

Projet présenté par les députés :

M^{mes} et MM. Olivier Cerutti, Jean-Luc Forni, Yvan Zweifel, André Python, Delphine Bachmann, Thierry Cerutti, Diane Barbier-Mueller, Anne Marie von Arx-Vernon, Jacques Blondin, François Lance, Jean-Marc Guinchard, Patricia Bidaux, Bertrand Buchs

Date de dépôt : 25 mars 2019

Projet de loi

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

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

Art. 1 Modification

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

Art. 4A, al. 4 (nouvelle teneur)

⁴ A compter de l'entrée en vigueur de la présente disposition, le Conseil d'Etat
présente, tous les cinq ans, un rapport au Grand Conseil.

Art. 2 Entrée en vigueur

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

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

Pourquoi changer une formule gagnante ?

L'objet du présent projet de loi est de maintenir le texte de l'article 4A LGZD – qui définit les catégories de logements à construire en zone de développement – tel qu'il existe depuis 2007 et tel qu'il est issu de l'accord sur le logement de 2006 qui a regroupé les partenaires du logement suivants :

- le Conseil d'Etat de la République et canton de Genève ;
- l'Association des communes genevoises (ACG) ;
- l'Association des promoteurs-constructeurs genevois (APCG) ;
- la Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève (CCIG) ;
- la Chambre genevoise immobilière (CGI) ;
- la Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) ;
- la Fédération genevoise des métiers du bâtiment (FMB) ;
- les Fondations immobilières de droit public (FIDP) ;
- l'Intercaisses ;
- le Rassemblement pour une politique sociale du logement (RPSL).

La légitimité de cet accord est indiscutable. Celui-ci a été formé dans le but de relancer la construction à Genève.

On observe ainsi que cette disposition porte ses fruits, le nombre de logements construits est passé de 1000-1200 par année à 2000-2500 par année. Le Conseil d'Etat constate dans son RD 1267 du 30 janvier 2019 qu'il est à relever une reprise de la construction de logements dans le canton. Toujours selon ce RD, à la fin 2017, 5614 logements étaient en cours de construction, alors qu'il y en avait en moyenne 2289 entre 1998 et 2007. Cette augmentation est significative ! Elle tend à lutter contre la pénurie de logements et est directement issue de l'article 4A LGZD existant.

Le taux de vacance n'a jamais été aussi élevé depuis la fin des années 90. Il est passé de 0,15% en 2006 à 0,53% en 2018, soit une évolution de plus de 200% !

Le point de presse du Conseil d'Etat du 30 janvier 2019 (page 6) relève que la construction de LUP représente 36% de la production annuelle de

logements. Ainsi, il apparaît que le nombre de logements LUP construits n'a jamais été aussi important. Il dépasse maintenant les 600 unités annuellement et ce nombre augmentera avec les réalisations des périmètres sis en zone de fond agricole, car il comporte une proportion de LUP plus grande dans la loi. Ceux-ci avaient pris un retard considérable en raison d'une planification étatique lente. Le parc de LUP s'établit, selon le RD 1267 à 16 510 logements. Si l'on y ajoute les logements soumis à la LGL, toujours selon le RD 1267, cela constitue un parc de 25 330 unités, soit, selon les auteurs du présent PL, environ 16% du parc locatif genevois. A cela, il convient encore d'ajouter les logements détenus par des maîtres d'ouvrages d'utilité publique (MOUP) que le droit fédéral décrit comme étant des logements détenus par des entités sans but lucratif. Appartiennent donc à cette catégorie : les logements réalisés par des coopératives et les logements qui appartiennent aux communes genevoises. Ainsi, il apparaît aux auteurs du présent projet de loi que l'addition de ces logements au parc LUP et LGL aboutit à un parc de logements qui représente 20% ou plus du parc locatif genevois remplissant ainsi l'objectif de 20% voulu par la loi sur les LUP.

Au regard de ce qui précède, l'on constate que l'article 4A LGZD actuel a permis d'améliorer notablement la situation en permettant des constructions importantes de logements et y compris de LUP.

Ce qui est proposé est donc de supprimer la clause de péremption contenue à l'alinéa 4 de l'article 4A LGZD, qui après prolongation a été portée par notre Grand Conseil au 31 juillet 2019, mais de maintenir la présentation d'un rapport du Conseil d'Etat sur l'application de cette norme tous les 5 ans.

Il est proposé de maintenir une formule gagnante.

Quelles sont les alternatives à l'article 4A LGZD actuel ?

Par arrêt du 25 octobre 2018 (cause 1C-59/2018), le Tribunal fédéral a complètement invalidé l'IN 161 « Construisons des logements pour toutes et tous : Davantage de coopératives ou de logements bon marché ! » qui traitait uniquement d'une nouvelle rédaction de l'article 4A LGZD. En substance l'initiative ne respectait pas le droit supérieur, les atteintes portées à la garantie constitutionnelle de la propriété étant graves et non justifiables. Dès lors, l'IN 161 ne fait évidemment plus partie des objets traités par la commission du logement de notre parlement.

Par contre, en ce moment même, la commission du logement de notre Grand Conseil traite du projet de loi 12093 déposé par le Conseil d'Etat en date du 5 avril 2017 et **présenté comme un contreprojet à l'IN 161** et qui, lui aussi, traite uniquement de l'article 4A LGZD.

Dès lors que l'IN 161 a été totalement invalidée, le PL 12093, qui a été rédigé pour y répondre, n'a plus de raison d'être.

Ce texte prévoit, tout comme l'IN 161 le prévoyait, « d'octroyer » obligatoirement une partie des périmètres à construire en zone de développement à des maîtres d'ouvrages d'utilité publique – même si l'on ne sait pas précisément ce que c'est – (MOUP). Il prévoit aussi de modifier, tout comme le souhaitait l'IN 161, les proportions de logements à construire en zone de développement. Ces deux mesures sont problématiques à la lecture des principes posés par le Tribunal fédéral dans son arrêt d'invalidation de l'IN 161 du 25 octobre 2018.

A ce jour, le département rapporteur, le DT, n'a pas encore pris position quant à la compatibilité de son projet de loi PL 12093 au droit supérieur et ce, à la lumière de l'arrêt du Tribunal fédéral du 25 octobre 2018.

Un avis de droit daté du 26 février 2019 du professeur François Bellanger a été remis à la commission du logement à l'occasion de l'audition de la Chambre genevoise immobilière, le 11 mars 2019.

Il traite de la compatibilité du PL 12093 au droit supérieur, à la lecture de l'arrêt du Tribunal fédéral du 25 octobre 2019, et conclut en ces termes :

La disposition figurant à l'al. 1 let. b du projet d'article 4A est inconstitutionnelle en tant qu'elle prévoit la réalisation de 50% d'un tiers des logements par un maître d'ouvrage d'utilité publique sans en définir les conditions. Du fait de ses conséquences et de son imprécision, elle viole gravement la garantie de la propriété garantie par l'article 26 al. 1 Cst.

En tant qu'il ne fait aucune distinction entre l'origine des zones de déclassement (zone agricole ou zone 5), le projet d'article 4A prévu par le PL 12093 est contraire à la garantie de la propriété prévue par l'article 26 al. 1 Cst.

On peut enfin s'interroger sur la compatibilité avec la garantie de la propriété, notamment sous l'angle de la proportionnalité du projet d'article 4A LGZD, dès lors qu'il ne prévoit aucune disposition transitoire et traite donc de la même manière les projets récents de ceux initiés il y a plusieurs mois ou années avant son entrée en vigueur sous l'empire du droit actuel.

En outre, comme mentionné ci-dessus, l'alinéa 4 de l'article 4A LGZD, veut qu'un rapport soit déposé par le Conseil d'Etat au terme de la période d'application de cette disposition légale. Les 68 pages du RD 1267 viennent d'être déposées. C'est dire la complexité de la matière pour décrire deux ans seulement d'application de l'article 4A LGZD, le RD 11008 ayant préalablement traité les dix ans d'existence de cette disposition.

Bien que la commission du logement doive aussi étudier le PL 12093, à la lumière du RD 1267, il semble qu'elle n'ait pas encore eu le temps de lier ces objets. Le RD 1267 lui ayant été renvoyé le 28 février seulement !

C'est dire que les travaux de la commission sont loin d'aboutir et que la procédure qui est la nôtre pour adopter un projet de loi risque très certainement de ne pas permettre une entrée en vigueur d'un texte de loi avant le 31 juillet 2019.

La teneur de l'alinéa 4 de l'article 4A LGZD fait, par ailleurs, l'objet d'hésitations de la part des juristes quant à savoir si la disposition se périme d'elle-même puisqu'elle est « *applicable à toute demande déposée jusqu'au 31 juillet 2019* » ou si ce n'est qu'une modification législative subséquente qui rendrait la disposition inopérante.

Il suit de ce qui précède que l'on peut craindre que soit ouverte une période pendant laquelle il y aurait un défaut de base légale pour déterminer la proportion de logements à construire en zone de développement.

En effet, le département considère que la teneur actuelle de l'alinéa 4 de l'art. 4A LGZD fait que la norme se périmerait d'elle-même le 31 juillet 2019.

L'objectif des auteurs du présent projet de loi est de considérer que le débat autour du PL 12093 n'a plus de raison d'être à la lecture de l'arrêt du Tribunal fédéral du 25 octobre 2018 qui a invalidé l'IN 161 et posé des principes à la lumière desquels le PL est très largement inconstitutionnel.

Ainsi, il est proposé une solution pragmatique afin de lever une inquiétude issue de l'incertitude que pourrait générer une absence de base légale dès le 31 juillet 2019 pour une question pourtant essentielle aux yeux de l'ensemble des partenaires du logement qui ont signé le protocole d'accord sur le logement le 1^{er} décembre 2006. Il est aussi prévu d'obtenir tous les cinq ans un rapport du Conseil d'Etat afin que le Grand Conseil puisse évaluer la pertinence de cette disposition.

L'article 4A LGZD restant par ailleurs et comme l'ensemble de la législation susceptible de subir une modification législative en tout temps.

Afin de lever l'insécurité juridique, nous vous proposons, Mesdames, Messieurs les députés, de faire bon accueil au présent projet de loi.