

Date de dépôt: 5 mai 2004

Messagerie

Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation urgente écrite de M. Bernard Lescaze : Le Conseil d'Etat encourage-t-il la spéculation immobilière lors d'achats publics ?

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 1^{er} avril 2004, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une interpellation urgente écrite qui a la teneur suivante :

"Selon la loi sur l'administration des communes, il appartient au Conseil municipal de délibérer sur les achats ou ventes d'immeubles effectuées par la commune intéressée. Suivant les dispositions du Titre V de cette même loi, il est du ressort respectivement du Conseil d'Etat ou du département d'assurer le contrôle des délibérations municipales (art. 66 LAC). Les achats ou ventes d'immeubles par une commune doivent être approuvées par le Conseil d'Etat (art.70 al. 1 LAC). Il est même précisé que le Conseil d'Etat peut dans de tels cas, accorder une autorisation partielle lorsqu'il le juge opportun (art. 70 al. 2 LAC). Le 7 octobre 2003, le Conseil municipal de la Ville de Genève a voté un crédit de 30 millions de francs, sans compter 1 million pour les frais d'enregistrement, en vue de l'achat d'un immeuble en droit de superficie sis 25 rue du Stand. Cet immeuble avait également suscité l'intérêt de l'Etat qui avait songé à l'acquérir à un prix certes inférieur. En effet, une réquisition au registre foncier du 2 septembre 2003 lui accordait une valeur fiscale de 16 millions. Contrairement à une affirmation du Conseil administratif de la Ville de Genève estimant que cet immeuble était équipé d'installations techniques performantes tant sur le plan informatique que fonctionnel, tentant de justifier par là le surcoût, et prétendant que la valeur fiscale était très inférieure à la valeur vénale, la présidente du Département des Finances, par lettre du 24

novembre 2003, soulignait que, dans ce cas, la valeur annoncée au registre foncier « a été jugée correspondre à la valeur vénale par l'Administration fiscale, du fait notamment que cette valeur était attestée par un cabinet de révision comptable qu'elle était au moins équivalente à la valeur déterminée selon les principes usuels appliqués en cette matière ».

Affirmant ne pas avoir trompé les conseillers municipaux de la Ville au sujet de cet immeuble, le Conseil administratif assure disposer d'une expertise l'évaluant à 26 millions de francs. Malheureusement, contrairement aux dispositions de la LIPAD, cette expertise n'a pas été rendue publique, alors même que la précédente, quelques semaines auparavant, s'était élevée à 16 millions, soit précisément le chiffre communiqué au Registre foncier.

De plus la Ville a demandé, le 28 novembre 2003, par publication dans la FAO, une autorisation pour « transformation de bureaux au 7^e étage » de l'immeuble 25 rue du Stand. En réalité, elle aurait dû demander un *changement d'affectation* puisque le 7^e étage abrite des locaux destinés au logement. Comme l'a rappelé le président du DAEL « les surfaces compensatoires doivent être en principe existantes et leur changement d'affectation simultané avec l'objet à compenser, afin de pouvoir instruire ensemble les deux dossiers concernés » (12 décembre 2003).

Face à tant d'imprécisions et de lacunes qui ont, à l'évidence, vicié la décision du Conseil municipal de la Ville de Genève, plusieurs questions se posent :

1) Le Département de l'Intérieur a-t-il assumé conformément à l'art. 66 de la LAC le contrôle de la délibération, tant au point de vue formel que matériel ?

2) Le Conseil d'Etat, compétent pour approuver tous les achats d'immeubles de collectivités locales, a-t-il exercé son devoir de surveillance conformément à l'art. 70 al. 1 de la LAC ? Il disposait en effet de plusieurs éléments tendant à prouver que le prix demandé par le Conseil administratif au Conseil municipal était surfait et que les conseillers municipaux n'étaient pas informés de façon complète comme le démontrent les procès-verbaux de la commission municipale des Finances.

3) Dans quel délai a statué le Conseil d'Etat en application de l'article 70 al.2 de la LAC ? Pourquoi n'a-t-il pas jugé opportun d'accorder une autorisation partielle justifiée en raison des obscurités du dossier ?

En conclusion, l'absence de réaction du Conseil d'Etat dans cette affaire montre bien que les pouvoirs publics participent parfois à une surenchère immobilière désastreuse dans la situation actuelle. Il n'appartient pas aux collectivités publiques, même lorsqu'elles désirent accroître leurs réserves

foncières par intérêt, nécessité ou dogmatisme, de gaspiller les deniers du contribuable. Le Conseil d'Etat ne juge-t-il pas nécessaire d'informer complètement les citoyens genevois sur cet usage dispendieux des deniers publics, notamment en permettant aux intéressés, conformément aux dispositions de la LIPAD, de prendre connaissance de l'expertise immobilière sur laquelle s'est appuyée, en toute discrétion, la Ville de Genève pour acquérir cet immeuble ?"

Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil municipal de la Ville de Genève a, lors de sa séance du 9 septembre 2003, décidé de renvoyer à la commission des finances la proposition du Conseil administratif du 23 juillet 2003 relative à l'ouverture d'un crédit de 31 000 000 F, destiné à l'acquisition, par la Ville de Genève, du droit de superficie distinct et permanent, inscrit au Registre foncier comme immeuble sous PjA 1737 le 31 août 1955, au feuillet N° 2551 de la commune de Genève, section Plainpalais, propriété de la Discount Bank and Trust Company, sur la parcelle N° 3186, feuille 4 de Genève-Plainpalais, propriété de la Fondation des Exercices de l'Arquebuse et de la Navigation, sise rue du Stand 25, contenant les bâtiments A849, A850 et A851 à destination de bureaux.

A l'appui de sa proposition le Conseil administratif a déposé un exposé de motifs (PR-295) contenant un descriptif de cet immeuble, un rappel du contexte et de la situation financière. Il ressort de ce document quelques points qu'il convient de relever. La Ville de Genève a mandaté une société pour analyser les besoins de locaux de l'administration municipale et pour rechercher des surfaces disponibles sur le marché genevois. L'immeuble convoité répondant aux besoins identifiés et énoncés, un bail a été conclu pour 12 ans.

Parallèlement, des négociations ont été menées en vue de l'acquisition du droit de superficie, qui viendra à échéance en 2075. Ce bâtiment devrait permettre de reloger des services de la Ville et de libérer, notamment, des locaux dans la Vieille-Ville pour être réhabilités en habitat. Le bâtiment comporte principalement des bureaux et quelques logements qui ne sont actuellement pas loués en raison de leur accessibilité, ceux-ci n'ayant pas d'entrée indépendante. L'entier des droits à bâtir de la parcelle n'ayant pas été utilisés, il serait possible de réaliser sur la parcelle quelques logements destinés à des jeunes en formation.

En date du 17 septembre 2003, la commission des finances s'est réunie pour étudier ce projet et a rendu son rapport en date du 25 septembre 2003. Il l'a accepté, à l'unanimité, avec un amendement en vue de la déduction des deux mois de loyer payés du prix de vente. Lors de sa séance du 7 octobre 2003, le Conseil municipal a approuvé la proposition du Conseil administratif et autorisé ce dernier à concrétiser l'accord qu'il avait négocié avec les propriétaires. Le Conseil municipal a transformé l'amendement en recommandation pour ne pas faire échouer la vente. Cette délibération a été soumise au référendum facultatif. Le délai est venu à échéance le 25 novembre 2003, sans qu'un tel référendum ait été lancé.

Cette délibération a été envoyée au département de l'intérieur, de l'agriculture et de l'environnement (DIAE) et plus particulièrement au Service de surveillance des communes, en vue de son approbation par le Conseil d'Etat.

Il convient, à cet égard de relever que le fonctionnement et l'administration de toutes les communes de la République et canton de Genève, y compris la Ville de Genève, sont régis par la loi sur l'administration des communes (LAC - B 6 05), comme le prévoit l'article 146 alinéa 3 de la Constitution (A 2 00). L'article 2 LAC prévoit que l'autonomie communale s'exerce dans les limites de l'ordre juridique et plus particulièrement des compétences cantonales et fédérales ainsi que du pouvoir de surveillance auquel la commune est soumise. Cette disposition a repris le principe de "l'autonomie communale" dégagé par la jurisprudence et qui figure, depuis 1999, dans la nouvelle Constitution fédérale à l'article 50. Selon cet article l'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal.

Conformément à l'article 61 LAC, les communes sont placées sous la surveillance du Conseil d'Etat. Celui-ci l'exerce plus spécialement par l'intermédiaire du département de l'intérieur de l'agriculture et de l'environnement (DIAE).

En vertu de l'article 66 LAC toutes les délibérations du Conseil municipal sont transmises au département. Elles sont exécutoires de plein droit, sous réserve des dispositions sur le référendum facultatif et des articles 67 LAC (annulation des délibérations), 68 LAC (approbation par le département), 69 LAC (recours au Conseil d'Etat en cas de refus de l'approbation par le département), 70 LAC (approbation par le Conseil d'Etat), 71 LAC (naturalisation), 72 LAC (création de fondations d'intérêt public communal).

Le contrôle des délibérations ne porte en principe que sur la légalité des décisions, conformément à l'article 66 LAC. Le Conseil d'Etat ne peut statuer

sur l'opportunité d'une délibération communale que dans trois cas exceptionnels : la violation de l'intérêt général du canton ou d'autres communes ou la mise en péril de l'existence même de la commune. Il n'annule donc une délibération pour des motifs d'opportunité que dans des cas graves.

La délibération controversée a été transmise pour préavis au département de l'équipement et du logement (DAEL), au registre foncier, au département des finances et à la section financière du service de surveillance des communes.

Ces services et départements ont émis des préavis favorables et la demande d'exonération des droits d'enregistrement et des émoluments du registre foncier a été admise, vu le but d'utilité publique poursuivi par cette opération, soit l'affectation des locaux à l'usage de l'administration. Le DAEL n'a pas émis de réserve quant au prix négocié par la Ville de Genève. Il n'a pas jugé celui-ci hors de proportions avec l'objet acheté. Il était d'ailleurs d'autant mieux placé pour émettre un préavis qu'il avait été lui-même en pourparlers avec les propriétaires en vue de louer, éventuellement même acquérir cet immeuble pour les besoins de l'Etat. Les explications détaillées de la Ville de Genève et l'importance pour elle de disposer de locaux supplémentaires pour son administration dans le centre ville ont d'ailleurs permis de démontrer qu'il n'y avait pas de motifs d'annulation de la délibération.

Quant aux logements situés au 7^{ème} étage de l'immeuble, la Ville de Genève a approché le DAEL en lui demandant l'autorisation d'en changer l'affectation dans le cadre d'une opération de compensation telle qu'envisagée par l'art. 8 LDTR. En l'occurrence, la proposition formulée par la Ville de Genève ne remplissant pas l'une des conditions prévue par la loi, le DAEL l'a écartée en invitant la requérante à rechercher une autre solution de compensation.

Le Conseil d'Etat n'avait donc pas de fondements légaux pour annuler cette délibération, que ce soit totalement ou partiellement. Il l'a donc approuvée en vertu de l'article 70, alinéa 1, lettre e LAC.

S'agissant du délai dans lequel Conseil d'Etat doit statuer sur une délibération, il convient de se rappeler que l'article 63 de la Constitution prévoit que le Conseil d'Etat n'approuve les délibérations des conseils municipaux qu'après les délais référendaires, toutefois, il annule immédiatement celles qui sont contraires aux lois.

Le délai pour un référendum contre des délibérations du Conseil municipal de la Ville de Genève est de 40 jours, conformément à l'article 59,

alinéa 2 de la Constitution, à compter du jour de leur affichage, soit entre le 6^{ème} et le 8^{ème} jour ouvrable qui suit la date de la séance où la délibération a été acceptée (article 28 LAC). Il est, donc, venu à échéance le 25 novembre 2003, comme précisé plus avant. Le Conseil d'Etat a approuvé celle-ci à la première séance utile qui a suivi cette échéance, soit le 3 décembre 2003.

Enfin, pour ce qui est de l'information donnée par le Conseil administratif il appartient au Conseil municipal de solliciter les éléments dont il a besoin. Il dispose du pouvoir de ne pas voter une délibération, voire même de la refuser, s'il considère ne pas être suffisamment informé sur les éléments des dossiers qui lui sont soumis.

Pour information, les services de l'administration ont travaillé 4 h. pour élaborer et coordonner la présente réponse.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

Le chancelier :
Robert Hensler

Le président :
Robert Cramer

Secrétariat du Grand Conseil

IUE 90

Interpellation présentée par le député:

M. Bernard Lescaze

Date de dépôt: 1^{er} avril 2004

Interpellation urgente écrite

Le Conseil d'Etat encourage-t-il la spéculation immobilière lors d'achats publics ?

Selon la loi sur l'administration des communes, il appartient au Conseil municipal de délibérer sur les achats ou ventes d'immeubles effectuées par la commune intéressée. Suivant les dispositions du Titre V de cette même loi, il est du ressort respectivement du Conseil d'Etat ou du département d'assurer le contrôle des délibérations municipales (art. 66 LAC). Les achats ou ventes d'immeubles par une commune doivent être approuvées par le Conseil d'Etat (art. 70 al. 1 LAC). Il est même précisé que le Conseil d'Etat peut dans de tels cas, accorder une autorisation partielle lorsqu'il le juge opportun (art. 70 al. 2 LAC).

Le 7 octobre 2003, le Conseil municipal de la Ville de Genève a voté un crédit de 30 millions de francs, sans compter 1 million pour les frais d'enregistrement, en vue de l'achat d'un immeuble en droit de superficie sis 25 rue du Stand. Cet immeuble avait également suscité l'intérêt de l'Etat qui avait songé à l'acquérir à un prix certes inférieur. En effet, une réquisition au registre foncier du 2 septembre 2003 lui accordait une valeur fiscale de 16 millions. Contrairement à une affirmation du Conseil administratif de la Ville de Genève estimant que cet immeuble était équipé d'installations techniques performantes tant sur le plan informatique que fonctionnel, tentant de justifier par là le surcoût, et prétendant que la valeur fiscale était très inférieure à la valeur vénale, la présidente du Département des Finances, par lettre du 24 novembre 2003, soulignait que, dans ce cas, la valeur annoncée au registre foncier « a été jugée correspondre à la valeur vénale par l'Administration fiscale, du fait notamment que cette valeur était attestée par un cabinet de

révision comptable qu'elle était au moins équivalente à la valeur déterminée selon les principes usuels appliqués en cette matière ».

Affirmant ne pas avoir trompé les conseillers municipaux de la Ville au sujet de cette immeuble, le Conseil administratif assure disposer d'une expertise l'évaluant à 26 millions de francs. Malheureusement, contrairement aux dispositions de la LIPAD, cette expertise n'a pas été rendue publique, alors même que la précédente, quelques semaines auparavant, s'était élevée à 16 millions, soit précisément le chiffre communiqué au Registre foncier.

De plus la Ville a demandé, le 28 novembre 2003, par publication dans la FAO, une autorisation pour « transformation de bureaux au 7^e étage » de l'immeuble 25 rue du Stand. En réalité, elle aurait dû demander un *changement d'affectation* puisque le 7^e étage abrite des locaux destinés au logement. Comme l'a rappelé le président du DAEL « les surfaces compensatoires doivent être en principe existantes et leur changement d'affectation simultané avec l'objet à compenser, afin de pouvoir instruire ensemble les deux dossiers concernés » (12 décembre 2003).

Face à tant d'imprécisions et de lacunes qui ont, à l'évidence, vicié la décision du Conseil municipal de la Ville de Genève, plusieurs questions se posent :

- 1) Le Département de l'Intérieur a-t-il assumé conformément à l'art. 66 de la LAC le contrôle de la délibération, tant au point de vue formel que matériel ?
- 2) Le Conseil d'Etat, compétent pour approuver tous les achats d'immeubles de collectivités locales, a-t-il exercé son devoir de surveillance conformément à l'art. 70 al. 1 de la LAC ? Il disposait en effet de plusieurs éléments tendant à prouver que le prix demandé par le Conseil administratif au Conseil municipal était surfait et que les conseillers municipaux n'étaient pas informés de façon complète comme le démontrent les procès-verbaux de la commission municipale des Finances.
- 3) Dans quel délai a statué le Conseil d'Etat en application de l'article 70 al.2 de la LAC ? Pourquoi n'a-t-il pas jugé opportun d'accorder une autorisation partielle justifiée en raison des obscurités du dossier ?

En conclusion, l'absence de réaction du Conseil d'Etat dans cette affaire montre bien que les pouvoirs publics participent parfois à une surenchère immobilière désastreuse dans la situation actuelle. Il n'appartient pas aux collectivités publiques, même lorsqu'elles désirent accroître leurs réserves foncières par intérêt, nécessité ou dogmatisme, de gaspiller les deniers du contribuable. Le Conseil d'Etat ne juge-t-il pas nécessaire d'informer complètement les citoyens genevois sur cet usage dispendieux des deniers publics, notamment en permettant aux intéressés, conformément aux dispositions de la LIPAD, de prendre connaissance de l'expertise immobilière sur laquelle s'est appuyée, en toute discrétion, la Ville de Genève pour acquérir cet immeuble ?