



Pic-Vert souhaite davantage de PPE en zone de développement



Andreas Fabjan
Avocat
Membre du Pic-Vert
Assprop Genève

Dans la zone de développement, tout est réglementé, à commencer par le type de logements qui doivent ou peuvent y être réalisés. C'est l'art. 4A LGZD (Loi générale sur les zones de développement) qui en définit les proportions. Cette disposition a été adoptée en 2007 dans le cadre de l'accord sur le logement qui a été conclu par l'ensemble des partenaires concernés.

Législation actuelle

Actuellement, dans les périmètres déclassés de la zone agricole, il est nécessaire de réaliser au minimum 25% de logements d'utilité publique (LUP) et 25% de logements HM, HLM ou en coopérative d'habitation. Le solde est laissé à la libre disposition du requérant, qui peut donc réaliser le solde de 50% en logements locatifs dits « libres » (mais dont les loyers sont contrôlés par l'Etat) ou en PPE. Le régime est un peu moins contraignant dans les périmètres déclassés de la zone villas, dès lors que le prix des terrains y est plus élevé. La loi prévoit l'obligation de réaliser au moins 30% de logements HM ou en coopérative d'habitation si le déclassement est intervenu avant le 1^{er} janvier 2007 ou au moins 15% de LUP et 15% de logements HM ou en coopérative d'habitation si le déclassement est intervenu après cette

date. Le solde de 70% est laissé à la libre disposition du requérant. Il est précisé que ces règles s'appliquent dans tous les périmètres de la zone de développement, à l'exception notable du périmètre PAV (Praille-Acacias-Vernet) qui dispose de ses propres règles.

Modifications demandées de toutes parts

Cette disposition était valable 10 ans, soit jusqu'au 31 juillet 2017, et a été prolongée pour 2 ans par le Grand Conseil. Compte tenu de cette échéance, l'opportunité d'une modification de ces règles et proportions est actuellement âprement débattue par le Grand Conseil. Ce ne sont pas moins de trois projets de loi et une initiative populaire qui traitent de ce sujet.

Considérant l'importance de cette question, Pic-Vert a sollicité à être auditionnée par la Commission du logement du Grand Conseil qui est en charge de l'examen de ces différents projets de loi. Avant de vous faire part de la position de notre Association, nous vous proposons un petit tour d'horizon de la situation.

Initiative de l'Asloca

L'Asloca a déposé en 2016 une initiative populaire qui avait pour objectif de fixer de nouvelles exigences. Elle prévoyait notamment l'obligation de réaliser au moins 80% de logements locatifs, 50% de LUP et 30% de HBM, 50% de tous les logements devant en outre être réalisés par des MOUP (maîtres d'ouvrage d'utilité publique, soit notamment des collectivités publiques ou des coopératives d'habitation). Le Tribunal fédéral a considéré que ces exigences étaient tellement élevées qu'elles consti-

tuaient une atteinte inadmissible à la garantie de la propriété. Il a donc totalement invalidé cette initiative.

Projet de loi du Conseil d'Etat

En 2017, en réponse à cette initiative, le Conseil d'Etat a soumis au Grand Conseil un projet de loi prévoyant de nouvelles exigences. Il propose qu'il soit exigé de réaliser au minimum un tiers de LUP et un tiers de logements locatifs dits « libres », soit non subventionnés. Le solde, soit un tiers, est laissé à la libre appréciation du promoteur.

Projet de loi proposant le *statu quo*

Un nouveau projet de loi vient récemment d'être déposé auprès du Grand Conseil. Il propose simplement de maintenir les proportions de l'art. 4A LGZD actuellement en vigueur. Les auteurs estiment notamment que cette disposition a fait ses preuves. Comme cela sera démontré ci-dessous, Pic-Vert ne partage pas ce constat.

Projet de loi visant à augmenter la durée de contrôle

Finalement, on peut encore signaler un projet de loi qui propose d'augmenter la durée du contrôle des loyers et des prix des logements, qui est actuellement de 10 ans, à 20 ans. L'objectif serait de renforcer la protection contre la « spéculation immobilière ». Pic-Vert estime qu'une telle durée serait clairement excessive et très vraisemblablement contraire à la garantie de la propriété.

Les constats liés à la situation actuelle

La loi sur les LUP pose comme objectif la réalisation d'un parc de

logements LUP de 20%. Actuellement, celui-ci ne s'élève qu'à un peu plus de 10%. Toutefois, il convient de prendre en considération le fait qu'il existe de nombreux autres logements à caractère social qui, même s'ils ne répondent pas à la définition très précise de LUP, présentent les caractéristiques matérielles de logements destinés aux personnes moins favorisées qui ont besoin d'aide pour être logées. Il existe un parc de logements subventionnés (LGL) de près de 6% qui n'est pas comptabilisé dans le parc de LUP. En outre, il existe également de nombreux logements détenus par des entités sans buts lucratifs, soit en particulier par les fondations de logements communales ainsi que par les coopératives d'habitation. Sans disposer du nombre précis de logements entrant dans cette dernière catégorie, il est certain que le nombre de logements excède largement 4% du parc locatif, correspondant à environ 6500 logements. Les membres du Groupement des coopératives d'habitation genevoises (GCHG) possèdent en effet déjà plus de 5000 logements. Par conséquent, il convient de constater que Genève dispose actuellement d'un parc de logements à caractère social qui excède 20%.

Il y a lieu de relever que seulement 33% de logements en PPE ont été réalisés en moyenne au cours de 10 dernières années, alors même qu'il aurait théoriquement été possible d'en réaliser près du double, compte tenu des facultés offertes en zone de développement, telles qu'exposées ci-dessus. Cette situation peut notamment s'expliquer par le fait que les maîtres d'ouvrage d'utilité publique, notamment les communes, ne réalisent pratiquement jamais de logements PPE, de même que les institutionnels, tels

que les assurances et les fonds de prévoyance, qui privilégient la réalisation d'immeubles locatifs.

Ce constat doit être mis en relation avec l'une des principales caractéristiques du marché du logement genevois, qui dispose d'un taux de propriétaire extrêmement bas. Celui-ci s'élève en effet à 18%, alors que la moyenne nationale est de près de 40%. Cette dernière est elle-même très faible en comparaison internationale, le taux de propriétaires dans les 28 pays membres de l'Union européenne s'élevant à 69%.

La demande de PPE excède l'offre

Il résulte de ce constat que la demande pour des appartements en propriété est extrêmement élevée à Genève. Il est très fréquent que plus de 10 candidats se manifestent en moyenne pour chaque nouvel appartement qui est mis sur le marché. Parallèlement, le taux de vacance des logements locatifs a considérablement augmenté, celui-ci étant passé de 0.15% en 2004 à 0.53% en 2018.

Pic-Vert constate que de très nombreux genevois souhaitent accéder à la propriété. Devenir propriétaire permet de diminuer substantiellement la charge liée au logement, compte tenu en particulier des taux hypothécaires durablement très bas, offre une sécurité pour son logement et constitue un excellent moyen de prévoyance professionnelle. Favoriser l'accès à la propriété répond par conséquent à un intérêt public majeur et constitue d'ailleurs un mandat constitutionnel, tant fédéral que cantonal.

Il est d'ailleurs intéressant de relever que la loi prévoit que le Conseil d'Etat devait présenter un rapport au Grand Conseil à l'échéance du délai de 10 ans de mise en vigueur de l'art. 4A LGZD au sujet de cette disposition qui, comme cela a été exposé, traite des différentes catégories de logements. Or, le rapport rédigé par le Conseil d'Etat (RD 1267) est intitulé « rapport sur



© C. Meisner

la mise en œuvre de la loi pour la construction de logements d'utilité publique », ce qui ne répond manifestement pas à l'impératif légal, puisque seuls les LUP, à l'exclusion de tous les autres types de logements, font l'objet d'une analyse.

La part de LUP augmente naturellement

Il convient encore de relever que le nombre de logements LUP qui seront réalisés à l'avenir va naturellement et automatiquement augmenter de manière sensible pour trois motifs distincts. En premier lieu, le périmètre PAV, dont les premières réalisations vont prochainement voir le jour, prévoit un taux de LUP de 56% sur l'ensemble du périmètre, soit substantiellement plus que ce que prévoit l'art. 4A LGZD. Deuxièmement, la plupart des logements réalisés au cours des 10 dernières années ont été construits dans des périmètres provenant de déclassements de zone villas antérieurs à 2007, pour lesquels n'existe pas d'obligation de réaliser de LUP. Or, ces périmètres vont tendre à s'assécher. Enfin, dans les grands projets déclassés de la

zone agricole, qui vont être réalisés au cours des années à venir, il existe l'obligation de réaliser au moins 25% de LUP et 25% de logements HM, HLM ou en coopérative d'habitation.

La proposition de Pic-Vert: fixer un quota minimum de PPE

Au vu de l'ensemble de ces éléments, Pic-Vert estime qu'il serait judicieux de prévoir l'obligation de réaliser un quota minimum de logements en PPE en zone de développement. En effet, le système actuel ne prévoit l'exigence de réaliser un minimum de logements que pour les logements à caractère social, alors que seuls des maximaux sont prévus par défaut pour les autres catégories de logements. Or, compte tenu de l'intérêt public que revêt l'accès à la propriété, et considérant que de nombreux acteurs ne réalisent aucun logement en PPE, il apparaît pertinent de prévoir l'exigence de réaliser un minimum de logements en PPE.

C'est pourquoi Pic-Vert a proposé à la Commission du logement, lors de son audition, d'introduire dans l'art. 4A LGZD l'obligation de réaliser:

- Au minimum 25% de PPE dans les périmètres déclassés de la zone agricole, ce qui laisse 25% à la libre disposition du constructeur, considérant qu'il est déjà requis de réaliser 25% de LUP et 25% de logements HM, HLM ou en coopérative d'habitation;
- Au minimum 50% de PPE dans les périmètres déclassés de la zone villas, ce qui laisse 25% à la libre disposition du constructeur, considérant qu'il est déjà requis de réaliser 25% de LUP et/ou de logements HM, HLM ou en coopérative d'habitation.

Il convient désormais d'attendre de voir ce que le Grand Conseil va décider au sujet des conditions qui prévaleront dans la zone de développement. Pic-Vert envisage d'ores et déjà de déposer une initiative populaire dans l'hypothèse où les préoccupations légitimes d'une grande partie de la population d'accéder à la propriété ne seraient pas dûment prises en considération par le parlement. ■