés par les propriétaires sont inabordables pour les entreprises locales ;
- qu’une proposition de taxe est à l’étude à la Ville de Lausanne,

invite le Conseil d’Etat

à introduire une taxe à la charge des propriétaires de locaux commerciaux vacants en prenant en compte notamment les éléments suivants :

- la taxe ne viserait que les propriétaires de locaux commerciaux vides depuis une année pouvant être transformés en logements ;
- le taux de la taxe augmenterait progressivement chaque année.

¹ https://www.ge.ch/statistique/actualites/welcome.asp?actu=3414&Actudomaine=09_02&mm1=08/01&aaaa1=2018&mm2=9/29&aaaa2=2019

Date de dépôt : 4 février 2020

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M. Jean Batou

Mesdames et
Messieurs les députés,

En 2019, notre canton disposait d'une pléthore choquante de surfaces d'activités vacantes, soit 337 218 m², dont 237 000 m² de bureaux, 41 000 m² d'ateliers, 40 000 m² de dépôts et 21 000 m² de magasins et arcades. A noter que 42% de ces surfaces se situaient en ville de Genève. En termes d'appartements de 4 à 5 pièces de 80 m² en moyenne, qui constituent véritablement un besoin prépondérant pour la population, cela représente l'équivalent en surface de 4215 unités.

Propriété privée du sol et spéculation : des phénomènes inséparables

Ce gaspillage d'un bien rare, soit un toit convenable pour tout un chacun, que notre constitution reconnaît comme un droit (art. 38), est absolument inacceptable. C'est la raison pour laquelle le grand économiste libéral Léon Walras, professeur à l'Université de Lausanne à la fin du XIX^e siècle, se prononçait pour la nationalisation des terres dans l'intérêt de toute la société.

Qui est donc responsable de la spéculation structurelle sur le domaine bâti urbain ? Poser la question, c'est y répondre : avant tout, le monopole d'un bien limité par un nombre restreint de propriétaires, qui spéculent sur sa rareté pour forcer constamment sa valeur et son rendement à la hausse. Avec la banque et le commerce international, ce secteur économique a été l'un des piliers de l'accumulation du capital entre les mains du patriciat genevois. Parler de libre marché en la matière est donc un abus de langage.

Pour s'en convaincre, il suffit d'écouter M. Christophe Aumeunier, secrétaire général de la CGI, expliquer récemment à notre commission fiscale que, « d'après la pratique des courtiers et des professionnels de l'immobilier, que ce soit en Angleterre ou aux Etats-Unis, un taux de vacance sain au niveau des locaux commerciaux se situe autour de 10% ». Ce qui revient à dire que, pour garantir l'accroissement régulier de la fortune des propriétaires et la hausse de la rente foncière qui en découle, en particulier dans le

domaine très lucratif de l'immobilier à vocation commerciale, le marché a besoin d'une friche permanente de 10%, aux dépens du droit au logement de l'écrasante majorité de la population. Pour Genève, nous avons sans doute dépassé la barre des 8%, contre 0,54% pour le logement locatif. C'est en effet le prix à payer pour que le loyer moyen d'un bureau soit près de deux fois plus élevé que celui d'un logement, soit 452 francs le m² (660 francs en ville) contre 261 francs pour un logement.

Ces simples faits répondent aux objections faussement naïves opposées à cette motion par les commissaires du PLR : quel intérêt aurait donc les propriétaires immobiliers à ne pas vendre ou louer un bien dans lequel ils auraient investi ? La réponse coule de source, et elle leur est fournie par leur ancien collègue, Christophe Aumeunier : afin de garantir le taux de friche nécessaire à la hausse constante de la valeur vénale de leur bien. Cette explication est confirmée concrètement par M. Damien Chervaz, secrétaire général du RPSL : plutôt que de réduire le loyer pour trouver preneur, il n'est pas rare que les propriétaires de surfaces de bureaux offrent six mois de loyer gratuit pour un bail de cinq ans afin de soutenir artificiellement le marché et de défendre la valeur de leur actif.

Les vertus de notre motion

Ensemble à Gauche ne défend pas ici la municipalisation immédiate du domaine bâti, comme l'aurait préconisé Léon Walras, il y a un siècle et demi. Cet objectif est bien sûr le nôtre, mais nous nous contentons ici de suggérer une mesure ponctuelle visant à stopper l'augmentation constante des surfaces commerciales vacantes, alors que la pénurie de logements ne cesse de s'aggraver. Ceci est d'autant plus préoccupant que 42% de ces surfaces commerciales non occupées se trouvent en ville de Genève, où, de façon générale, elles sont plus aptes à une reconversion en logements. Nous proposons pour cela de taxer les propriétaires qui laissent délibérément vacante une surface commerciale pouvant être transformée en logement, ceci pendant plus d'une année, et d'augmenter le taux de cette taxe chaque année supplémentaire. Bien sûr, cette taxe devrait être assez élevée pour avoir l'effet incitatif escompté.

La droite nous objecte que s'il a été fait jusqu'ici peu usage de la loi Zacharias, qui soustrait au contrôle des loyers la reconversion de surfaces d'activité en logements, ce serait en raison des tracasseries administratives imposées par le Conseil d'Etat. En réalité, la totale inefficacité de cette loi réside fondamentalement ailleurs : d'abord, dans les prix exorbitants exigés par les propriétaires de ces locaux (compte tenu de leurs rendements initiaux et des coûts de transformation non négligeables), qui ne peut intéresser qu'un

nombre extrêmement limité de locataires ; ensuite, dans les contraintes légales plus strictes pesant sur le marché du logement, notamment en termes de vente à des acquéreurs étrangers (loi Koller). Nous avons d'ailleurs clairement défendu, lorsque cette loi avait été contestée, malheureusement sans succès, en référendum en 2015, qu'elle ne ferait que donner des facilités de plus aux propriétaires, sans servir en rien à l'écrasante majorité des locataires.

Bien sûr, la fraction des surfaces commerciales vacantes pouvant être transformées en logements est limitée pour une série de raisons (conception des locaux, zonage, coût, etc.) : le magazine *Bilan* du 9 octobre 2014, sur la base d'informations fournies par les milieux immobiliers, l'estimait à 20%, ce qui représenterait déjà un minimum 67 000 m², soit l'équivalent d'un millier de logements de 70 m², en réalité, sans doute plus. A cela, il faudrait ajouter la nécessité d'un contrôle plus strict de la transformation rampante de logements en locaux commerciaux, notamment par Airbnb. Selon le RPSL, cette société aurait déjà mis la main sur 3000 logements à Genève, et ceci de façon illégale pour plus de la moitié d'entre eux. Cela exige un renforcement de la LDTR et des moyens mis en œuvre pour son implication.

Agir en amont...

Enfin, il faut souligner que le problème doit aussi être saisi en amont, au niveau de la politique d'aménagement du canton, dont les plans d'affectation et les PLQ pourraient favoriser plus activement la production de logements aux dépens de celle de surfaces commerciales. C'est pour cela, qu'Ensemble à Gauche a été à la pointe de la bataille référendaire contre le projet du Pré-du-Stand, où un magistrat Vert, soutenu par sa collègue socialiste, avec la bénédiction d'un magistrat PDC, jouant une musique bien connue sous la direction d'un chef d'orchestre PLR, nous proposait de sacrifier 13 hectares de bonnes terres agricoles à la construction de 90 000 m² de surface de bureaux supplémentaires, prétextant un partenariat public-privé de circonstance en faveur de la relève sportive. Heureusement, le corps électoral a finalement dit non à ce montage insensé, certes à une très courte majorité.

Pour l'ensemble des raisons invoquées ci-dessus, le groupe Ensemble à Gauche vous invite, Mesdames les députées, Messieurs les députés, à voter en faveur de la motion 2600.