

Date de dépôt : 23 septembre 2014

Rapport

de la Commission du logement chargée d'étudier le projet de loi de M^{mes} et MM. Anne Mahrer, François Lefort, Emilie Flamand-Lew, Sophie Forster Carbonnier, Esther Hartmann, Catherine Baud, Brigitte Schneider-Bidaux, Miguel Limpo, Roberto Broggin, Magali Origa, Sylvia Nissim modifiant la loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL) (I 4 05) (*Droit d'emption*)

Rapport de majorité de Mme Bénédicte Montant (page 1)

Rapport de première minorité de M. Mathias Buschbeck (page 73)

Rapport de seconde minorité de Mme Caroline Marti (page 75)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M^{me} Bénédicte Montant

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission du logement a traité le projet de loi 11246 lors des séances du 4 décembre 2013, puis des 27 janvier, 10 mars, 31 mars, 7, 14 et 28 avril, et 26 mai 2014, sous les présidences successives de M. David Amsler et de M. Mathias Buschbeck, à l'intersection de deux législatures. Ses travaux ont ainsi duré 8 séances, du 4 novembre 2013 au 26 mai 2014.

Elle a pu bénéficier de la présence, en tout ou partie, de M. François Longchamp, conseiller d'Etat, Département de l'Urbanisme (DU), de M. Antonio Hodgers, conseiller d'Etat, Département de l'Aménagement, du Logement et de l'Energie (DALE), de M. Michel Bürgisser, directeur général de l'Office du logement (OLO), DU puis DALE, de Mme Marie-Christine

Dulon, directrice, OLO, de M^{me} Raphaëlle Vavassori, juriste, OLO. Les procès verbaux ont été tenus avec exactitude par Mme Emmanuelle Chmelnitzki, M^{me} Virginie Moro et Mme Giulia Rumasuglia. Qu'ils soient tous vivement remerciés pour leur aimable et précieuse contribution aux travaux de la commission.

Présentation du projet par sa première signataire (4 novembre 2013)

M^{me} Anne Mahrer exprime que le but du PL 11246 est de modifier la LGL afin d'introduire le droit d'emption. En raison du fait que les collectivités publiques peinent à acquérir du foncier, que le droit de préemption et d'expropriation ne sont pas fréquemment utilisés, le droit d'emption aurait la faculté de permettre à l'Etat et aux communes d'acquérir certaines parcelles lors de déclassements, ce qui devrait leur faciliter la construction de logements. Le droit d'emption a été expérimenté dans une commune du canton de Zoug et apporte un réel avantage aux collectivités publiques. Mme Mahrer souligne par ailleurs que cet outil est recommandé par l'Office Fédéral du Logement et l'Association Suisse pour l'Aménagement National (VLP-ASPAN). Le droit d'emption permet de favoriser la création de logements sociaux, d'améliorer le patrimoine des cantons et des communes et d'octroyer plus de terrains aux coopératives d'habitation.

S'ouvre ensuite une discussion entre la commission, la première signataire et le Département. Aux différentes questions des commissaires, il est répondu :

Que ce projet de loi propose le simple ajout du droit d'emption comme outil à disposition dans la LGL.

Que les auditions à venir devraient éclairer la commission sur les expériences d'autres cantons en la matière.

Audition de M. Lukas Bühlmann, directeur et de Mme Perregaux-Dupasquier, vice-directrice, VLP-ASPAN (27 janvier 2014)

Mme Perregaux-Dupasquier présente l'ASPAN en précisant que tous les cantons ainsi que plus de la moitié des communes du pays en sont membres. Le rôle de l'association est de prodiguer des conseils aux collectivités, notamment en matière de logements d'utilité publique (LUP). L'ASPAN a identifié différentes mesures d'aménagement du territoire permettant de promouvoir les logements LUP qui peuvent se combiner entre elles. Il s'agit :

– d'encourager une politique foncière active de la collectivité ;

- de proposer l’octroi de privilèges pour stimuler la construction ;
- de respecter la part réservée aux LUP ;
- de pouvoir faire usage du droit d’empton.

Pour ce qui concerne la première mesure visant une politique foncière active, il est précisé que l’idée première est l’acquisition de terrains par la collectivité, puis ensuite le transfert de ces terrains à des maîtres d’ouvrage d’utilité publique ou leur cession en droit de superficie. Ceci nécessite une grande réactivité de la part de la collectivité publique, une bonne marge de manœuvre financière et implique une certaine maîtrise du territoire. M^{me} Perregaux-Dupasquier précise qu’il s’agit d’interventions de la collectivité dans le cadre de marchés libres et que, par conséquent, il n’existe aucune obligation d’agir.

L’exemple de l’augmentation de l’indice d’utilisation du sol est donné afin d’illustrer la deuxième mesure qui suggère l’octroi de privilèges afin de stimuler la construction, étant précisé que ce taux doit être incitatif sans toutefois rompre l’harmonisation entre l’ensemble des structures d’un même quartier.

La troisième mesure qui consiste à réserver une part à la construction de LUP est déjà fixée aux articles 4, 4A et 5 LGZD. Ces quotas doivent être concrétisés dans les PLQ en zone de développement.

La dernière mesure, encore très peu utilisée en Suisse, est le droit d’empton. Par cet outil, la collectivité se réserve le droit d’acheter tout ou partie d’un terrain dans le but qu’il y soit créé du logement à loyer ou à prix modéré. Le terrain est ensuite cédé à des maîtres d’ouvrage d’utilité publique ou mis en droit de superficie. Du point de vue de l’ASPAN, étant donné l’urgence et l’importance de la problématique dans le canton de Genève, il apparaît peu judicieux de faire dépendre la construction de LUP du bon vouloir des propriétaires des biens-fonds, étant rare que ces derniers en aient la volonté. Le droit d’empton, tel que compris dans la législation suisse, implique que le prix d’achat soit fixé d’emblée.

Les mesures existant aujourd’hui dans le canton de Genève et visant à promouvoir le logement d’utilité publique sont ensuite présentées.

- La LGL prévoit un droit de préemption dans les zones de développement ;
- La LGZD art. 2 al. 1 renvoie à des conditions financières à respecter dans le cadre de l’autorisation de construire afin de respecter les proportions de LUP art. 4, 4A et 5 LGZD ;
- La LGL prévoit un droit d’expropriation, sous certaines conditions.

M^{me} Perregaux-Dupasquier aborde ensuite la différence entre le droit d'emption et le droit de préemption. Le droit d'emption offre la possibilité à la collectivité de décider d'acheter ou de reprendre un terrain sous certaines conditions. Le droit de préemption dépend d'une vente décidée par le propriétaire, la collectivité pouvant décider de se substituer à l'acquéreur aux conditions fixées par l'acte ou offrir un prix. Si le vendeur refuse, la collectivité peut décider d'utiliser le droit d'expropriation fixé par la LGL à son article 5 al. 1.

Pour ce qui concerne les quotas et les conditions financières applicables à Genève l'ASPAN relève, malgré ses maigres connaissances des lois genevoises et le constat de leur complexité, qu'en zone de développement il faut en principe utiliser l'outil PLQ, que la LGZD exige une certaine proportion de LUP et qu'un promoteur est tenu de présenter à l'Etat un plan financier correspondant aux exigences de la loi et aux barèmes établis. S'il existe un droit d'expropriation au sens des art. 7 et 8 LGL il semble difficile d'expliquer la différence entre ce droit et un droit d'emption. Pour ce qui concerne l'expropriation, il est évidemment nécessaire de disposer d'une base légale, existante dans les articles LGL précités, de démontrer un intérêt public et de respecter les principes de proportionnalité. Demeurant l'épineuse question de savoir si les articles 7 et 8 LGL sont directement applicables et ne nécessiteraient pas une législation « ad hoc » pour concrétiser le droit d'expropriation. Rappelant la nécessité de promouvoir les LUP à Genève et les outils législatifs déjà existants, Mme Perregaux-Dupasquier exprime qu'il est nécessaire de connaître le contexte législatif dans lequel le projet de loi 11246 s'insère et signale également que, quelles que soient les mesures préconisées, ces dernières nécessitent de pouvoir disposer d'un budget. Si ce dernier fait défaut, les mesures resteront lettre morte. Or le projet de loi 11246 ne prévoit rien du point de vue du budget.

Est ensuite abordée la compréhension du projet de loi par l'ASPAN. Dans l'idée où le droit d'emption serait semblable à celui déjà exercé dans la pratique suisse, ce droit est envisageable. L'ASPAN a cependant compris que ce droit ne pourrait s'exercer qu'à la suite d'une modification de zone, selon l'article 2B du projet de loi. Compte tenu de la récente adoption du plan directeur cantonal 2030 du fait que le Canton ne dispose pas de nombreux terrains à mettre nouvellement en zone et de la LAT qui restreint les nouvelles zones à bâtir, il est impératif de réfléchir à l'impact que pourrait avoir un droit d'emption dans la loi. L'ASPAN estime également qu'il faudrait distinguer le cas de figure de l'emption dans le cas du déclassement d'une zone déjà bâtie par opposition à celui d'un déclassement d'une zone

non bâtie ; et qu'il serait judicieux que le projet de loi, dans sa rédaction, précise les deux cas.

D'autre part, le projet de loi 11246 prévoit d'exercer le droit d'emption dans les 90 jours après la mise en zone du terrain. Ce délai semble intéressant aux yeux de l'ASPAN car il implique que la collectivité agisse vite.

M^{me} Perregaux-Dupasquier soulève ensuite quelques points du texte à clarifier :

- Le prix de reprise n'est pas fixé ;
- L'Etat peut décider ou offrir ;
- Le propriétaire peut refuser l'offre ;
- La possibilité pour le propriétaire de refuser la décision n'est pas claire.

Il apparaît, en tout état de cause, indispensable de préciser les possibilités de refus du propriétaire et de définir ce qui pourrait advenir dans le cas où une ou deux possibilités de refus (décision et/ou offre) existaient. S'il était possible pour le propriétaire de refuser l'offre, la décision, ou les deux resterait pour la collectivité publique l'option, à certaines conditions, d'exproprier selon l'article 2C al. 1 lettre D du PL 11246. Cette construction juridique est jugée particulièrement anguleuse par l'ASPAN.

A ces réflexions s'ajoute que la LAT révisée exige dorénavant, selon son art. 15 al. 4 lettre d, la disponibilité des terrains lors de toute nouvelle mise en zone à bâtir. De plus et selon son art. 15a al. 1 les cantons doivent prendre des mesures pour que les terrains soient réellement utilisés conformément à leur affectation. Si l'intérêt public le justifie, l'autorité compétente doit pouvoir imposer un délai à la construction et, en cas d'inexécution, ordonner des mesures conformément à l'art. 15a al.2 LAT. Enfin la LAT exige également une adaptation du prélèvement sur la plus-value et donc une augmentation du taux ainsi qu'une adaptation du seuil vers le bas. Pour répondre à la votation, Mme Perregaux-Dupasquier exprime qu'il faudrait adapter la plus value à 20% en laissant la possibilité d'abaisser le seuil de 100'000.- ce qui permettrait d'utiliser une partie de la plus-value pour la promotion des LUP.

En conclusion, l'ASPAN s'interroge sur l'utilité réelle du droit d'emption et estimerait plus opportun de clarifier et de renforcer les mesures existantes au lieu d'en jouter de nouvelles. Elle voit l'importance de l'introduction d'un délai, comparable à celui que le PL 11246 propose, dans d'autres dispositions afin de susciter la réaction des collectivités. Elle juge essentiel de clarifier les articles 7 et 8 LGL dans le sens où ils seraient considérés comme répondant à l'art. 3 al. 1b Lex-GE, loi décrétant d'une manière générale l'utilité publique

en prévoyant toutefois une disposition pour le respect du principe de la proportionnalité. Enfin, elle souligne la nécessité de clarifier l'art 3 LGL.

S'ouvre ensuite une discussion entre l'ASPAN, la commission et le Département. Aux différentes questions des commissionnaires et du Département, il est répondu :

Que l'ASPAN est une organisation de cantons et de communes indépendantes et qu'elle fonctionne par mandats. L'ASPAN peut donner des conseils en matière de législation et en proposer également des améliorations. L'association pourrait, si elle était mandatée, aider un canton dans le cadre de la refonte de ses lois portant sur l'aménagement.

Que l'emption, représentant la 4^{ème} mesure préconisée pour promouvoir les LUP, est un instrument peu éprouvé en Suisse pour le logement d'utilité publique. Il existe des exemples dans le cas de terrains vierges de toute construction, nouvellement déclassés en zone à bâtir. La commune donne alors pour objectif la construction d'une proportion d'au moins 50% de LUP et elle impartit au propriétaire un délai pour construire. Si ce dernier ne s'exécute pas dans les temps la commune rachète le bien par le biais du droit d'emption. La question du délai est donc fondamentale, il doit être compris comme une forme d'obligation de construire.

Qu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle LAT, soit en avril 2014, il ne sera plus possible de mettre en zone un nouveau terrain à bâtir sans en garantir sa disponibilité, soit sa construction dans un laps de temps défini par l'application de la loi. C'est pour cette raison que les autorités se voient obligées de mettre en place de nouvelles mesures telles que le droit d'emption.

Que, pour reprendre l'exemple cité durant les discussions, la ville de Zoug est divisé en 4 territoires. Chacun d'entre eux doit disposer de 50% de LUP. Les propriétaires sont connus et sont, pour la plupart, des organisations d'utilité publique ce qui donne de grandes chances de concrétisation à la mesure. Dans le canton de Zoug, ce sont les autorités qui imposent quantitativement les mesures.

Que la loi fédérale s'applique sur les zones à bâtir non encore construites et que, dans le cas d'espèces de la zone villas, aucune obligation n'émanerait de la loi fédérale.

Que l'application du droit d'emption en zone villas serait délicate même si elle portait sur un terrain non bâti et déclassé en zone de développement.

Que, faisant la différence entre le droit d'emption conventionnel dont les conditions sont connues, reproductibles, répondent aux principes d'égalité de traitement et de prévisibilité et le droit d'emption légal, il est difficile de dire

aujourd'hui s'il suffirait de fixer des critères de fixation du prix ou si des valeurs précises devront être déterminées, l'ASPA n'ayant étudié le PL 11246 que sous son angle juridique.

Audition de M. le conseiller d'Etat Antonio Hodgers, DALE et de M. Michel Bürgisser, directeur général de l'OLO, DALE (27 janvier 2014)

M. le conseiller d'Etat Antonio Hodgers déclare que le Département accueille le PL 11246 avec intérêt, le droit d'emption pouvant constituer un instrument intéressant dans le cadre de la mise en cohérence de la politique foncière du Canton de Genève. Les enjeux pour accélérer la construction de logements étant essentiellement liés à la disponibilité du terrain, l'Etat devrait pouvoir user d'outils afin d'accélérer le processus. S'il existe un intérêt pour le Département à étudier l'application du droit d'emption, de nombreuses questions restent cependant ouvertes, comme celle de sa portée réelle. Ce droit d'emption concernant la construction de LUP, reste à déterminer si la pénurie sévissant dans le canton de Genève pourrait être considérée comme un intérêt prépondérant qui justifierait l'exercice d'un tel droit. Les 90 jours prescrits par le PL 11246 constituent un délai extrêmement court que l'Etat pourrait difficilement garantir. Ensuite et à propos des réserves budgétaires, M. le conseiller d'Etat Antonio Hodgers estime que l'Etat peut rentrer dans ses frais dans le cadre d'une politique d'emption menée sur le long terme, le droit d'emption étant un instrument coûteux pour la collectivité publique dans les premiers temps de son exercice. Enfin, le droit d'emption représente un outil incisif à l'égard de la propriété privée, il ne devrait être utilisé que dans des cas d'intérêt public prépondérant. Le Département entend, en conclusion, donner un signal positif sur le principe d'ancrer un droit d'emption dans la législation mais émet des réserves quand aux dispositions précises du PL. Dans cette perspective, il pourrait être intéressant de revenir sur le sujet dans une optique plus large.

M. Michel Bürgisser exprime que la mise en perspective de l'examen de ce projet de loi doit être faite dans le sens d'une mise en cohérence des outils. Il identifie le morcellement du territoire comme étant un des freins aux projets de construction d'envergure. Si l'OLO a pu mener à bien sa mission jusqu'à aujourd'hui, c'est principalement en raison de l'échelle moyenne des projets développés. Or les grands projets actuels du Canton, ambitieux et de qualité, posent de véritables problèmes de portage foncier ce qui n'implique évidemment pas, in fine, des réalisations uniquement menées par des collectivités publiques ou des coopératives. Mais cela souligne la nécessité d'outils d'aménagement qui rendent le terrain disponible puis cessible. C'est

dans cette perspective que le droit d'emption trouve son intérêt, aux conditions que celui-ci soit précisément défini tout en s'insérant dans une vision globale.

S'ouvre ensuite une discussion entre la commission et le Département. Aux différentes questions des commissaires et du Département, il est répondu :

Que le taux de la taxe sur la plus-value a été modifié à Genève en date du 4 octobre 2014, que celui ci est passé de 15% à 20 %.

Que, du point de vue du Département, le déclassement de terrains ne constitue pas une moins-value foncière étant donné le rendement que le propriétaire peut obtenir sur les appartements qu'il lui est possible de recevoir en échange de sa parcelle. La taxe sur la plus-value ainsi que son augmentation s'en trouvent ainsi justifiées.

Que les prix de terrains dépendent de facteurs conjoncturels et ne sont pas identiques dans toutes les régions du canton. Les modifications de zones créent des attentes et peuvent paralyser une vente lors de la discussion sur la valeur. C'est pourquoi le Département conclut que les propriétaires de parcelles ne sont pas forcément en valeur négative lors de la vente d'un bien déclassé, qu'il est impossible d'établir de généralités et que l'observation ne peut se faire qu'au cas par cas.

Que si le Département entend l'analyse de réalité économique en fonction de la localisation d'un terrain dans le Canton, c'est la nécessité de mixité sociale qui justifie la politique de prix identiques. La force de Genève réside dans la pierre angulaire de sa politique d'aménagement du territoire qu'est la mixité sociale. Une différenciation des prix mènerait à une ghettoïsation or la mixité est un enjeu fondamental de stabilité à préserver. Le département comprend cependant la nécessité de l'incitation.

Que la pratique administrative « libération de terrain contre appartements » découle d'une approche pragmatique déjà utilisée et dorénavant consacrée par un ancrage législatif. S'il existe quelques exemples de cette pratique, ils ne sont pas encore très nombreux.

Que, même si la loi genevoise est considérée comme compliquée, le canton de Genève a été précurseur sur la question des quotas de logements. Il a produit plus de logements que la ville de Zurich.

Qu'un effort de clarification sera nécessaire afin de retrouver certaines cohérences dans le dispositif législatif. Comme il existe une différence d'enjeux et de difficulté entre les projets concernant des grands périmètres et les projets plus modestes, les outils devraient être remis à l'échelle des enjeux territoriaux.

Qu'un toilettage législatif semble nécessaire afin de résoudre les problèmes actuels. Même si la LGZD prévoit un règlement annexe qui permet d'œuvrer dans le sens d'un remembrement foncier, ces dispositions ne fonctionnent que dans le cadre de PLQ de peu d'importance, lorsque le le projet concerné ne concerne que peu de propriétaires. Il semblerait donc adéquat au Département d'analyser les outils déjà à disposition car ceux-ci s'avèreraient certainement praticables et utiles. Le cas échéant, le dispositif pourrait être complété.

Que le Département entamme une réflexion dans le but de clarifier les différents dispositifs permettant la construction de logement. La politique foncière, en pleine expansion, est organisée à travers une direction qui est rattachée à l'OLO. Le Département entend doter sa politique de moyens suffisants tout en gardant à l'esprit que la question prépondérante reste celle du financement. Le droit d'emption pourrait trouver sa place parmi les instruments à disposition de cette politique publique, mais il est difficile de l'affirmer de façon certaine aujourd'hui et impossible de savoir si le Département déposera un projet de loi dans l'avenir qui permettrait de sursoir à celui-ci.

Que l'instrument que représente le droit d'emption est intéressant s'il est utilisé en coordination avec une politique foncière visant à libérer du terrain en faveur de la construction.

Que c'est souvent la multiplicité de propriétaires qui est source de blocages dans le cadre de développement des PLQ, notamment pour ce qui concerne les infrastructures et les équipements. Si la mise en place d'instruments plus offensifs destinés à vaincre les réticences est souhaitable, une concertation politique reste nécessaire dans la cadre de la concrétisation de mesures fortes.

Que l'Etat ne mènera pas une politique foncière basée sur le droit d'emption car il ne dispose pas des moyens nécessaires. Il souhaite cependant garder une porte ouverte sur le principe, le PL 11246 offrant un moyen de débloquent le développement de certaines zones ainsi que de grands projets.

Que le pragmatisme reste une valeur fondamentale et qu'il n'est donc pas souhaitable de rigidifier la loi.

Que la question du prix n'est pas réglée par le PL 11246 et qu'elle doit être appréhendée.

Qu'il est nécessaire de rendre le foncier disponible dans le but de construire pour la collectivité, que le département y travaille et qu'il doit s'assurer d'un maximum de soutien dans ces démarches.

Qu'un développement territorial cohérent nécessite un diagnostic concret du système afin de distinguer ce qui fonctionne de ce qui ne fonctionne pas. Apparaîtront ensuite naturellement les instruments indispensables, ceux manquants et ceux qui sont superflus. Seulement alors le Département pourra prendre les mesures nécessaires à l'accélération des procédures de construction.

Remarques et interventions des commissaires

Un commissaire (PLR) exprime que, et malgré le fait que la mixité sociale soit importante, le vrai danger dans l'esprit de la population réside dans le fait que l'intérêt public prépondérant prime par rapport à l'intérêt privé.

Un commissaire (S) estime qu'une libéralisation du système n'aura que pour effet de ne plus offrir de logements destinés à la classe moyenne, un coût de terrain plus élevé devant être répercuté sur les futurs habitants. La multitude d'instruments du système genevois permettant de répondre aux différentes situations rencontrées dans la pratique, il serait intéressant d'effectuer un bilan de la pratique échange de terrains contre appartement. Il rappelle que le prix du terrain n'est pas fixé dans la loi et que le principe des zones de développement est de construire du logement correspondant à l'intérêt général.

Un commissaire (PLR) suggère que l'Etat se montre subtil et convaincant pour résorber la pénurie de logements car les intérêts particuliers s'opposent à la construction de masse. La forte complexité de la situation de Genève, relevée par l'ASPAN, génère des bloquages qu'il faut cerner pour espérer les résoudre. A l'idée de renforcer l'important arsenal législatif existant devraient se substituer des solutions telles que le remembrement et l'accompagnement de l'Etat par des partenaires efficaces. Le privé serait plus à même de répondre à cette exigence d'efficacité du fait de sa motivation. Or le PL 11246 impose aux propriétaires un grand nombre de critères, dont le coût et le rendement, faute de quoi l'Etat se devrait d'agir. Les mêmes exigences ne sont cependant pas appliquées à la collectivité. Cela pose la question d'une indemnité compensatoire dans le cas d'abus du droit d'emption.

Un commissaire (MCG) estime que le PL 11246 peut donner l'impression de viser à permettre à l'Etat de mettre la main sur des terrains au rabais. Que l'on peut s'interroger sur sa compatibilité avec le droit supérieur. Que, et concernant la répercussion sur l'ajustement du prix de terrain, il existe des

moyens pour inciter à construire comme de proposer en contrepartie un plus grand nombre d'appartements.

Un commissaire (PLR) exprime que la même zone est traitée de façon uniforme dans tout le canton alors que ses réalités géographiques et économiques varient. La situation d'un bien en étant un des facteurs déterminants, des solutions prenant en compte la diversité au sein d'une même zone devraient être trouvées afin de diminuer les blocages.

Audition de M. Philippe Favarger, expert (10 mars 2014)

M. Favarger estime, en préambule, que la construction a très peu augmenté durant ces 15 dernières années en raison de « l'obstacle foncier », c'est à dire de l'indisponibilité des terrains à bâtir. Il est, en effet, peu coûteux de tésoriser du terrain car il s'agit un bien non périssable. Sa quantité limitée alliée la croissance démographique sont les garants de l'augmentation de son prix dans le temps. Il est aujourd'hui donc important de générer du foncier disponible et pour ce faire apparaissent deux solutions : surdimensionner les terrains à bâtir ou instaurer un droit d'emption. Si le droit d'emption est un moyen très efficace pour permettre d'assurer que les zones destinées à être urbanisées le soient effectivement, il pose un gros problème quant à la garantie de la propriété.

S'ouvre ensuite une discussion entre la commission, le Département et M. Philippe Favarger. Aux différentes questions des commissaires et du Département, il est répondu :

Que la question d'éventuels dédommagements en cas d'exercice du droit d'emption n'a pas été considérée, s'agissant là d'un problème politique.

Que la question juridique de la proportionnalité et de l'intérêt public d'alléger la pénurie de logements devraient être considérées comme suffisantes pour l'exercice du droit d'emption, partant du principe que s'il n'y a pas pénurie, il n'y a aucune raison d'empter.

Que la pénurie de logement est définie en référence aux prix des appartements et des maisons à vendre ainsi qu'à la courbe des logements vacants.

Que le délai de 90 jours prévu par le PL 11246 est court aux yeux du Département.

Qu'il n'est pas possible de donner une proportion ou un chiffre de terrains actuellement déclassés et qui devraient être emptés par l'Etat.

Que la proportion des terrains où l'Etat a fait usage de son droit de préemption est aujourd'hui faible. Environ 160 cas sont soumis chaque année

parmi les quels seuls 3 ou 4 font l'objet de l'exercice du droit. Le Département ne préempte que lorsqu'il y a risque qu'une situation se fige.

Que si les incertitudes dont sont l'objet les projets à Genève peuvent expliquer en partie les retards dans la construction de logements, elles ne peuvent pas entièrement justifier la pénurie actuelle.

Que le Département n'a pas connaissance de cas de promoteurs ayant renoncé à un projet en raison de la complexité administrative et des délais de traitement des dossiers.

Que le droit d'emption, à la différence du droit de préemption, permet de régler une situation bloquée puisqu'il ne s'applique pas uniquement en cas de vente.

Que la promesse de vente, basée sur la bonne volonté des parties, n'est pas un outil qui faciliterait les transferts de propriété avant déclassement et permettrait de se soustraire à l'emption.

Que la localisation des nouveaux quartiers à développer en fonction de la bonne volonté des propriétaires du foncier ne semble pas être le meilleur critère en termes d'aménagement du territoire.

Qu'il existe pour l'Etat plusieurs moyens d'intervenir pour obliger à construire. L'une d'entre elles est la possibilité d'expropriation de droits à bâtir dans le cadre de PLQ qui ont plus de 5 ans d'existence et dans lesquels restent des droits non mobilisés. Une autre serait constituée par certains dispositifs contenus dans la loi sur le remembrement foncier urbain s'apparentant à ceux existant dans la loi sur le remembrement en zone agricole, même si cette possibilité n'a, semble-il, jamais été utilisée. L'enjeu fondamental serait, en tout état de cause, de pouvoir passer d'un système d'accord unanime à un système d'accord majoritaire.

Qu'il existe différents dispositifs permettant, à certaines conditions, l'expropriation de servitudes. La particularité de ces dispositifs étant que l'ensemble d'entre eux est conditionné, pour des raisons de droit constitutionnel, à la réalisation de logements d'utilité publique. Il peut donc arriver dans le cadre du développement de grands périmètres que certaines parcelles empêchent le développement du quartier tout en ne correspondant pas à des terrains permettant la construction de LUP.

Que les procédures de la loi sur le remembrement foncier urbain, la variation des besoins du Canton et l'aspect sensible de l'intervention publique sur le foncier sont les éléments qui expliquent que l'Etat n'utilise pas certains outils législatifs pourtant existant, comme le droit d'expropriation.

Que le Département ne connaît aucun cas d'expropriation menée et conclue.

Remarques et interventions des commissaires:

Un commissaire (PLR) exprime que si le canton de Genève n'a pas construit, un arrière pays français l'a fait à sa place. Ce qui pose une série de questions juridiques importantes.

Un commissaire (MCG) estime que la notion de pénurie ne doit pas être interprétée de façon abusive.

Audition de M^{me} Carole-Anne Kast, secrétaire et de M. Eric Fuld, Président du Rassemblement pour une politique sociale du logement (RPSL) (31 mars 2014)

M^{me} Kast rappelle la nécessité d'une maîtrise foncière et dénonce le problème criant de la politique sociale du logement à Genève. Le rassemblement soutient le PL 11246 qui propose un droit d'emption, parallèle au droit de préemption déjà existant. Ceci permettra aux collectivités publiques d'acquérir des terrains déclassés dans un timing adéquat. Au moment du déclassement, les propriétaires seraient informés des intentions de l'Etat ou de la commune, pourraient faire valoir leurs droits et entrer en négociations. De plus, si les collectivités ont exercé leur droit d'emption, la destination des terrains emptés est sans équivoque. Le Rassemblement (RPSL) relève que le PL 11246 ne prévoit pas de primauté des Communes sur le Canton, pour les Communes de moins de 30'000 habitants, contrairement à ce que prévoit le droit de préemption. Le RPSL est favorable à cette disposition et annonce que, si le Parlement entrait en matière sur ce point, il proposerait d'aligner le droit de préemption sur ce même principe.

M^{me} Kast remarque en second lieu l'absence de reprise explicite de la mention « et des biens fonciers en zone de développement » dans l'art. 2B concernant les définitions et titulaires. Etant donné que c'est la décision de modification de zone qui fait naître le droit d'emption et non un statut de zoning, cette différence avec le droit de préemption semble logique. Ensuite, bien que l'essentiel des terrains visés ici soient des terrains déclassés en zone de développement il se pourrait, dans certains cas très particuliers, qu'un terrain déclassé en zone ordinaire se voit grevé d'un droit d'emption légal dans la mesure où du logement d'utilité publique pourrait y être construit. Les mentions prévues à l'art. 4A de la LGZD ne sont, en effet, que des minima et il semble évident aux yeux du RPSL qu'une collectivité publique pourrait vouloir construire du logement d'utilité publique en zone ordinaire, dans une région fortement dépourvue de LUP par exemple. Il y aurait donc, dans un tel

cas, lieu d'examiner si les principes de subsidiarité et de proportionnalité sont bien respectés. Les auteurs du PL 11246 ont, enfin, fait le choix d'un droit d'emption légal par opposition à un droit d'emption contractuel. Pour le RPSL, ce choix est adéquat car il offre une meilleure sécurité juridique, une meilleure garantie d'atteinte de l'objectif poursuivi et qu'il est plus simple et plus clair pour toutes les parties. Mme Kast exprime que le sentiment d'imprévisibilité du droit de préemption est problématique pour les collectivités publiques et qu'il génère également des problèmes émotionnels et relationnels. En conclusion, le RSPL soutient complètement le PL 11246 visant à ajouter aux possibilités offertes aux collectivités publiques un droit d'emption en cas de déclassement de terrains en zone de développement afin d'y construire des logements d'utilité publique.

S'ouvre ensuite une discussion entre la commission, le Département et le RPSL. Aux différentes questions des commissionnaires et du Département, il est répondu :

Que le RPSL est la faitière d'associations actives dans le domaine social et de partis politiques. Il a été créé dans les années 1970 et a pour but de promouvoir le logement social en partenariat avec l'Etat. Le RPSL dispose de statuts accessibles sur son site internet.

Qu'en cas d'emption, le propriétaire du terrain est confronté à une situation nouvelle puisque son terrain est déclassé. Il s'agit là d'une décision étatique unilatérale qui peut générer des droits et des obligations et, dans ce sens, l'emption est acceptable. De plus, si le propriétaire perd une capacité il peut recevoir une indemnité basée sur les futurs rendements de son bien. La décision perd donc de sa gravité étant donné qu'elle intervient au moment du déclassé.

Qu'il est important de distinguer les terrains bâtis de ceux qui ne le sont pas. Dans la mesure où la plupart des déclassements sont faits d'une zone agricole à une zone de développement, l'hypothèse de voir quelqu'un être privé de son logement par une éventuelle emption n'existe, de facto, pas dans la majorité des cas. Même si le PL 11246 ne le prévoit pas il serait envisageable de faire une distinction entre les terrains comportant des logements et les terrains vierges, à propos desquels la question émotionnelle ne se pose pas.

Que le PL 11246 ne prévoit pas pour l'Etat l'obligation d'empter la totalité des terrains déclassés. Il s'inscrit dans une démarche logique de création de logements dans un but politique de maîtrise foncière. Il serait, dès lors, évident qu'une administration publique n'opère pas le même calcul face à une zone villas ou à une zone agricole. L'opportunité d'empter n'étant

d'ailleurs pas la même dans les deux cas étant donné la plus grande difficulté et complexité de transformation de la zone villas, même avec une volonté partenariale de certains propriétaires. Si l'état décidait d'empreter sur des parcelles bloquantes en zone villas, il irait certainement au devant de difficultés ardues à propos du prix. Pour le RPSL, cet outil devrait être développé dans des zones où la production de logements peut s'effectuer dans un processus rapide et efficace, c'est à dire certainement pas en zone villa.

Que le RPSL ne voit qu'une distinction subjective dans la question de l'impact positif ou négatif d'un déclassement de terrain en zone villas. En termes purement économiques, la création de surfaces à bâtir permise par le déclassement devrait générer une plus-value.

Que le droit d'emption peut répondre à la problématique d'échanges de parcelles, l'Etat ayant emporté un bien pourrait s'en servir comme monnaie d'échange.

Que le PL 11246 est un outil de plus dans un éventail de possibilités.

Que la possibilité d'introduire un droit identique à celui d'un locataire pour l'empté ne choquerait pas le RSPL.

Que le document de l'ASPAN donne comme référence non pas le canton de Zoug, mais une commune de celui-ci. Cependant, étant donné le rôle particulier du canton de Genève en matière d'aménagement du territoire, par opposition à certaines autres régions du pays où ce sont les Communes qui jouent un rôle prépondérant, il est logique que les droits soient introduits au niveau cantonal à Genève. Cela étant dit, même si ce droit était communal, une base légale cantonale devrait exister.

Que, même si le droit d'emption était appliqué de manière indifférenciée et qu'il rendait plus compliqué tout déclassement en zone villas ce ne serait probablement pas, selon le RPSL, pire que la situation actuelle.

Que si étaient trouvées des solutions de rechange pour les propriétaires des zones villas et même si l'emption pouvait constituer un frein, l'Etat bénéficierait ensuite de moyens pour répondre à la grave pénurie de logements.

Que trois points de blocages sont identifiés aujourd'hui. Le premier se situe au moment du déclassement, le deuxième au moment du PLQ et le troisième se situe sur la durée et dépend de l'opportunité pour chaque propriétaire de faire usage du PLQ. Et qu'il faut souligner le manque de conséquences au niveau étatique dans les cas où les propriétaires n'entendent pas réaliser le PLQ. Le processus de déclassement étant extrêmement long et, même s'il est imaginable que l'emption cristallise certains blocages durant

cette étape, le processus s'en trouvera ensuite accéléré. Le PL 11246 ne ralentira en tous les cas pas le processus et, pour ce qui concerne la zone agricole, le RPSL ne voit aucune raison de ne pas entrer en matière pour ce qui concerne le droit d'emption.

Qu'il ne serait pas tout à fait pertinent que l'Etat investisse de grandes forces en zone villas car cela pourrait être de nature à raviver les tensions sur la question du logement. L'intérêt de cette démarche est tout à fait différent dans les Communes étant constaté que les propriétaires entreprennent souvent des démarches proactives auprès de leur Commune afin d'envisager un logement pour leurs vieux jours, dans une perspective d'une dizaine d'années. Dans ce genre de cas, l'ouverture du droit d'emption pourrait faciliter les démarches des Communes et être un moyen de donner des garanties aux propriétaires. Il s'agira, bien entendu, d'agir avec bon sens et économie des ressources afin que l'Etat fasse usage du droit d'emption avec parcimonie et pour que les Communes puissent en profiter d'avantage. Ce n'est pas parce que l'Etat en a le droit qu'il agira systématiquement.

Que le RPSL ne pense pas qu'un des motifs majeurs de la pénurie soit l'important carcan législatif ni le fait que la construction se fasse systématiquement en zone de développement. Au contraire, Mme Kast estime que la première cause de pénurie réside dans la disparition de terrain constructible, la question du déclassement et considère comme un non sens de déclasser du terrain autrement qu'en zone de développement 3 ou 4. Le RPSL préconise donc de construire sur des zones agricoles déclassées en zone de développement.

Que le RPSL ne peut pas citer d'exemple dans lequel l'Etat, propriétaire, a accéléré un processus de construction.

Que M^{me} Kast fournira à la commission des exemples de périmètres dans lesquels la propriété étatique a rapidement permis la construction de logements.

Remarques et interventions des commissaires

Un commissaire (PLR) estime que ce type de projet de loi contribuera à empêcher la construction future dans le Canton, considérant que l'un des motifs majeurs de la pénurie est le carcan législatif autour de l'acte de bâtir ainsi que la construction systématique en zone de développement.

Audition de M^{me} Anne Hiltbold, secrétaire générale adjointe de la Chambre Genevoise Immobilière (C.G.I.) (7 avril 2014)

M^{me} Hiltbold rappelle que la CGI est une association de propriétaires comprenant plus de 6'600 membres. Les membres de la CGI se trouvent particulièrement touchés par le PL 11246, et la commission ne sera pas surprise d'apprendre que la CGI s'oppose totalement à ce PL qui viserait à exproprier l'agriculture genevoise et à spolier les agriculteurs de leurs terres. Le mécanisme proposé consiste à donner la possibilité d'empreter tous les terrains déclassés afin d'y construire des LUP, or l'Etat dispose déjà du droit de pré-emption. Le PL 11246 étend encore ses droits car il conférerait à l'Etat la possibilité d'acquérir un terrain alors que le propriétaire ne désire pas le vendre. Cette situation est aggravée par le fait que l'Etat peut fixer le prix d'acquisition, dont les critères manquent d'ailleurs de clarté. Si la CGI estime que le rôle de l'Etat consiste à fixer des conditions générales ainsi qu'un cadre législatif pour atteindre des politiques publiques, il n'est, en aucun cas, de spéculer et de faire main basse sur des terrains privés pour les remettre à des collectivités publiques au bénéfice de rentes de superficie. La CGI dénonce donc un système à la soviétique, impossible à cautionner, qui nie la propriété privée et considère que ses motifs sont clairement d'augmenter les recettes des collectivités publiques. Or, ce n'est pas le rôle de l'Etat de spéculer pour augmenter ses recettes.

Le déclassé d'un terrain répond actuellement à l'initiative d'une Commune, de l'Etat ou d'un privé, et est toujours lié à un projet. Avec le PL 11246 l'Etat pourra choisir le lieu de développement de logements d'utilité publique, et déclassera dans le but d'appliquer sa politique et de réaliser ces logements sans nécessairement s'appuyer sur un projet concret et sans tenir compte des intérêts privés. Cette démarche manque d'équité. Si l'objectif du PL qui est l'accélération de la construction de LUP est compréhensible, les moyens ne sont pas les bons. La CGI doute que l'Etat soit apte à construire avec la même efficacité et réactivité qu'un entrepreneur privé, et s'interroge sur les moyens qu'il aurait à disposition pour le faire. M^{me} Hiltbold demande qu'on lui fournisse un exemple de construction rapide et efficace réalisée par l'Etat. La CGI considère qu'il faut laisser opérer les propriétaires privés, tout en rappelant que ces derniers sont également soumis à l'obligation de construire des logements d'utilité publique. Les propriétaires se battront contre le droit d'emption, l'Etat risquera de perdre de nombreuses années en procédures et devra verser des indemnités, ce qui permet de douter de l'outil comme accélérateur de procédures. De plus, les collectivités publiques bénéficiant d'un délai de 5 mois (90 jours pour l'Etat et 60 jours pour la commune, suivant la décision de l'Etat) pour décider de faire valoir ou non

leur droit d'emption, il faudra attendre cette réponse lors de chaque déclassement avant d'initier tout nouveau projet. A propos du prix, M^{me} Hiltpold relève qu'il sera déterminé en fonction du rendement obtenu par l'exploitation des immeubles conformément à leur destination. Ce critère, tout comme la notion de destination, manquent de clarté. La lettre c) de l'art. 2B est encore moins clair aux yeux de la CGI car il signifierait que l'Etat pourrait agir selon son gré. Enfin, sous la lettre d), rien n'est prévu en cas de refus de l'option proposée par la lettre c), à savoir que les conditions et les prix sont fixés par l'Etat. En conclusion, la CGI considère que le moyen prévu par ce PL n'est pas approprié afin d'atteindre l'objectif souhaité, et estime qu'il faut laisser faire les propriétaires privés, simplifier les procédures, voire supprimer les droits de recours des associations. La CGI s'oppose à la spoliation des biens agricoles. De plus, elle constate que le droit d'emption est appliqué dans une commune du canton de Zoug qui n'est pas comparable avec un canton-ville.

S'ouvre ensuite une discussion entre la commission, le Département et la CGI. Aux différentes questions des commissaires et du Département, il est répondu :

Que le droit de préemption se fait surtout valoir à un propriétaire qui désire vendre, alors que le droit d'emption vise à forcer le propriétaire à vendre.

Que, lorsque l'Etat fait usage de son droit de préemption, il peut le faire sans qu'il n'existe de projet concret sur la parcelle concernée.

Qu'il est beaucoup moins problématique d'offrir à un propriétaire le prix figurant sur un acte de vente, comme c'est le cas lors de l'exercice d'un droit de préemption, plutôt que l'Etat décide d'empreter alors qu'il n'y a aucune intention de vendre.

Qu'un promoteur ou un privé devront obligatoirement construire du logement d'utilité publique.

Que, constat fait, les démarches sont plus rapides lorsque ce sont des propriétaires privés qui construisent mais qu'il est difficile de dire exactement pour quelle raison la proportion de 20% de LUP souhaitée n'est pas atteinte même si de nombreux facteurs, tels que les procédures, la législation et les mentalités ont été identifiés.

Que, lors du déclassement d'une parcelle de zone villas en zone de développement, le terrain perd immédiatement de sa valeur. Le propriétaire dispose, certes, de davantage de droits à bâtir mais doit se reloger et n'a pas forcément les moyens de construire. Plusieurs possibilités d'incitations sont explorées afin d'inciter à la densification, telles que la possibilité pour le

propriétaire de garder des appartements dans les futurs immeubles. De plus, étant donné que le propriétaire risque de manquer de motivation s'il voit la valeur de son terrain chuter après le déclassement, une incitation au niveau du prix du terrain devrait être envisagée.

S'ouvre ensuite une discussion entre la commission et le Département :

M. le conseiller d'Etat Antonio Hodgers estime que le droit d'emption peut se révéler être un instrument intéressant pour l'Etat, notamment dans la perspective de remembrement foncier du Département. Dans l'identification des éléments pouvant aujourd'hui accélérer la production de logements, ressort clairement comme un élément de blocage la non-maîtrise du foncier, et ce tant du point de vue de l'Etat que de celui d'un propriétaire privé. A l'inverse, lorsque le foncier est largement maîtrisé, que ce soit par l'Etat, par la commune ou par un privé, le projet se développe très rapidement, comme le montre l'exemple du quartier de l'Etang. Le remembrement foncier serait, dans les réflexions actuelles, une des pistes que le Département souhaiterait voir renforcées durant la législature. Aussi dans ce cadre le droit d'emption peut être un instrument intéressant à condition qu'il soit utilisé avec parcimonie. Si, sur le principe, le droit d'emption soulève l'intérêt du Département, il serait cependant souhaitable de le situer dans une réflexion plus large sur la politique foncière.

Dans le détail du PL 11246, le département estime que la période de 90 jours accordée pour faire valoir ce droit est trop restrictive. Ce délai permet peu de distinction avec le droit de préemption et est trop court pour que l'Etat puisse réellement intervenir. Il est rappelé qu'entre deux particuliers les délais des transactions s'étendent parfois jusqu'à dix ans. Une marge de temps plus importante semble donc nécessaire au Département, étant délicat de demander à l'Etat d'agir très rapidement sans risquer de décision précipitée et un défaut de négociation. Les raisons justifiant cette brièveté sont difficiles à comprendre pour M. le conseiller d'Etat Antonio Hodgers.

L'aspect du coût pour l'Etat doit également être relevé. Le droit d'emption coûtera à l'Etat, puisque le droit d'acquisition demande un investissement. La question de ces coûts doit donc être mise en lien avec la politique foncière et son équilibre.

Un autre point de restriction du PL 11246 est ensuite abordé : la limitation du droit d'emption au LUP. Il faut aujourd'hui construire pour tout le monde et la construction de logements est, dans tous les cas, d'utilité publique. Restreindre cet instrument au LUP reviendrait donc à se limiter, notamment dans le cadre de grands projets ou de remembrements fonciers. Le droit

d'emption devrait s'inscrire dans une perspective de construction de logements de plus grande envergure. Dans l'esprit du Département, la structure du remembrement foncier ne s'inscrit pas simplement dans une logique d'acquisition de terrain par l'Etat, mais dans une logique où l'Etat procède à ce remembrement et le remet ensuite aux partenaires. Il s'agit donc de la nécessité de cohérence pour un espace territorial, tout en pouvant, par la suite, remettre ce dernier aux acteurs publics ou privés. Certains promoteurs privés devraient pouvoir trouver l'intérêt d'une telle démarche, notamment en raison de la lenteur dans l'acquisition de parcelles. Cet instrument servirait donc une politique foncière plus offensive mais il serait souhaitable d'inscrire cet outil dans une perspective plus large.

Aux différentes questions des commissaires il est répondu :

Que, d'une manière ou d'une autre, le droit d'emption sera un instrument intéressant.

Que certains points du PL 11246 restent à préciser, notamment en ce qui concerne son adéquation avec le droit fédéral.

Que le vote du PL 11246, tel qu'il est actuellement formulé, est un peu prématuré, ce projet de loi étant restrictif du point de vue du Département. Mais que, si la commission désire donner un mandat d'étude à travers une motion sur ce que pourrait être le droit d'emption, le Département pourrait revenir en temps opportun avec des éléments plus précis.

Qu'il est pertinent de distinguer les questions de zones agricoles des questions de zones villas, ces zones impliquant des situations foncières très différentes. Il faut donc adopter une approche différenciée sans donner priorité à la zone agricole pour les déclassements, les contraintes de la Confédération en termes de protection de surfaces d'assolement (SDA) étant beaucoup plus fortes que les difficultés foncières apparaissant en zone villas. A titre d'exemple, le Conseil Fédéral a récemment cassé des modifications de zones dans le canton de Fribourg parce qu'elles empiétaient sur les SDA. Le corset juridique étant étroit, ce serait se mentir que de croire en la possibilité de se concentrer exclusivement sur la zone agricole sans maintenir un certain effort sur la zone villas.

Que les réticences relèvent d'une situation inévitable, les propriétaires n'agissant pas toujours selon un principe de rationalité économique. Dès lors, les blocages seront inévitables et se pose, dans ces cas, la question de l'intérêt particulier versus l'intérêt général.

Qu'il est important de lier le délai de 90 jours à un projet. Le PL 11246, tel que soumis, ouvre le délai à compter d'entrée en force de la loi de déclasserement. Or, à ce moment-là, le projet urbain n'est pas connu.

L'emption doit être utile dans une logique de mise en œuvre du projet tel qu'il a été dessiné, l'enjeu consistant à utiliser cet instrument en vue de réaliser le projet et de le rendre opérationnel. Par définition, si on ne connaît pas le projet urbain, on ignore quelle parcelle doit être emptée. C'est dans ce sens que la durée des 90 jours et le moment où ce délai débute peuvent poser problème. La question du délai sera approfondie lors des tables rondes sur le logement en septembre. Il serait important que ce dernier débute à un moment adéquat, c'est-à-dire plutôt à partir du PLQ qu'au moment de la modification de zone, ne servant effectivement à rien d'empter un terrain sans projet concret.

Que le droit d'emption serait plus rapide pour l'Etat que la négociation sur des années avec les derniers réfractaires.

Que, concernant la question des mesures conservatoires, le Grand Conseil a déterminé dans le plan directeur cantonal 2030 les zones villas appelées à se modifier en zone 3 à l'horizon de 2025. Ces zones ne sont actuellement pas déclassées mais certaines densifications rampantes viennent remettre en cause les projets de l'Etat et causeront des problèmes de dureté foncière, ce qui pourrait avoir pour conséquence d'annuler la possibilité de modifier ces zones. La proposition du Conseil d'Etat consiste donc à adopter des mesures conservatoires sur cinq ans, la loi actuelle permettant un suspens de deux ans. Il ne s'agit pas de la suspension de l'autorisation de construire pour une densification, mais bien d'un refus qui permettrait à l'Etat de disposer de cinq ans pour procéder à la modification de la zone en zone de développement 3. Ces mesures conservatoires limiteraient donc une densification rampante qui viendrait annuler la possibilité d'une densification adéquate plus tardive. S'il est concevable que ce blocage ne soit pas agréable pour les propriétaires en zone cinq, l'égalité de traitement est difficilement applicable. Se donner un délai de cinq ans, c'est se laisser la possibilité de mûrir des projets en consultation avec des Communes et de penser des projets urbanistiques. Tout dépendant des perspectives, si la période de deux ans était maintenue, il ne servirait à rien d'avoir voté un plan directeur cantonal. Enfin, si l'Etat n'avait pas agi au bout de 5 ans, le propriétaire reprendrait ses droits et pourrait mener la densification, même si cela n'implique pas que l'on enchaîne directement avec un PLQ.

Que, concernant la densification à 0.6 en zone villas, les Genevois ont adopté une loi sur la densité définissant l'utilisation maximale de chaque mètre carré. L'obtention de la densité maximale de 0.6 en zone villas réduit à néant la possibilité de modification de zone ultérieurement. Si les projets de qualité sont encouragés, certaines constructions en 0.6 sont regrettables comme, par exemple, les tours couchées qui commencent à faire scandale en

zone villas parce qu'elles en détériorent l'ensemble. Certaines Communes sont d'ailleurs méfiantes à l'égard de ce type de densification. Le plan directeur communal doit régler ce sujet car cette densification douce continuera dans les zones villas appelées à le rester et qui sont nombreuses. A ce sujet, de bons exemples de densification en zone villas sont rappelés.

Que les réflexions concernant la perspective de l'Etat aménageur et la remise aux différents acteurs des parties de territoire qui auront été remembrées ne sont pas encore abouties. Plusieurs types de possibilités et de critères sont examinés, parmi lesquels la création de sociétés de portage mixtes pour certains grands projets. Les meilleurs cas de figure apparaissant lorsqu'un même propriétaire détient le tout, l'exemple de la FTI est cité.

Que l'emption doit être utilisée à des fins d'utilité publique, déterminée par l'Etat, mais que ce dernier peut déléguer le projet à un aménageur dont la structure peut être mixte et le bénéfice redistribué. Dans ce dernier cas, le privé bénéficierait indirectement de la politique d'emption. Est souligné le gain financier énorme qui peut être réalisé grâce à l'accélération des procédures ainsi que la nécessité de faire une distinction entre droit d'emption et le droit d'expropriation.

Qu'il doit, en effet, être fait distinction entre le rôle de l'Etat planificateur et celui de l'Etat aménageur. Certaines choses ayant été faites à l'envers par le passé, des discussions à ce sujet auront lieu pendant la législature.

Qu'il n'y a pas d'égalité de traitement dans l'aménagement du territoire, mais qu'il doit y avoir une équité, même si l'action planificatrice de l'Etat amène pour les acteurs une perception d'inégalité.

Que la LGZD prévoit un minimum de 30% en HLM ou coopératives. Que seuls 9% de logements LUP sont réalisés aujourd'hui alors que la loi, aujourd'hui strictement appliquée, prévoit 20% du parc total. Les résultats sont donc insuffisants, ce qui est déplorable.

Que les réponses en matière de typologies seront débattues lors des tables rondes en matière de logement durant le mois de septembre.

Remarques et interventions des commissaires:

Un commissaire (PLR) approuve le fait que l'Etat exprime la généralisation des besoins de la population, et ce pas uniquement en matière de LUP. Il exprime que suspens de cinq ans peut se transformer en contrainte extrêmement lourde et que le blocage des projets peut générer des coûts. Il relève enfin que si on veut modifier en zone 3 des parcelles en zone 5, il faut agir vite et/ou trouver des formes d'indemnisation adéquates. Le commissaire souhaite également revenir sur un propos qui l'a heurté, relatif à l'égalité de traitement. Comprenant qu'une égalité parfaite n'est pas possible, il exprime

qu'elle reste cependant souhaitable. Le commissaire rappelle ensuite les discussions au sujet des zones de développement, et souligne l'esprit asymétrique du débat. L'esprit de la zone de développement vise à offrir davantage au propriétaire : cela s'avère pour la zone agricole mais n'est pas le cas pas pour la zone villa. De son point de vue la densification en zone villas est plus simple qu'en zone agricole pour autant qu'un accord soit trouvé au niveau des moyens. Le Commissaire émet deux remarques : la première touche à la possibilité du droit d'emption pour les privés ; la seconde concerne le délai de 90 jours qui, aux yeux du commissaire, pourrait impliquer qu'il appartient, dans tous les cas, à l'Etat de construire.

Un commissaire (PLR) exprime que le PL 11246 a le mérite de susciter la conversation, mais qu'il s'agit là du seul. Il rappelle qu'en zone villas on peut passer de 0.2 à 0.6 et propose d'envisager une voie différente que le gel de la densification, à savoir forcer le mouvement en zone villas dans le sens du 0.6. Ce serait une manière d'obtenir des logements rapidement ainsi qu'une forme de diversité souhaitable.

Audition de M. Mauro Riva, DALE, président du Groupement des coopératives d'habitation genevoises (SCHG), M. Albert Knechtli, M. Christophe Brunel et M. Jean-Pierre Chappuis, SCHG (14 avril 2014)

M. Riva indique avoir pris connaissance du PL 11246 avec un intérêt certain, notamment dans la mesure où la démarche élargirait l'éventail de possibilités qui s'offre aux coopératives. Dans une perspective de construction de logements sociaux le Groupement ne peut que souscrire au projet de loi.

S'ouvre ensuite une discussion entre la commission, le Département et le Groupement. Aux différentes questions des commissaires et du Département, il est répondu :

Que le Groupement est composé de près de soixante coopératives genevoises de tailles différentes, ce qui représente un panel de possibilités très diverses.

Que le Groupement ne connaît pas de difficultés liées à la promotion ou au financement de constructions. Les résultats d'une enquête interne indiquent une capacité de construction de 6'000 logements sur cinq ans. Il convient de préciser qu'il s'agit d'une capacité de construction hypothétique, pour autant que les moyens, c'est-à-dire les terrains, soient accordés.

Que les questions financières avec le Canton de Genève n'ont jamais posé de problème.

Que, pour répondre à la question du manque de transparence des droits de superficie vis à vis de potentiels locataires, de nombreux candidats se présentent à la SCHG. Les taux d'effort et d'occupation sont appliqués dans les secteurs libres, ces critères étant partie de la charge d'éthique. 600 demandes se trouvent aujourd'hui en attente, il s'agit de démarches spontanées venant de personnes intéressées par le mouvement coopératif. Une commission d'attribution se charge de sélectionner les dossiers selon une liste de critères tout en évitant un trop grand formalisme. La très faible rotation observée dans les immeubles démontre l'efficacité de la sélection opérée au sein des potentiels locataires.

Qu'un terrain mis à disposition par l'Etat relève forcément de LUP. Dès lors les conditions y relatives sont prises en considération. Pour ce qui concerne les informations transmises au public, il existe un site internet et des contacts soutenus sont entretenus avec des propriétaires de villas. Toutes les occasions de faire connaître le Groupement sont saisies et il s'agit là, justement, d'une des prestations fournies par les coopératives membres.

Que le PL ne prévoit pas d'accorder un nombre de droits de superficie plus important que ce que le droit d'emption pourrait offrir.

Que l'absence de concrétisation des quartiers des Cherpines et des Communaux d'Ambilly est un choc pour le Groupement. Le déclassement des Cherpines ayant été voté il est déplorable que les agriculteurs puissent procéder à de la surenchère et imposer leurs règles du jeu sur une parcelle stratégique. Cela ne fait que retarder les projets et ceci en dépit d'un intérêt public manifeste.

Que, dans le cas où des terrains en droit de superficie seraient accordés, les coopératives seraient aptes à construire sans subventionnement étatique. La possibilité standard consistant à recourir aux crédits, parfois à ceux octroyés par la Confédération. L'avantage du droit de superficie est souligné par les éléments suivants : l'Etat y trouve son compte dans la mesure où le taux de rendement est intéressant sur la durée et les coopératives évitent une acquisition. Les loyers restent stables, c'est-à-dire maintenus à des prix raisonnables. Les coopératives disposent non seulement des moyens financiers, mais également des compétences et des structures logistiques nécessaires. Il n'existe donc pas de réelle différence par rapport à un privé dans le cadre des HM. La distinction relève du cautionnement simple de l'Etat qui permet un financement compris entre 80 et 95%.

Que la charge foncière est prépondérante dans le cadre de la construction de logements sociaux selon les critères de l'OLO. Compte tenu des difficultés inhérentes à la réalisation des projets, les problèmes peuvent surgir au niveau

de la maîtrise foncière. C'est dans ce cadre, et pour faire face à d'éventuels propriétaires qui profiteraient de la situation, que le droit d'emption employé avec grande modération pourrait se révéler utile.

Que les prix payés ne dépassent pas les plafonds prévus par l'OLO. Mais que, et malgré les affirmations contraires du DALE, des soultes peuvent être créées par un promoteur privé en PPE et sont encore en vigueur.

Que toute solution qui permettrait d'obtenir d'avantage de terrain pour les coopératives est louable aux yeux de la SCHG et que, dans ce sens, le droit d'emption constitue un outil avantageux, même si les coopératives ne bénéficieraient que d'une partie des terrains emptés.

Que si le fait que l'Etat devienne propriétaire permettrait d'améliorer la situation, il ne devrait pas s'agir d'une méthode à généraliser. Le droit d'emption constitue un outil à n'utiliser que lorsqu'un terrain présente un intérêt prépondérant pour l'Etat et ne doit servir que dans certains cas isolés. Si les critères adéquats sont mis en place, un grand nombre de logements pourrait être débloqué.

Que lorsqu'un PLQ entre en force, l'expropriation est permise. Si aucun conseiller d'Etat n'a agi dans ce sens en trente ans c'est probablement parce que la démarche est très vindicative. Le droit d'emption devrait permettre de régler les choses à l'amiable.

Que le délai de 90 jours prévu par le PL 11246 semble difficilement applicable sans notion d'arbitraire.

Que, dans le cadre du droit de superficie, l'Etat fixe l'interdiction pour les coopératives de se convertir en PPE et que cette exigence figure dans la charte éthique ainsi que dans les statuts du Groupement. Dans cette perspective, toutes les coopératives adhérant au Groupement sont examinées selon des critères de conformité.

Que le Groupement produit exclusivement du HM, ce qui implique que la charge foncière est primordiale pour le succès des opérations. Dès lors ce sont terrains agricoles vierges de construction qui se prêtent idéalement à ces projets, la valeur des zones villa avoisinant ou dépassant même celle des zones en développement.

Que le groupement a connaissance de deux ou trois cas pour lesquels le droit d'emption permettrait un déblocage de projet, la FPLC faisant face à de tels cas de figure. Mais qu'il n'est pas possible de donner le nombre de logements bloqués, le groupement ne disposant pas de ces données.

Qu'aucune plus-value n'est permise dans le cadre de la transmission de parts d'une coopérative.

Que le groupement n'accepte pas uniquement des coopératives établies sur un terrain appartenant à l'Etat mais que les statuts mentionnent « des terrains mis à disposition par des collectivités publiques ». De façon générale, le Groupement admet les coopératives dont les statuts sont conformes aux critères d'adhésion, notamment l'absence de but lucratif et de PPE. L'obligation de céder le solde en cas de liquidation à une fondation de droit public figure également dans les statuts, qui sont d'ailleurs très clairs.

Qu'il est difficile de prévoir des blocages en 90 jours car c'est l'alignement des délais qui pose problème, et qu'un alignement sur la durée de cinq ans prévue par le PLQ renforcerait la légitimité de l'Etat et permettrait de récolter suffisamment d'informations.

Que les coopératives recherchent une certaine mixité, en cela les HM présentent un réel avantage dans une zone de développement avec un déclassement de zone agricole.

Que le fondement du raisonnement s'appuie sur la valeur du terrain. Ainsi, dans la mesure où la zone agricole offre après déclassement la charge foncière la plus faible, elle permet de réaliser des placements plus intéressants. Les coopératives construisent dans une perspective de durée. L'hypothèse ou l'emption serait limitée au déclassement de zones agricoles ne poserait pas de problèmes aux coopératives.

S'ouvre ensuite une discussion entre la commission, le Département et le Groupement :

M. Bürgisser revient sur la question de la « surenchère » de prix. Il est important de rappeler que les valeurs figurant sur les prix de terrains sont admises au sens financier et qu'il n'existe pas de valeur au sens strict pour une transaction entre parties. Les valeurs désignent ainsi ce que l'on peut reporter dans les plans financiers, étant important d'insister sur ce point car il n'existe pas de régulation des prix. Dans le cadre d'une transaction où l'Etat serait au bénéfice d'un droit de préemption et qu'il apparaissait que les prix s'écartaient de ceux admis généralement dans les plans financiers, ce dernier serait en droit demander comment les prix sont constitués.

Pour revenir sur les propos du Groupement, il est également important, d'opérer une distinction entre les différents plans d'action. Si les mécanismes de péréquation n'ont pas disparu, un certain nombre de pratiques administratives ainsi que les valeurs de fixation ont changé en octobre 2012. Les examens des plans financiers sont aujourd'hui entrepris de façon à éviter les mécanismes de péréquation. Des demandes de dérogation pour que la PPE participe au coût de construction du LUP peuvent, cependant et selon les règles de répartition en catégories, parfois survenir. Des compensations en

nature sont alors généralement fournies, mais il peut également arriver qu'il s'agisse de compensations financières. Dans ce cadre-là, il y a bien, in fine, une contribution de la PPE à la réalisation des LUP, mais pas sous l'angle d'une péréquation. Le système de compensation existe depuis un certain temps déjà et le département vise à désormais éviter le système de péréquation.

Audition de M^{me} Catherine Kuffer, Présidente et de M. Alain Rütsche, Directeur général de l'Association des communes genevoises (ACG) (28 avril 2014)

Mme Kuffer relève, en préambule, que le PL 11246 permettrait aux Communes et au Canton d'exercer le droit d'emption lors du déclassement d'un terrain en zone de développement. Le texte d'exposé des motifs qui évoque le « mal genevois » repose sur le défaut de densification des terrains déclassés. Si ce point est incontestable et qu'il faut saluer cette proposition visant à faciliter la politique foncière, le comité de l'ACG n'est cependant pas favorable à la modification de la LGL. Cette position repose sur deux arguments. Le premier s'appuie sur la présence d'outils déjà existants pour parvenir à des fins semblables, tels que l'expropriation ou la préemption. L'ACG relève qu'à Genève ces outils étant peu utilisés, il serait superflu d'en ajouter un. Le deuxième argument est financier : l'ACG peine à concevoir où les communes vont trouver les moyens d'exercer le droit d'emption.

S'ouvre ensuite une discussion entre la commission, le Département et l'ACG. Aux différentes questions des commissionnaires et du Département, il est répondu :

Qu'étant donné que l'expropriation n'est que très peu utilisée dans le cadre de développement de projets, il faudrait faire usage des outils déjà existants avant de modifier la loi.

Que si délai entre déclassement et construction constitue un réel problème, il s'agit principalement d'une question de moyens pour les communes. De fait, les communes ne disposent pas des moyens nécessaires pour financer les aménagements et les infrastructures, ce d'autant plus que le logement social visé par le droit d'emption ne permet de rentrer dans les fonds que sur un long terme.

Qu'il n'est pas possible d'empter pour construire une école, par exemple.

Que la manière dont la mesure prévue à l'Art. 15a, (nouveau) de la LAT et à l'al. 2 : « Le droit cantonal prévoit que l'autorité compétente peut, si l'intérêt public le justifie, imposer un délai pour la construction sur un terrain et, en cas d'inexécution, ordonner les mesures prévues par le droit cantonal. »

sera concrétisée est difficile à imaginer. Il semble cependant que des dispositions permettront à l'avenir de gérer la thésaurisation de terrains inutilisés et de les orienter vers la construction.

Remarques et interventions des commissaires:

Un commissaire (MCG) rappelle que la loi sur le droit d'emption prévoit une procédure d'expropriation en cas de désaccord.

Fin des travaux

Les travaux sur le PL 11246 ont pris fin le 26 mai 2014.

Vote en premier débat

Le Président met aux voix l'entrée en matière sur le PL 11246.

Pour : 4 (1 Ve, 2 S)

Contre : 10 (1 PDC, 4 PLR, 2 UDC, 3 MCG)

Abstention : --

L'entrée en matière du PL 11246 est refusée.

Conclusion

Dans l'objectif de favoriser la construction de logements d'utilité publique, le PL 11246 propose l'introduction d'un droit d'emption dans la LGL. Les collectivités publiques peinent à acquérir du foncier. Par cet outil l'Etat ou les Communes se réservent le droit d'acheter tout ou partie d'un terrain lors de son déclassement dans le but qu'il y soit créé du logement à loyer ou à prix modéré. Le terrain est ensuite cédé à des maîtres d'ouvrage d'utilité publique ou mis en droit de superficie. Ce nouveau droit devrait donc permettre de favoriser la création de logements sociaux, tout en améliorant le patrimoine des Communes et du Canton et en octroyant plus de terrains aux coopératives d'habitation.

La commission a, au cours de ses travaux, procédé à un grand nombre d'auditions durant lesquels il a été admis par tous que ce nouvel outil vient s'ajouter aux droits de préemption et d'expropriation déjà existants dans l'arsenal législatif genevois. Les discussions menées autour de cet objet ont, sans surprise, rouvert la boîte de Pandore du débat sur le logement et de sa pénurie, dont chacun a pu convenir qu'elle est indiscutable à Genève. Les débats ont été longs et les thèmes nombreux. Parmi ceux-ci, la commission a principalement traité :

Du rôle et de la légitimité de l'Etat planificateur versus l'Etat aménageur ;

Des mesures d'aménagement du territoire permettant de promouvoir les logements LUP ;

De la zone de développement en général ;

De la différence entre les déclassements en zone de développement depuis une zone villas versus les déclassements depuis une zone agricole ;

Des différents outils législatifs déjà existants, en relation avec le droit d'emption ;

De la différence entre le droit d'emption conventionnel et le droit d'emption légal, tel que prévu par le projet de loi;

Du rythme de développement d'un secteur en fonction de l'acteur qui le porte : public, privé ou mixte ;

De l'épaisseur de la législation, de la longueur des processus ainsi que des blocages ;

Des mesures conservatoires et plus particulièrement du délai de 90 jours prévu par le projet de loi;

Du coût de l'emption pour la collectivité publique ;

De la garantie de la propriété ;

De l'intérêt général et de l'intérêt particulier ;

L'ASPAN, en conclusion de son audition, a exprimé être généralement favorable sur le principe de l'introduction d'un droit d'emption en Suisse, cet outil figurant parmi les 4 mesures identifiées comme pouvant permettre de promouvoir le logement LUP. Le PL 11246 semble cependant problématique et imprécis aux yeux de l'association et ceci pour plusieurs raisons :

Il est difficile d'expliquer la différence entre le droit d'expropriation existant et un droit d'emption.

Le PL 11246 ne prévoit pas de budget. Or si ce dernier fait défaut, les mesures resteront lettre morte.

La construction juridique qui permettrait, en cas de refus de l'emption, d'exproprier selon l'article 2C al. 1 lettre D du PL 11246 est jugée particulièrement anguleuse.

Le prix de reprise n'est pas fixé et la possibilité pour le propriétaire de refuser la décision n'est pas claire.

Il faudrait distinguer le cas de figure de l'emption dans le cas du déclassement d'une zone déjà bâtie par opposition à celui d'un déclassement d'une zone non bâtie. Le projet de loi ne précise pas les deux cas.

L'ASPAN s'interroge donc sur l'utilité réelle du droit d'emption et estimerait plus opportun de clarifier et de renforcer les mesures existantes au lieu d'en ajouter de nouvelles.

Le principe d'un délai, tel qu'introduit par le projet de loi, lui semble en revanche intéressant car il permettrait, de façon générale, de susciter la réaction des collectivités.

En résumé, si l'ASPAN est favorable sur le principe de l'introduction du droit d'emption en Suisse, elle émet de grandes réserves face au PL 11246.

Le DALE a accueilli avec intérêt le principe d'un droit d'emption, ce dernier pouvant constituer un instrument intéressant dans le cadre de la mise en cohérence de la politique foncière du canton de Genève et le portage foncier des grands projets. C'est dans la perspective d'outils d'aménagement qui rendent le terrain disponible puis cessible que le droit d'emption trouve son intérêt, aux conditions que celui-ci soit précisément défini et s'insère dans une vision globale.

L'Etat estime pouvoir rentrer dans ses frais dans le cadre d'une politique d'emption menée sur le long terme, le droit d'emption étant un instrument coûteux pour la collectivité publique dans les premiers temps de son exercice mais il ne mènera pas une politique foncière basée sur le droit d'emption car il ne dispose pas aujourd'hui des moyens nécessaires.

De nombreuses questions restent cependant ouvertes, comme celle de la portée réelle de l'emption et celle de s'assurer que la pénurie sévissant dans le canton de Genève pourrait être considérée comme un intérêt prépondérant qui justifierait l'exercice d'un tel droit.

L'Etat exprime également qu'il faut adopter une approche différenciée sur les questions des zones agricoles et les questions des zones villa, dont les situations foncières sont très différentes, sans donner priorité à la zone agricole pour les déclassements, les contraintes de la Confédération en termes de protection de surfaces d'assolement (SDA) étant beaucoup plus fortes que les difficultés foncières apparaissant en zone villa.

Les 90 jours prescrits par le PL 11246 constituent un délai trop restrictif que l'Etat pourrait difficilement garantir. Il serait important que le délai débute à un moment adéquat, c'est-à-dire plutôt à partir du PLQ qu'au moment de la modification de zone, ne servant à rien d'empter un terrain sans projet concret.

Le droit d'emption représente un outil incisif à l'égard de la propriété privée, il ne devrait être utilisé que dans des cas d'intérêt public prépondérant.

Le Département donne donc, en conclusion, un signal positif sur le principe d'ancrer un droit d'emption dans la législation mais souhaiterait le situer dans une réflexion large, en parallèle d'une analyse des outils déjà existants et émet des réserves quant aux dispositions précises du projet de loi.

Lors de son audition, M. Favarger a identifié « l'obstacle foncier » comme étant la cause du (trop) peu de constructions réalisées ces 15 dernières années à Genève. Il a évoqué différents moyens ouverts à l'Etat comme :

La possibilité d'expropriation de droits à bâtir dans le cadre de PLQ qui ont plus de 5 ans d'existence et dans lesquels restent des droits non mobilisés ainsi que différents dispositifs permettant, à certaines conditions, l'expropriation de servitudes.

Les dispositifs contenus dans la loi sur le remembrement foncier urbain qui s'apparentent à ceux existant dans la loi sur le remembrement en zone agricole devraient pouvoir être utilisés, même si cela n'a jamais été le cas jusqu'à présent.

Pour M. Favarger, le droit d'emption est un moyen très efficace pour permettre d'assurer que les zones destinées à être urbanisées le soient effectivement mais il pose un gros problème quant à la garantie de la propriété. De plus, la question d'éventuels dédommagements en cas d'exercice du droit d'emption n'a pas été considérée.

Sans se positionner par rapport au projet de loi, M. Favarger exprime que l'enjeu fondamental serait, à ses yeux, de pouvoir passer d'un système d'accord unanime à un système d'accord majoritaire.

Le PL 11246 qui propose un droit d'emption, parallèle au droit de préemption déjà existant et qui devrait permettre aux collectivités publiques d'acquérir des terrains déclassés dans un timing adéquat, est soutenu par le RPSL, ce dernier estimant que la première cause de pénurie réside dans la disparition de terrain constructible. Il est important de distinguer les terrains bâtis de ceux qui ne le sont pas, à propos desquels la question émotionnelle ne se pose pas. Cet outil devrait donc être développé dans des zones où la production de logements peut s'effectuer selon un processus rapide et efficace, c'est à dire certainement pas en zone villa. Le RPSL préconise donc de construire sur zones agricoles déclassées en zone de développement. Enfin, le RPSL ne peut pas citer d'exemple dans lequel l'Etat, propriétaire, a accéléré un processus de construction.

Le RPSL soutient le projet de loi mais estime qu'il serait utile de distinguer les terrains déclassés depuis un fond de zone agricole de ceux qui le sont depuis un fond de zone villa.

La CGI s'oppose totalement à ce PL qui viserait à exproprier l'agriculture genevoise et à spolier les agriculteurs de leurs terres. Il conférerait à l'Etat la possibilité d'acquérir un terrain alors que le propriétaire ne désire pas le vendre et l'Etat pourrait fixer le prix d'acquisition, dont les critères manquent d'ailleurs de clarté. Le rôle de l'Etat est de fixer les conditions générales et le cadre législatif utile pour atteindre les objectifs des politiques publiques mais il n'est pas de spéculer et de faire main basse sur des terrains privés pour les remettre à des collectivités au bénéfice de rentes de superficie. La CGI dénonce donc un système de négation de la propriété privée, impossible à cautionner et dont les motifs sont d'augmenter les recettes des collectivités publiques. Elle doute que l'Etat soit apte à construire avec la même efficacité et réactivité qu'un entrepreneur privé, et s'interroge sur les moyens qu'il aurait à disposition pour le faire. Etant donné que les propriétaires se battront contre le droit d'emption l'Etat risquera de perdre de nombreuses années en procédures et devra verser des indemnités. De plus, il faudra attendre plusieurs mois la décision de l'Etat ou de la Commune avant d'initier tout projet. Tout ceci permet de douter de l'outil comme accélérateur de procédures. Enfin, l'emption pourra s'exercer sans qu'il n'existe de projet concret sur la parcelle concernée.

Dans sa conclusion, la CGI considère que le but du PL 11246, qui est l'accélération de la construction de LUP, est compréhensible. Le moyen prévu par le PL n'est, en revanche, pas approprié afin d'atteindre l'objectif souhaité.

Lors de son audition le Groupement des coopératives genevoises a exprimé que le droit d'emption, employé avec grande modération, pourrait se révéler utile dans le cadre de problèmes de maîtrise foncière d'un développement. Le fondement du raisonnement s'appuyant sur la valeur du terrain, c'est la zone agricole qui offre, après déclassement, la charge foncière la plus faible. Elle permet donc de réaliser des placements plus intéressants. L'hypothèse de limiter l'emption au déclassement de zones agricoles ne poserait pas de problème aux coopératives.

Dans une perspective de construction de logements sociaux le Groupement des coopératives genevoises ne peut que souscrire au PL 11246, dans la mesure où la démarche élargirait l'éventail de possibilités qui s'offrent aux coopératives.

L'Association des communes genevoises a rappelé qu'il existe déjà à Genève des outils, tels que l'expropriation ou la préemption. Que ces outils sont peu utilisés et qu'il faudrait en faire usage avant de modifier la loi. Il est donc superflu d'en ajouter un. Du point de vue financier, l'ACG peine à concevoir où les communes vont trouver les moyens d'exercer le droit d'emption.

Pour les raisons qui précèdent, le comité de l'Association des communes genevoises n'est pas favorable au PL 11246.

En conclusion, compte tenu du fait :

Que l'emption doit s'effectuer au moment du déclassement, sans qu'il n'y ait forcément de projet précis sur les terrains concernés, ce qui les rend difficiles à identifier ;

Que, pour la raison qui précède, l'Etat exprime que le délai devrait courir à partir du PLQ ;

Que, de toutes les façons, le délai prévu par le projet de loi semble trop restreint à l'Etat mais que s'il était prolongé le but d'accélération des procédures visé par le PL s'en trouverait péjoré ;

Que le PL ne pratique aucune distinction entre zone agricole et zone villas, zone vierge et zone bâtie ;

Que la plupart des auditionnés estiment que la zone agricole serait plus adéquate à l'exercice d'un droit d'emption ;

Que les contraintes de la Confédération en termes de protection des surfaces d'assolement (SDA) constituent un obstacle important pour les déclassements en zone agricole ;

Que le droit de préemption existant n'est que peu utilisé ;

Que le droit d'expropriation existant n'a jamais été appliqué ;

Qu'il a été difficile d'expliquer, dans le cas genevois, la différence entre l'expropriation et l'emption ;

Que l'emption constitue un instrument plus incisif que la préemption, car elle peut obliger une vente alors que le propriétaire ne le souhaite pas ;

Qu'aucune compensation pour les emptés n'est prévue ;

Que le calcul de la valeur du bien empté n'est pas clair ;

Qu'aucun budget n'est prévu dans le projet de loi et que ce sont pas les finances actuelles de l'Etat qui permettront l'exercice du droit d'emption ;

Que la compatibilité du projet de loi avec le droit supérieur n'est pas certaine ;

Qu'il reste à déterminer si la pénurie sévissant dans le canton de Genève pourrait être considérée comme un intérêt prépondérant justifiant l'exercice de l'emption.

Qu'il existe à Genève d'autres mesures d'aménagement du territoire visant à promouvoir le logement d'utilité publique ;

Que la majorité des auditionnés ont émis des réserves ou se sont opposés au PL 11246.

La majorité de la commission vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à refuser le PL 11246.

Catégorie : II (50 min.)

Annexes :

1. « *Promouvoir la construction de logements d'utilité publique* ». ASPAN, *Territoire et logement*. Janvier No 1/10;
2. « *Présentation de l'ASPAN sur le PL 11246 à la commission du logement* ». 27 janvier 2014.
3. « *Droit de superficie : mécanismes de la rente de superficie et de l'indemnité en cas de retour anticipé des constructions à l'échéance du droit* » *Raphaëlle Vavassori*
4. « *Coopérative 5-7 rue de Lyon* », *document de présentation*

Projet de loi (11246)

modifiant la loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL) (I 4 05) (Droit d'emption)

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

Art. 1 Modifications

La loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 4 décembre 1977, est modifiée comme suit :

Art. 1, al. 2, lettre a (nouvelle teneur)

A cet effet, l'Etat :

- a) acquiert des terrains en usant notamment des droits d'emption, de préemption et d'expropriation que lui confère la présente loi;

Art. 2 Politique d'acquisition (nouvelle teneur)

L'Etat et les communes, dans le cadre de leur politique générale d'acquisition de terrains et de biens-fonds immobiliers qui peuvent être affectés à la construction de logements, disposent, outre la possibilité d'achat de gré à gré, du droit d'emption, de préemption légal et d'expropriation qui leur est conféré par la présente loi aux fins de construction de logements d'utilité publique.

Section 1A Droit d'emption (nouvelle)

Art. 2B Définitions et titulaires (nouveau)

¹ Les biens-fonds faisant l'objet d'une modification des limites de zones, au sens de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987, sont grevés d'un droit d'emption au profit de l'Etat et des communes intéressées. Le droit d'emption ne peut s'exercer qu'aux fins de construction de logements d'utilité publique.

² Le droit d'emption cantonal est prioritaire sur celui des communes.

Art. 2C Option (nouveau)

¹ Dans un délai de 90 jours à compter de la date de l'entrée en force du changement de zone, l'Etat notifie aux propriétaires fonciers :

- a) soit sa décision de renoncer à l'exercice du droit d'emption;
- b) soit sa décision d'acquérir tout ou partie du/des bien-fonds au prix déterminé par le rendement qui pourrait être obtenu en exploitant les immeubles conformément à leur destination;
- c) soit son offre d'acquérir tout ou partie du/des bien-fonds aux prix et conditions fixés par lui;
- d) à défaut d'acceptation de l'offre visée sous lettre b, sa décision de recourir, s'il maintient sa volonté d'acquérir le bien-fonds et si les conditions légales sont réunies, à la procédure d'expropriation conformément à l'article 2E.

² Dans le cas prévu à l'alinéa 1, lettre a, le Conseil d'Etat avise la commune en même temps que les intéressés. Celle-ci, dans le délai de 60 jours suivant cette notification, notifie à son tour, de manière séparée, aux propriétaires fonciers :

- a) soit sa décision de renoncer à l'exercice du droit d'emption;
- b) soit sa décision d'acquérir tout ou partie du/des bien-fonds au prix déterminé par le rendement qui pourrait être obtenu en exploitant les immeubles conformément à leur destination;
- c) soit son offre d'acquérir tout ou partie du/des bien-fonds aux prix et conditions fixés par lui;
- d) à défaut d'acceptation de l'offre visée sous lettre b, sa décision de recourir, s'il maintient sa volonté d'acquérir le bien-fonds et si les conditions légales sont réunies, à la procédure d'expropriation conformément à l'article 2E.

Art. 2D Droit d'être entendu (nouveau)

Lorsque l'Etat ou la commune envisage d'exercer son droit d'emption, l'empteur doit aviser le propriétaire en lui faisant part de ses intentions et l'entendre.

Art. 2E Expropriation (nouveau)

Faute d'accord à l'amiable dans le cas visé à l'article 2C, alinéa 1, lettre b, l'Etat ou la commune peut acquérir, par voie d'expropriation aux fins de construction de logements d'utilité publique, les terrains faisant l'objet du droit d'emption, conformément aux dispositions de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, du 10 juin 1933.

Art. 9, al. 1 et al. 3 (nouvelle teneur)

¹ L'Etat, ou la commune, est tenu de concéder en droit de superficie aux fins de construction de logements d'utilité publique les terrains acquis en vertu du droit d'emption, de préemption légal ou d'expropriation. Les droits de superficie peuvent être concédés à des collectivités publiques, à des fondations de droit public, à des organismes de droit privé sans but lucratif, à des coopératives d'habitation ou à des associations sans but lucratif. La commune peut, en outre, construire elle-même des logements d'utilité publique sur lesdits terrains.

³ Des échanges de terrains acquis en vertu du droit d'emption, de préemption ou d'expropriation peuvent être effectués contre d'autres terrains situés en zone de développement qui offrent des droits à bâtir au moins équivalents, si ces échanges permettent de favoriser la construction de logements d'utilité publique.

Art. 2 Entrée en vigueur

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



VLP-ASPAN 

**PROMOUVOIR LA CONSTRUCTION DE
LOGEMENTS D'UTILITÉ PUBLIQUE**



Territoire &
Environnement
Janvier n° 1/10

Promouvoir la construction de logements d'utilité publique par des mesures d'aménagement

Avis de droit commandé par l'Office fédéral du logement (OFL)

1. Problématique

Au printemps 2009, une enquête menée par le bureau Metron auprès d'un certain nombre de communes de plus de 4'000 habitants, de toutes les communes touristiques de plus de 2'000 habitants, ainsi que de 108 autres communes de plus de 2'000 habitants (507 communes au total), montrait que beaucoup de collectivités publiques manquent de terrains à bâtir adaptés à la construction de logements d'utilité publique et pouvant être acquis à des prix raisonnables¹. Les réserves sont particulièrement faibles dans les régions où la demande est la plus forte, c'est-à-dire dans les grands centres urbains.

60 pour cent des communes interrogées sont confrontées à un manque de logements localisés en général. C'est aussi le cas des communes touristiques, quand bien même beaucoup d'entre elles disposent de réserves de terrains considérables. Fort particulièrement défait, les logements localisés adaptés aux familles (66 pour cent) et aux personnes âgées (70 pour cent). Dans les centres urbains, ce sont les grands appartements qui manquent le plus. En revanche, la plupart des communes estiment que les besoins en petits logements sont plutôt faibles. Le manque de logements adaptés aux personnes âgées, relève la même acuité dans tous les types de communes, il en va autrement des logements adaptés aux familles, qui font surtout défaut dans les grands centres². C'est justement dans les villes où les besoins en logements d'utilité publique sont les plus importants que les terrains nécessaires à une extension des zones à bâtir font défaut. La demande de logements y dépasse de loin l'offre, comme on le voit par exemple à Genève. A raison

de 11'370 unités par an en moyenne, les logements qui ont été construits dans cette ville au cours des cinq dernières années sont loin de répondre à la demande. Cette pénurie aiguë se traduit en particulier par un manque d'appartements abordables³. Les logements à loyer ou à prix modérés manquent aussi cruellement dans les communes à faible taux d'imposition. Dans le canton de Zoug, par exemple, les logements mis sur le marché n'en comportent pratiquement plus d'abordables, ce qui contraint de nombreux demandeurs à s'établir hors du canton⁴. Autour du lac de Zurich aussi, les terrains à bâtir sont rares et la demande importante; les prix du foncier qui en résultent rendent les logements inaccessibles pour des personnes disposant d'un revenu moyen. On construit certes beaucoup dans la région, mais ce ne sont pratiquement que des maisons individuelles ou des logements en priorité très onéreux⁵.

Dans ce contexte, il conviendrait d'exploiter de façon optimale les réserves de terrain disponibles et de stimuler la construction de logements d'utilité publique. Bon nombre de communes semblent

1 Metron, Réserves de terrain à bâtir des communes – une chance pour la construction de logements d'utilité publique. Evaluation d'une enquête, 25.06.2009, sur mandat de l'OFL, ce-fédéral du logement (ci-après: Metron, Réserves de terrain à bâtir).

2 Metron, Réserves de terrain à bâtir, p. 7, version abrégée.

3 Voir p. ex. l'édition du *Tagesanzeiger* du 30.11.2006: «Geld schliesst fast jeden Wohnwunsch».

4 Voir p. ex. l'édition du *Tagesanzeiger* du 02.06.2009: «Im Zug verfrachten die reichen Ausländer die Schweizer», ou l'édition du 15.06.2009: «Sie können sich die Heimat nicht mehr leisten».

5 Voir l'édition de la *Zürcher Zeitung* du 21.04.2009: «Kam noch barabare Mietwohnungen am Zürichsee – Genossen, Stellen registriert».

Sommaire

1. Problématique	2
2. Définitions	4
2.1 Logement d'utilité publique	4
2.1.1 La notion d'utilité publique au sens du droit de la construction de logements	4
2.1.2 Clarté des maîtres d'ouvrage d'utilité publique en Suisse	5
2.2 Logement à loyer ou à prix modérés	5
2.2.1 Généralités	6
2.2.2 Le principe du loyer couvrant les coûts	6
2.3 Autres définitions	7
3. Mesures envisageables et appréciation	7
3.1 Droits et principes constitutionnels à respecter	7
3.1.1 Principe de la légalité	7
3.1.2 Egalité de traitement	8
3.1.3 Garantie de la propriété	9
3.2 Octroi, à titre incitatif, de possibilités de bâtir supplémentaires	10
3.2.1 Description générale	10
3.2.2 Possibilités de mise en œuvre et exemples tirés de la pratique	11
3.2.3 Appréciation	12
3.3 Droit d'emption en faveur de la commune en cas de nouveau classement	17
3.3.1 Description générale et possibilités de mise en œuvre	17
3.3.2 Exemple tiré de la pratique	17
3.3.3 L'instrument du droit d'emption	19
3.3.4 Appréciation	20
3.4 Définition de quotas de logements d'utilité publique dans les plans d'affectation	23
3.4.1 Description générale	23
3.4.2 Possibilités de mise en œuvre	24
3.4.3 Exemple tiré de la pratique	25
3.4.4 Appréciation	25
3.5 Promouvoir le logement d'utilité publique au moyen de la contribution de plus-value	28
3.6 Cession de terrains à bâtir à des maîtres d'ouvrage d'utilité publique	28
4. Restrictions d'implantation dans les zones à bâtir existantes	29
5. Pérennisation des intentions d'aménagement	30
5.1 Intersection de zones à bâtir et des maîtres d'ouvrage d'utilité publique	30
5.2 Interdiction de modifier l'affectation des immeubles et mention au registre foncier	30
5.3 Droit d'emption ou de préemption en faveur de la commune	32
5.4 Cadastre des surfaces réservées au logement à loyer ou à prix modérés	33
6. Synthèse	34

prêtes à le faire, 64 pour cent de celles interrogées dans le cadre de l'enquête susmentionnée s'étaient en effet déclarées intéressées à collaborer, sous une forme ou sous une autre, avec des maîtres d'ouvrage d'utilité publique⁶. Certaines mesures d'aménagement du territoire permettent d'encourager de façon ciblée la construction de logements d'utilité publique. C'est pourquoi la présente étude, après avoir défini les notions employées, analyse différentes options, dont elle examine notamment la conformité au droit et la praticabilité. Elle s'appuie pour cela sur des exemples actuels, en se penchant sur les questions de mise en œuvre et les résultats obtenus. Est aussi abordée la question de savoir comment assurer la pérennité des objectifs poursuivis.

2.1.1 La notion d'utilité publique au sens du droit de la construction de logements

On trouve dans la loi fédérale encourageant le logement à loyer ou à prix modérés (loi sur le logement, LOG, RS 842) une définition pertinente dans le contexte qui nous occupe: en vertu de l'article 4 alinéa 3 LOG, est réputée d'utilité publique toute activité à but non lucratif qui sert à couvrir les besoins en logements à loyer ou à prix modérés. Le critère de la couverture des besoins en logements «à loyer ou à prix modérés» sera abordé plus bas (point 2.2). «A but non lucratif» signifie que le versement de tantièmes est exclu. De plus, le capital social ne peut être rémunéré (dans le cas d'une société anonyme, sous la forme de dividendes) à un taux supérieur à celui défini à l'article 6 alinéa 1 lettre a de la loi fédérale sur les droits de timbre (LT, RS 641.10). En vertu de cette dernière, les dividendes sont aujourd'hui limités à un maximum de six pour cent du capital social versé. En cas de liquidation de la société, la partie du patrimoine qui reste après remboursement des actions ou des parts sociales doit être affectée au but initial. Ces principes, énoncés à l'article 37 de l'ordonnance encourageant le logement à loyer ou à prix modérés (ordonnance sur le logement, OLOG, RS 842.1) au titre de conditions pour qu'une organisation soit reconnue d'utilité publique, doivent être inscrits dans les statuts des maîtres d'ouvrage d'utilité publique⁷. Ceux-ci doivent en outre remplir des exigences minimales en matière de gestion, de présentation des comptes et de reporting (voir art. 39 ss OLOG).

2.1.2 Charte des maîtres d'ouvrage d'utilité publique en Suisse

Les maîtres d'ouvrage en question doivent par ailleurs souscrire aux principes de la Charte des maîtres d'ouvrage d'utilité publique en Suisse⁸, adoptée par les trois organisations fédérales qui sont l'Association suisse pour l'encouragement à la construction et à la propriété (ASCP) et l'Association suisse des coopératives d'habitation sociales (ACIS), ainsi que par l'Office fédéral du logement (OFL)⁹.

A la différence des critères mentionnés au point 2.1.1, qui sont ancrés dans la législation fédérale, les principes de la charte ne revêtent pas de portée juridique directe, c'est-à-dire que l'on ne peut en déduire ni obligations. La charte définit néanmoins un code de conduite auquel se tiennent les maîtres d'ouvrage d'utilité publique, leurs organisations filiales et TOFL. En plus des éléments mentionnés au point 2.1.1, la charte contient divers critères permettant de définir de façon plus précise ce qu'il faut entendre par logement d'utilité publique:

La charte stipule ainsi que les maîtres d'ouvrage d'utilité publique doivent construire, maintenir et acquérir de préférence des logements à prix ou à loyer modérés, en garantissant que ceux-ci le restent en long terme (voir point 2.2). Ils doivent en outre offrir des logements destinés à toutes les couches de la population et favoriser ainsi la mixité sociale. Une attention particulière doit être prêter aux familles, aux personnes handicapées et aux personnes âgées. Les personnes socialement défavorisées ne doivent pas être exclues. Le but est de mettre à disposition des ménages dotés de faibles revenus des logements à loyers abordables. Il s'agit en outre de rechercher des solutions conceptuellement et architecturalement satisfaisantes, répondant aux critères suivants: grande souplesse dans l'utilisation des logements, prise en compte des besoins futurs, construction adaptée aux personnes handi-

capées, aménagement d'espaces extérieurs de qualité et favoritisme des contacts, voies de desserte sûres, faibles besoins d'entretien, respect des principes écologiques lors de la construction et de l'exploitation, et prise en compte des impacts sociaux en cas de transformation ou de reconstruction. Une autre exigence des maîtres d'ouvrage d'utilité publique consiste à veiller, par un entretien durable et soigneux des coûts, à ce que les immeubles conservent leur valeur. La charte contient aussi divers principes relatifs à l'organisation, à la gestion et à la collaboration des maîtres d'ouvrage d'utilité publique (accomplissement de certaines tâches par des membres exerçant leur activité à titre accessoire; poursuite constante des idéaux des maîtres d'ouvrage d'utilité publique et prise en compte de ceux-ci dans le choix des partenaires commerciaux et lors de l'adjudication de travaux; ouverture à l'entraide et à la collaboration).

2.2 Logement à loyer ou à prix modérés

En vertu de l'article 4 alinéa 3 LOG, l'activité d'un maître d'ouvrage d'utilité publique doit servir à couvrir les besoins en logements à loyer ou à prix modérés. Offrir de tels logements et en assurer la pérennité fait donc partie des critères qu'un maître d'ouvrage doit remplir pour être reconnu d'utilité publique. La disponibilité à long terme de logements abordables – en particulier pour les familles et les ménages monoparentaux – représente l'une des conditions essentielles de la mixité sociale. Mais comment se définit la notion de «logement à loyer ou à prix modérés»?

6 Mieux. Reponses de terrain à l'abus version abrégée, p. 8. Message du 27.10.2009 relatif à l'encouragement du logement à loyer ou à prix modérés, FF 2002 2675.

8 Orbs (statut ou statutaire), Loi sur le logement LOG, Aide-mémoire 2, p. 2.

9 La charte peut être téléchargée sur les sites de TOFL, des organisations filiales ou de Fedimhabitation: www.wehrhald.ch/data/117005822_2_09_.pdf

2.1 Logement d'utilité publique

De manière générale, on qualifie «d'utilité publique» une activité visant à promouvoir le bien commun, sans poursuivre d'intérêts matériels ou économiques propres. Dans ce sens, on associe cette notion à une attitude altruiste et désintéressée. Dans le domaine de la construction de logements, les maîtres d'ouvrage pouvant revendiquer le statut d'utilité publique sont principalement les fondations immobilières de droit public et les coopératives de construction et

2. Définitions

Les solutions présentées ci-après visent toutes à promouvoir la construction de logements dits «d'utilité publique» ou «à loyer ou à prix modérés», il convient, avant toute chose, de définir plus précisément ces notions. Seule une définition claire permet en effet d'appliquer concrètement les mesures prévues et d'obtenir les effets escomptés.

2.2.1 Généralités

Alors que la notion de logement peut être définie de façon univoque (selon l'article 4 alinéa 1 LOG, sont des logements tous les espaces destinés durablement à l'habitation), «à l'oyer ou à prix modérés» est une notion juridique indéterminée, dont le sens est sujet à interprétation. Les actes législatifs fédéraux susmentionnés n'en donnent pas de définition claire. Les formulations qu'on y trouve relèvent toutes de l'acceptation générale de la notion. Ainsi l'article 1 alinéa 1 LOG stipule-t-il que la loi a pour but d'encourager l'offre de logements «pour les ménages à revenu modeste». L'article 10 LOG parle de logements «destinés aux personnes économiquement ou socialement défavorisées». Enfin, l'article 37 alinéa 1 OLOG exige que les organisations d'utilité publique qui se forment de couvrir les besoins en logements «à des conditions financières supportables». Or, ces formulations générales ne suffisent pas à rendre justiciable la notion de «logement à l'oyer ou à prix modérés» en en faisant découler des conséquences juridiques.

Pour déterminer si le loyer ou le prix d'un logement est modéré, il est assez logique de se baser sur le principe du OLOG (point 2.2.2). A cet égard, on notera que ce qu'il faut entendre par un loyer ou un prix «modéré» varie d'un endroit à l'autre: ce qui passe pour bon marché dans les grands centres urbains ou les sites privilégiés, où la demande est forte, peut tout à fait paraître cher à la campagne, ou dans des secteurs moins attractifs où la demande est plus faible. La question de savoir si le loyer ou le prix d'un logement est modéré doit donc toujours être tranchée au cas par cas, à la lumière des circonstances locales.

2.2.2 Le principe du loyer couvrant les coûts

Pour déterminer dans quelle mesure le loyer ou le prix d'un logement est modéré, on peut se référer au principe du loyer couvrant les coûts.

a) Logements localisés

Le bailleur d'un logement à l'oyer modéré ne peut réaliser de bénéfice sur le loyer, ou alors seulement un bénéfice minime. Le principe selon lequel les maîtres d'ouvrage d'utilité publique calculent les loyers en fonction des coûts et renoncent à viser des bénéfices ressort de la caractérisation (point 2.1.2). Selon un recensement effectué en 2000, les quelque 160 000 logements coopératifs suisses dont les loyers sont fixés en fonction des coûts sont, à surface égale, environ 15% meilleur marché que l'ensemble des logements localisés¹⁰. Le principe du loyer couvrant les coûts fait ainsi partie intégrante du principe de l'utilité publique.

Ici, les loyers sont calculés sur la base des seuls coûts effectivement supportés par le bailleur.

Ceux-ci se composent d'une part des coûts d'investissement, c'est-à-dire du coût de revient d'un objet et des intérêts correspondants (intérêts sur les fonds propres et les capitaux empruntés), d'autre part des coûts d'exploitation (fraîs d'entretien et de réparation, amortissements, redevances et assurances, frais administratifs, etc.). Selon l'article 2 OLOG, le coût de revient se compose à son tour du coût du terrain¹¹ et du coût de la construction¹², ou du coût de l'acquisition¹³. Lorsque les loyers sont fondés sur les coûts, les augmentations de valeur comptable ne sont donc pas déterminantes et il est exclu de profiter de la pénurie de logements pour augmenter les loyers.

Pour que ces derniers restent abordables, il s'agit de veiller à ce que le coût de revient ne soit pas trop élevé. C'est le seul moyen de garantir que les critères de la construction de logements à l'oyer modéré et, par conséquent, d'utilité publique

que, soient respectés. On pourra à cet égard se baser sur les limites, définies par l'Office fédéral du logement, que les coûts de revient ne doivent pas dépasser pour que les objets en question bénéficient des aides fédérales¹⁴. A chaque commune a été attribué un niveau de coûts, en fonction de son attractivité (niveaux de coûts I à V). En combinant cette limite d'implantation et taille du logement (de tunc à cinq pièces), on obtient le coût de revient limite applicable aux nouveaux logements localisés (ainsi qu'à ceux en propriété)¹⁵.

b) Logements en propriété

On peut partir du principe que le prix d'un logement en propriété est modéré lorsque le coût de revient constitue la limite supérieure du prix de vente. Ici aussi, il s'agit d'observer les limites définies par l'Office fédéral du logement.

2.3 Autres définitions

On trouvera dans les chapitres suivants et les exemples qui y sont présentés, d'autres précisions sur la notion de logement d'utilité publique et les possibilités de la définir (points 3.2.3, a; 3.3.4, a et 3.4.3).

3. Mesures envisageables et appréciation

Il existe divers moyens d'encourager la construction de logements d'utilité publique par des mesures d'aménagement du territoire. Hormis la solution connue et éprouvée que représente la cession de terrains à bâtir à des maîtres d'ouvrage d'utilité publique (point 3.5.6), on mentionnera:

- L'octroi, à titre incitatif, de possibilités de bâtir supplémentaires (point 3.2)

- L'édition d'un droit d'emplacement en faveur de la commune (point 3.3)
- La définition, dans les plans d'affectation générale ou spéciaux, de quotas de logements d'utilité publique (point 3.4)
- L'utilisation de la contribution de plus-value en faveur de la construction de logements d'utilité publique (point 3.5).

Après une présentation générale des principes constitutionnels à observer dans le cadre de ces différentes approches, chacune d'entre elles sera décrite, illustrée par des exemples et commentée.

3.1 Droits et principes constitutionnels à respecter

Les mesures d'aménagement visant à encourager la construction de logements d'utilité publique doivent respecter les principes de la légalité et de l'égalité de traitement. La plupart des solutions présentées, ci-après impliquent par ailleurs une atteinte à la garantie de la propriété, ce qui requiert une justification particulière.

10. Communiqué de presse du 12.12.2008 de Föderation, version allemande: «Gemeinschaften bleiben bei der ersten Kostronomie – und sind damit auch in Zukunft billiger».

11. Coût du terrain selon l'art. 2, al. 2 OLOG. Le prix et les frais annexes de l'acquisition du terrain, les dépenses d'indemnisation, les travaux de planification et le financement avant le commencement de la construction sont compris dans le coût général, y compris les contributions d'équipement versées aux communes et aux collectivités.

12. Coût de la construction selon l'art. 2, al. 3 OLOG. Le coût des travaux préparatoires, de la construction proprement dite, des travaux d'aménagement, d'équipement et de raccordement ainsi que les frais annexes liés à la construction.

13. Coût d'acquisition selon l'art. 2, al. 4 OLOG. Le prix d'achat, les frais de l'acquisition, les dépenses d'aménagement du territoire et les droits de mutation.

14. Prix directs, prélevés du Fonds de roulement et cadastraux.

15. Outil de calcul consultable sous: <http://www.bvwo.admin.ch/derechtsberatung/kostenindex/index.html?lang=fr>.

3.1.1 Principe de la légalité

Le principe constitutionnel de la légalité (art. 5 al. 1 de la Constitution fédérale [Cst., RS 100]) veut que tout acte de puissance publique s'appuie sur une base légale matérielle suffisamment précise et adoptée par l'organe du droit public compétent¹⁶. Une base légale est réputée suffisante lorsque le citoyen peut adapter son comportement en conséquence et en évaluer la portée avec un degré de certitude correspondant aux circonstances¹⁷. A cet égard, on notera que toute loi présente, par nature, un certain degré d'indétermination et qu'elle ne peut répondre de façon claire et univoque à chaque problème. Dès lors, le fait que l'autorité d'application dispose d'une certaine marge d'appréciation ne signifie pas forcément que le principe de la légalité soit enfreint.

Comme il s'agit souvent, dans le contexte qui nous occupe, de réglementations communales, il faut également tenir compte du droit cantonal. La subdivision de la zone à bâtir en différents types de zones et la définition de leur contenu est en effet du ressort des cantons (art. 18 al. 1 de la loi sur l'aménagement du territoire [LAT, RS 700]). Si une commune souhaite introduire un nouveau type de zone, ou bien préciser ou définir autrement le contenu d'une zone existante (par exemple en délimitant des quotas de logements d'utilité publique, point 3.4), il convient d'examiner si elle dispose de la marge de manœuvre nécessaire. Certains cantons (par exemple Zurich, St-Gall et Zoug) font exception à ce principe en ce que des zones admissibles et définissent aussi souvent le contenu des zones d'affectation. Les communes de ces cantons disposent dès lors, en la matière, d'une marge de manœuvre assez limitée, et les solutions présentées ci-après ne peuvent souvent pas y être appliquées sans modification du droit cantonal. Les lois cantonales correspondantes n'autorisent qu'exceptionnellement certaines variations dans les règlements communaux sur les zones et les constructions. C'est par exemple le cas du § 49a alinéa 3 de la loi du canton de

Zurich sur l'aménagement du territoire et les constructions (PBG-ZH), qui permet aux communes de définir un taux d'utilisation minimal ou maximal à des fins d'habitation ou commerciales, ainsi qu'une augmentation de l'indice d'utilisation du sol pour les logements familiaux de quatre pièces ou plus¹⁸. Pour que cette disposition constitue cependant une base légale permettant d'encourager la construction de logements d'utilité publique, elle devrait sans doute être adaptée. D'autres cantons n'énumèrent divers types de zones d'affectation qu'à titre d'exemples, les communes étant dès lors assez libres dans la formulation de leurs règlements sur les zones et les constructions. Le canton de Genève constitue un cas particulier, dans la mesure où l'établissement des plans d'affectation relève ici de la compétence du canton.

3.1.2 Egalité de traitement

L'article 8 alinéa 1 de la Constitution fédérale (Cst.) instaure le principe de l'égalité devant la loi. Selon le Tribunal fédéral, un acte normatif de portée générale viole ce droit, s'il ne s'appuie sur aucun motif sérieux et objectif, s'il est absurde et inutile, ou s'il établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait¹⁹.

Il faut cependant rappeler qu'aux yeux du Tribunal fédéral, le droit à l'égalité de traitement ne revêt en principe, s'agissant des mesures d'aménagement, qu'une portée limitée. Ainsi un propriétaire foncier ne peut-il se prévaloir de l'article 8 Cst. pour exiger d'être traité comme les autres propriétaires dans le cadre de l'établissement d'un plan de zones et du règlement y relatif. Tout plan d'affectation implique en effet que des zones soient définies selon des limites données et que des terrains présentant une situation et une configuration similaires soient soumis à des règles juridiques différentes. Du point de vue de la Constitution, il suffit que les plans d'aménagement soient objectivement défendables, c'est-à-dire non arbitraires²⁰.

En matière d'encouragement à la construction de logements d'utilité publique, ces conditions sont en principe remplies, les différences de traitement impliquées se justifiant en effet par un motif objectif suffisant. Dans ce sens, il peut se révéler conforme au droit de s'accorder, en contrepartie à la construction de logements d'utilité publique, des possibilités accrues d'utilisation du sol que dans certaines zones, comme le prévoient certaines des solutions présentées ci-après (voir point 3.2.2, a, exemple du district de Küssnacht). Le fait qu'une forme de traitement doive se justifier par un motif objectif requiert même, dans la plupart des cas, un examen zone par zone.

3.1.3 Garantie de la propriété

La garantie de la propriété (art. 26 Cst.) interdit aux organes publics de restreindre le contenu du droit de propriété dont bénéficie un propriétaire si ladite restriction n'est pas fondée sur une base légale suffisante, si elle n'est pas justifiée par un intérêt public et si elle n'est pas proportionnée au but visé (voir art. 36 Cst.)²¹. La plupart des mesures présentées ci-après impliquant une restriction du droit de propriété, il conviendra d'examiner si elles remplissent ces conditions.

S'agissant du critère de la base légale, on peut se référer à ce qui a été dit à propos du principe de la légalité (point 3.1.1). En outre, on notera qu'une restriction grave du droit de propriété requiert en principe une loi au sens formel, alors qu'il suffit, pour les restrictions moins graves, d'une ordonnance édictée par l'autorité compétente. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, on est en présence d'une restriction grave du droit de propriété « lorsque la propriété foncière est enlevée de force ou lorsque des interdictions ou des prescriptions difficiles rendent impossible ou beaucoup plus difficile une utilisation du sol – actuelle ou future – conforme à sa destination »²².

S'agissant du critère de l'intérêt public, tout intérêt peut en principe, selon la jurisprudence

constante du Tribunal fédéral, être invoqué pour justifier une restriction du droit de propriété. Seuls les intérêts de nature purement fiscale sont exclus²³. Est requis un intérêt public actuel. Les buts sociaux ancrés dans la Constitution fédérale confèrent à l'intérêt de réaliser des logements à loyer ou à prix modérés un poids important. En effet, la Confédération et les cantons doivent notamment s'engager, en vertu de l'article 41 alinéa 1 lettre e Cst., à ce que toute personne en quête d'un logement puisse trouver, pour elle-même et sa famille, un logement approprié à des conditions supportables. La construction de logements d'utilité publique trouve aussi son fondement dans l'article constitutionnel relatif à l'encouragement de la construction de logements et de l'accèsion à la propriété (art. 108 Cst. voir encadré p. 10). Le critère de l'intérêt public s'applique donc souvent rempli, en particulier dans les villes et les communes où les loyers et les prix des terrains sont inabordables pour une grande partie de la population.

¹⁶ Arrêt de TF 1932/2904 du RS et 2005 consid. 1, in: Recueil de jurisprudence VLP-ASPAN n° 2820.

¹⁷ ATF 109 Ia 273, consid. 44.

¹⁸ § 49a al. 3 PBG-ZH « est en outre possible d'autoriser, de manière ou de limiter l'utilisation de zones entières, de certains secteurs ou de certains étages à des fins d'habitation ou commerciales, et d'augmenter l'indice d'utilisation du sol pour les activités commerciales et les logements familiaux de quatre pièces ou plus. [...] »

¹⁹ ATF 108 Ia 114.

²⁰ ATF 109 257, consid. 46; ATF 116 Ia 193, consid. 3a; in: Recueil de jurisprudence VLP-ASPAN n° 207.

²¹ Hurni/Müller, *Grundriss des schweizerischen Verwaltungsrechts*, 4^e édition (ci-après: Hurni/Müller), N. 2044.

²² Hurni/Müller, N. 2055, avec référence à ATF 109 Ia 188.

²³ Hurni/Müller, N. 2059; Avenoux/Vonck, *Die Baupflicht, Theorie des drocten*, Zurich 2008; Schulthess Verlag (ci-après: Avenoux/Bauppfort), p. 125, avec référence à ATF 106 Ia 94.

Ancre de la construction de logements d'utilité publique dans la Constitution fédérale

Article 41 Bis sociaux

- 1 La Confédération et les cantons s'engagent, en complément de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée, à ce que :
 - e. toute personne en quête d'un logement puisse trouver, pour elle-même et sa famille, un logement approprié à des conditions supportables.

Article 108 Encouragement de la construction de logements et de l'accès à la propriété

- 1 La Confédération encourage la construction de logements ainsi que, l'acquisition d'appartements et de maisons familiales destinés à l'usage personnel de particuliers et les activités des maîtres d'ouvrage et des organisations œuvrant à la construction de logements d'utilité publique.
- 2 Elle encourage en particulier l'acquisition et l'équipement de terrains en vue de la construction de logements, la rationalisation de la construction, l'abaissement de son coût et l'abaissement du coût du logement.
- 3 Elle peut légiférer sur l'équipement de terrains pour la construction de logements et sur la rationalisation de la construction.
- 4 Ce faisant, elle prend notamment en considération les intérêts des familles et des personnes âgées, handicapées ou dans le besoin.

Quant au principe de la proportionnalité, il exige que les moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs visés soient appropriés et nécessaires, et que le but des mesures en question justifie leurs effets. Une mesure est réputée appropriée lorsqu'elle représente une tentative viable d'atteindre l'objectif visé. Elle est considérée comme nécessaire lorsqu'il n'existe pas de moyen affectant moins les personnes concernées d'atteindre l'objectif visé. Il s'agit donc d'examiner, dans chacun des exemples présentés ci-après, si l'effet des mesures prévues est proportionné au but poursuivi, en mettant en balance l'intérêt lié à leur réalisation avec l'intérêt des propriétaires concernés à conserver les prérogatives dont ils bénéficient jusqu'à présent.

3.2.1 Description générale

Un moyen de promouvoir de façon ciblée la construction de logements d'utilité publique consiste à créer des incitations dans ce sens en récompensant les propriétaires ou maîtres d'ouvrage prêts à construire des logements à loyer ou à prix modérés. Les incitations en question peuvent être de nature financière (octroi de prêts ou de cautions à taux d'intérêts préférentiels, avantages fiscaux, etc.), mais elles peuvent aussi consister à accorder, par rapport aux pres-

criptions réglementaires ordinaires, des possibilités de bâtir supplémentaires, telles que :

- Augmentation de l'indice d'utilisation du sol (bonus d'utilisation du sol)²⁶
- Augmentation de la hauteur, de la longueur ou du nombre d'étages admissibles des bâtiments, possibilité de créer des combles habitables
- Réduction des distances aux limites et entre bâtiments à l'intérieur d'une même opération.

Dans la pratique, c'est l'octroi de bonus d'utilisation du sol qui est la solution la plus fréquemment appliquée.

3.2.2 Possibilités de mise en œuvre et exemples tirés de la pratique

L'octroi de possibilités de bâtir supplémentaires en vue d'encourager la construction de logements d'utilité publique peut se faire soit à travers l'édiction d'une disposition réglementaire spécifique, soit à travers l'établissement d'un plan d'affectation spécial. Il est en revanche exclu de privilégier le logement d'utilité publique par le biais d'une autorisation exceptionnelle au titre de l'article 23 LAT. Une telle autorisation vise en effet à compenser ou à atténuer, dans les cas particuliers, les cas de rigueur ou les situations manifestement non conformes au but recherché²⁷. Or, privilégier la construction de logements d'utilité publique ne vise pas à prévenir, dans les cas particuliers, les cas de rigueur excessive ou les solutions non souhaitables en termes de construction ou d'aménagement du territoire²⁸, mais à promouvoir, sur le principe, une affectation déterminée (en l'occurrence, une catégorie particulière de logements). Cela ne peut se faire au moyen d'une disposition dérogatoire formulée de façon ouverte.

a) Prescription concrète en matière d'affectation

Il est possible d'encourager la construction de logements d'utilité publique en édictant une dispo-

sition concrète la favorisant. En vertu du principe de la légalité, l'utilisation du sol à promouvoir (la construction de logements d'utilité publique), ainsi que la nature et l'ampleur du privilège accordé (accroissement de l'intensité admissible de l'utilisation du sol) doivent être décrits dans la loi (voir point 3.2.3 b).

La Ville de Zoug avait envisagé d'introduire une telle disposition, mais le parlement proposait finalement réglée cette option²⁹. La proposition de l'exécutif prévoyait d'accorder un bonus d'utilisation du sol de 10% à 10% au moins de la surface de plancher à comptabiliser (état dévolu à des logements à louer ou à prix modérés (voir encadré p. 12).

Le district de Küssnacht, dans le canton de Schwyz, connaît lui aussi une disposition visant à encourager la construction de logements à louer ou à prix modérés dans le cadre des procédures d'autorisation de construire. Ne peuvent toutefois bénéficier ici d'un bonus d'utilisation du sol que les projets devant faire l'objet d'un plan d'aménagement détaillé (voir encadré p. 12). On trouve aussi des exemples de bonus d'utilisation du sol et de mesures incitatives similaires dans d'autres domaines, par exemple dans celui de l'énergie (conformité aux normes thermiques, mesures d'amélioration de l'isolation thermique des bâtiments, etc.). Ainsi, la législation du can-

24 *Hausordnung*, N. 2062 vs.

25 L'indice d'utilisation du sol est le rapport entre la surface brute de plancher à comptabiliser d'un bâtiment et la surface à comptabiliser du terrain sur lequel il est construit.

26 *Novo Priv. Planung*, Bau- und bauländere Urverzeichnisse, 5^e édition, p. 340 (co-édité : Houb, Weisshaus, Handkommentar RfG, art. 23 N. 4).

27 *BfV*, Commentaire de la LAJ, art. 23 N. 11.

28 A en recherche est adoptée une disposition prévoyant une dérogation à la règle de l'usage des logements à louer ou à prix modérés (état à partir du 10 mai 2009).

29 Art. 9 al. 3 et l'ordonnance fédérale du 23 février 1994 relative à la loi sur les constructions (ABA/0).

30 Art. 41 al. 3 du règlement sur les constructions, de la commune de Zollikofen. On trouve une disposition analogue dans le projet de règlement sur les constructions de la commune benoîte de Jegen (art. 215 al. 2 let. i).

Projet de règlement sur les constructions de la Ville de Zoug

§ XX Bonus d'utilisation du sol pour les logements à louer ou à prix modérés

1. Si au moins 10% des surfaces de plancher à compiler sont affectées à la construction de logements à louer ou à prix modérés, un bonus d'utilisation du sol de 10% est accordé.
2. Dans les périmètres soumis à plan d'aménagement spécial, le bonus d'utilisation du sol est accordé en plus des dérogations prévues au § 32 al. 1.

Règlement sur les constructions du district de Küssnacht

Art. 113 Construction de logements à louer ou à prix modérés

1. Dans les plans d'aménagement détaillé, l'indice d'utilisation du sol peut, dans toutes les zones à l'exception de la zone WL et WBL (zones de villas), être encore augmenté, dans le cadre de la procédure de permis de construire, de 0,05 par rapport au bonus de 0,05 visé à l'art. 115 al. 2 let. a, pour autant que tous les critères de l'art. 114 soient remplis et qu'au moins 20% de la surface brute de plancher affectée à l'habitat soient réservés à la construction de logements à louer ou à prix modérés.
- 2 [...]
 - 3 [...]
 - 4 [...]

ton d'Argovie comporte une disposition permettant aux communes de promouvoir certains modes de construction (par exemple les dépenses librement consenties en faveur des économies d'énergie) en octroyant un bonus d'utilisation du sol¹⁸. On trouve un exemple de disposition communale concrète dans le règlement sur les constructions de la commune bernoise de Zollikofen, qui fait bénéficier d'un bonus de 10% de la surface brute de plancher les bâtiments construits selon les normes Mineergie¹⁹.

b) Plan d'affectation spécial

Dans la pratique, il est fréquent que l'on établisse, pour bâtir des secteurs d'une certaine importance, des plans d'affectation spéciaux (plans de quartier, plans spéciaux, etc.). Ces derniers permettent de définir en détail l'affectation du secteur, son équipement, ainsi que la forme et les

limite explicite n'est en revanche fixée pour les autres dérogations qui prévoient le règlement sur les constructions (augmentation de la hauteur des bâtiments, réduction des distances aux limites internes, etc.).

Règlement sur les constructions de la commune de Freienbach

Art. 53 Plans d'aménagement détaillé

1. Pour assurer la qualité du milieu bâti et de l'équipement dans la localité et les quartiers, il est possible d'édicter des plans d'aménagement détaillé dans toutes les zones à bâtir, conformément aux principes de l'art. 6.
2. L'exécuteur communal peut accorder des dérogations si:
 - a. [...]
 - e. sont réalisés des logements à louer ou à prix modérés destinés aux familles

3. Pour les plans d'aménagement détaillé offrant plusieurs avantages importants par rapport aux constructions conformes aux prescriptions ordinaires, l'exécuteur communal peut notamment accorder les dérogations suivantes:
 - a. Augmentation de l'indice d'utilisation du sol pouvant aller jusqu'à 10% dans les zones W4, W3, W4/4 et W3/3 (diverses zones d'habitation et mixtes)
 - b. Augmentation de la hauteur des bâtiments et des lignes de falaise ainsi que de la longueur des bâtiments
 - c. Réduction des distances internes aux limites et entre bâtiments.

3.2.3 Appréciation

a) Définition de la notion de logement d'utilité publique

Pour que des possibilités de bâtir supplémentaires puissent être accordées, il faut que celles-ci soient étroitement liées à la construction de logements d'utilité publique. A la différence des normes Mineergie, qui donnent elles aussi droit, dans certains cantons et communes, à un bonus d'utilisation du sol (point 3.2.2. a), mais qui représentent un label clairement défini et appliqué par tout de la même manière, les notions de logement d'utilité publique et de logement à louer ou à prix modérés sont – comme mentionné au point 2 – sujettes à interprétation. Aussi ne suffit-il pas que les possibilités accrues d'utilisation du sol soient conditionnées, sans autres précautions, à la réalisation de logements d'utilité publique ou à louer ou à prix modérés. Encore faut-il en effet que la disposition en question définisse clairement ce qu'il faut entendre par ces notions. Autrement, la sécurité juridique et l'égalité de traitement sont menacées. Il existe deux possibilités de préciser les notions en question:

- La première consiste à renvoyer aux définitions ou aux critères déjà ancrés dans le droit supérieur. Ainsi peut-on par exemple retenu qu'un logement est réputé à louer ou à prix modérés lorsqu'il remplit les conditions régissant, dans le droit fédéral, l'octroi d'aides fédérales. Il est aussi possible de renvoyer à une éventuelle définition plus précise que contiendrait le droit cantonal. L'inconvénient de cette manière de faire est que les maîtres d'ouvrage concernés n'ont pas directement connaissance des conditions à remplir.
- La seconde possibilité consiste à définir précisément les notions employées dans les dispositions en question. De telles définitions peuvent être adaptées aux besoins spécifiques des collectivités publiques, dans les limites imposées par le droit supérieur. Dans le règlement communal, on pourra opter soit pour une règle

Projet de règlement sur les constructions de la Ville de Zoug

5 ZZ: Fixation des loyers

Alinéa 1, variante 1:

Les bâtiments d'habitation doivent remplir les conditions déterminantes posées par le droit fédéral en matière de construction. Les loyers maximaux admissibles sont fixés par l'exécuteur de la Ville d'entente avec le maître d'ouvrage sur la base du modèle de calcul prévu par la loi du canton de Zoug sur l'encouragement de la construction de logements). Le coût de revient déterminant ne peut dépasser les limites prévues en la matière par l'Office fédéral du logement pour la ville de Zoug.

Alinéa 1, variante 2:

Les exigences applicables à la construction de logements à louer ou à prix modérés sont remplies lorsque le coût de revient ne dépasse pas les limites prévues en la matière par l'Office fédéral du logement pour la ville de Zoug, et que les conditions déterminantes posées par le droit fédéral en matière de construction sont remplies. Les loyers s'ajoutent sur la base d'un rendement brut ne pouvant dépasser de plus de 1,75% l'hypothèque variable actuelle de la Banque Cantonale Zougsoise.

Règlement sur les constructions du district de Küssnacht

Art. 113: Construction de logements à louer ou à prix modérés

- 1 [...]
 2. Les exigences applicables à la construction de logements à louer ou à prix modérés sont remplies lorsque le maître d'ouvrage s'engage à se conformer, pour la construction, la location ou la vente des logements, aux prescriptions de la loi fédérale du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accès à la propriété de logements (LCAP)* et qu'une aide fédérale¹ est assurée. Le Conseil de district peut autoriser d'autres modèles de financement si ceux-ci garantissent une diminution des coûts au moins équivalente à celui de la LCAP.
 - 3 Le Conseil de district peut exiger que le dossier de demande de permis de construire s'accompagne d'un plan des loyers et conférer à celui-ci un caractère contraignant.
 - 4 [...]
 - * Faute de moyens financiers, cette aide fédérale n'est plus assurée depuis longtemps

générale, soit pour un calcul détaillé à effectuer au cas par cas. L'important est que les définitions soient claires et univoques et qu'elles permettent une application uniforme.

Dans les exemples de la Ville de Zoug et du district de Küssnacht, c'est la première solution qui a été retenue (voir encadrés).

b) Constitutionnalité

Principe de la légalité

Comme mentionné au point 3.1.1, l'encouragement de la construction de logements d'utilité publique par le biais de l'octroi de possibilités de bâtir supplémentaires doit reposer sur une base

légitime suffisamment précise. Pour cela, il faut que la condition régissant l'octroi des privilèges en question («logement d'utilité publique», «logement à louer ou à prix modérés») soit décrite avec précision dans la loi. La base légale concernée doit aussi se prononcer sur la nature et l'ampleur des privilèges. Il est cependant admissible d'accorder aux autorités une certaine marge d'appréciation et de ne décrire, dans la loi, que les grandes lignes des possibilités supplémentaires octroyées. Les plans d'affectation spatiaux offrent, eux, une marge de manœuvre plus importante pour l'octroi de possibilités accrues d'utilisation du sol (point 3.2.3, c).

Égalité de traitement

Les bonus d'utilisation du sol et autres possibilités de bâtir supplémentaires sont octroyés en contrepartie de prestations particulières de la part des propriétaires concernés (création de logements à louer ou à prix modérés). Il existe dès lors un motif objectif suffisant pour justifier une différence de traitement. Quant à savoir si les privilèges accordés sont adéquats d'un point de vue architectural, c'est une autre question (point 3.2.3, c).

c) Appréciation générale

Les incitations consistant à octroyer des possibilités de bâtir supplémentaires représentent, en soi, un moyen approprié de promouvoir la construction de logements d'utilité publique. Cet instrument n'est toutefois efficace que si les privilèges accordés sont d'une certaine ampleur. Or, c'est précisément là que réside l'aspect problématique de cette manière de faire, accord des dérogations importantes aux prescriptions ordinaires sur les zones et les constructions étant, en termes d'aménagement du territoire et d'urbanisme, très délicat. En augmentant l'indice d'utilisation du sol ou les dimensions des bâtiments (hauteur, longueur, nombre d'étages) ou en réduisant les distances aux limites ou entre les bâtiments, on influe sur la densité et, par conséquent, sur la forme et la qualité du milieu bâti. Ainsi se peut-il que la réalisation de bâtiments plus grands ait

des répercussions négatives sur l'aspect du lieu et qu'elle contrevienne aux mesures d'aménagement prises pour assurer un développement harmonieux des quartiers et des localités³¹. Les privilèges accordés en faveur d'intérêts spécifiques doivent dès lors rester exceptionnels et d'une ampleur raisonnable, sans quoi l'on risque de perdre la maîtrise du développement que visent à assurer les règlements sur les zones et les constructions³². Cette marge de manœuvre restreinte rend l'instrument en question peu attractif. Les considérations relevant de l'aménagement du territoire imposent le plupart du temps des majorations très limitées, peu susceptibles d'inclure les propriétaires à construire des logements à louer ou à prix modérés. L'octroi de bonus d'utilisation du sol se révèle donc peu efficace. Il est plus prometteur d'accorder des possibilités accrues d'utilisation du sol dans le cadre de plans d'affectation spatiaux. In, en effet, les incitations à réaliser des logements d'utilité publique sont créées dans le cadre de procédures de planification prévoyant une pesée complète des intérêts en présence et portant sur des projets d'une certaine envergure. Le fait que les périmètres d'aménagement soient plus étendus permet d'assurer une meilleure qualité du milieu bâti. La marge de manœuvre nécessaire pour développer des solutions profitant aussi bien aux pouvoirs publics (création de logements à louer ou à prix modérés, qualité élevée du cadre de vie) qu'aux propriétaires fonciers concernés (possibilités accrues d'utilisation du sol) est bien plus grande que pour les solutions individuelles recherchées dans le cadre des procédures d'autorisation de construire. Un autre avantage des plans d'affectation spatiaux réside dans le fait que la proposition de logements à louer ou à prix modérés par rapport à l'offre totale de logements peut être définie à l'avance. On ne sait en revanche jamais

31 VLP-ASPAN, Territoire & Environnement 1/09, «Rivis chauds de la planification cantonale», p. 23.

32 VLP-ASPAN, Territoire & Environnement 3/06, «Aménagement et efficacité énergétique», p. 21.

combien de propriétaires feront effectivement usage des majorations accordées dans le cadre des procédures d'autorisation de construire. Car, si tous accordés théoriquement prétendraient aux bonus, ils s'ils remplissent les conditions correspondantes, il se peut que seuls quelques-uns fassent vraiment usage de cette possibilité.

d) Remarques relatives aux exemples présentés

Le bonus d'utilisation du sol de la Ville de Zoug. La proposition de bonus d'utilisation du sol réglée par le parlement de la Ville de Zoug remplit les conditions énumérées aux points 3.1.1 et 3.1.2. Les situations susceptibles de donner lieu à l'octroi d'un bonus (10% au moins de la surface à plancher à comptabiliser sont dévolus à des logements à louer ou à prix modérés) et l'ampour de ce dernier (majoration de 10% de l'indice admissible d'utilisation du sol) étant précisément définies, le principe de la légalité est respecté. La disposition en question contient aussi une définition claire de ce qu'il faut entendre par logements à louer ou à prix modérés. Enfin, promouvoir la construction de logements d'utilité publique constitue – comme mentionné au point 3.1.2 – un motif objectif suffisant pour justifier des différences de traitement, le principe de l'égalité devant la loi étant dès lors, lui aussi, dûment pris en considération. Peuvent toutefois se révéler problématiques les effets de telles dispositions sur le développement et la qualité du milieu bâti (point 3.2.3. c).

La réglementation du district de Küssnacht. La réglementation du district de Küssnacht définit elle aussi clairement les situations susceptibles de donner lieu à l'octroi d'un bonus d'utilisation du sol, l'ampour maximale de ce dernier et les exigences applicables à la construction de logements à louer ou à prix modérés. Le principe de la légalité est donc saisi, de même, par ailleurs, que celui de l'égalité de traitement. Par contre, du point de vue des règles de procédure, cette réglementation est difficile à passer. Au premier

abord elle semble constituer – avec tous les avantages que cela comporte (voir point 3.2.3. c) – une réglementation applicable dans le cadre d'un plan d'affectation spécial, puisque seuls peuvent bénéficier des privilèges accordés les projets soumis à plan d'aménagement détaillé. Selon le libellé de la disposition, toutefois, le bonus n'est octroyé que dans le cadre de la procédure de permis de construire. Il s'agit donc en réalité d'une réglementation applicable au cas par cas, dans le cadre de la procédure d'autorisation de construire, si bien qu'elle n'offre pas les possibilités propres aux plans d'affectation spéciaux de gérer le développement du milieu bâti. De plus, le bonus d'utilisation du sol se limite en l'occurrence à 0.05, ce qui représente une incitation trop faible pour encourager efficacement la construction de logements d'utilité publique. Le fait qu'aucun propriétaire n'ait jusqu'ici cherché à en profiter le confirme³³.

La réglementation de la commune de Freienbach

Selon la réglementation de la commune de Freienbach, c'est à l'exécuteur communal d'apprécier si, moyennant certains efforts de la part des maîtres d'ouvrage (parmi lesquels figure la réalisation de logements à louer ou à prix modérés destinés aux familles), une dérogation aux prescriptions ordinaires doit être accordée. De plus, la nature des privilèges susceptibles d'être accordés n'est décrite qu'à titre d'exemple. Les dispositions en question ne précisent ni l'ampour maximale des privilèges, ni ce qu'il faut entendre par «logements à louer ou à prix modérés destinés aux familles». Elles sont, donc, très ouvertes. Dans le cas des plans d'affectation spéciaux, cependant, le Tribunal fédéral octroie aux autorités une importante marge de manœuvre, et il admet que ne soient ancrés dans la loi que les grandes lignes des dérogations susceptibles d'être accordées par rapport aux prescriptions ordinaires sur les zones et les constructions. Les formulations ouvertes contenues dans le règlement des plans d'affectation spéciaux ne sauraient toutefois vi-

droit d'emption soit légal ou contractuel, deux variantes sont envisageables:

a) Variante 1

Dans le premier cas de figure, la commune prend possession de tout ou partie des terrains au moment du classement. C'est alors elle, et non le propriétaire, qui veille à la réalisation de logements d'utilité publique. Il s'agit là d'une forme de politique foncière active (voir point 3.6), la commune s'efforçant d'acquies des terrains privés pour accroître sa marge de manœuvre en matière de développement du milieu bâti. La commune se trouve bien sûr en bien meilleure position pour négocier en cas de classement en zone à bâtir que si elle doit acquies un terrain sur le marché libre. Si la commune ne prend possession que d'une partie d'un bien-fonds, le propriétaire dispose librement du reste de la parcelle classée.

b) Variante 2

Dans le second cas de figure, la commune ne fait valoir le droit d'emption qu'elle s'est réservée que si le propriétaire ne s'est pas acquitté, après un délai déterminé, de son obligation de créer des logements à louer ou à prix modérés. La commune peut alors acquies le terrain et prendre les mesures nécessaires pour que de tels logements soient réalisés. La plupart du temps, elle cédera le terrain à un tiers souhaitant construire (en général un maître d'ouvrage d'utilité publique). Dans cette variante, le propriétaire contracte une obligation de construire qui ne vise pas seulement à prévenir la théaurisation des terrains à bâtir, mais à réaliser effectivement, sur la surface

der de leur sens les dispositions – issues de procédures d'aménagement démocratiques – du plan général d'affectation³⁴. Cela signifie, pour la commune de Freienbach, que les autorités devront soigneusement examiner dans chaque cas, si la réglementation en question est compatible avec les buts et les principes de l'aménagement du territoire, ainsi qu'avec les zones d'affectation et les compétences définies dans le règlement communal sur les zones et les constructions. L'application de la réglementation adoptée se révèle ainsi très exigeante pour les autorités compétentes. Quant à l'absence de définition de la notion de logements à louer ou à prix modérés³⁵, elle est problématique. Des précisions relatives à bienvenues (voir point 3.2.3. a).

3.3 Droit d'emption en faveur de la commune en cas de nouveau classement

3.3.1 Description générale et possibilités de mise en œuvre

Une autre possibilité de promouvoir la construction de logements à louer ou à prix modérés consiste à réserver à cette fin, lors des nouveaux classements, une partie déterminée des futurs terrains à bâtir. Cela peut se faire soit par voie légale, par le biais de prescriptions sur les zones et de quotas (voir aussi point 3.4), soit par le biais de contrats conclus avec les propriétaires fonciers au moment du classement. Dans ce dernier cas de figure, le classement est lié à la condition que le propriétaire s'engage à créer des logements à louer ou à prix modérés. Pour assurer que cette intention soit effectivement concrétisée, la commune se réserve le droit d'acquies (dès le début, ou au cas où le propriétaire ne se serait pas acquies de ses obligations après un certain temps) tout ou partie des terrains concernés afin d'y réaliser elle-même les logements souhaités, ou de les céder (en droit de superficie ou par vente) à des maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Que le

33. Selon les informations fournies par téléphone le 31.07.2009 par Monsieur André Schürch, directeur de l'administration, environnement, Environnement et Transports du district de Küssnacht.

34. Arrêt du TF 1 C_188/2007 du 01.04.2009 (éon), consid. 5.2. In: Recueil de jurisprudence VLP-ASPAN n° 3786.

concernée, un type de constructions déterminé (le) l'occurrence des logements d'utilité publique.

3.3.2 Exemple tiré de la pratique

La commune zougoupe d'Oberägeri connaît, depuis 1993, une réglementation visant à promouvoir la construction de logements à loyer ou à prix modérés. Les dispositions en question sont énoncées dans les prescriptions communales de logement de la construction de logements à loyer et à prix modérés, ainsi que dans le règlement d'application y afférent³⁵.

Ces deux actes normalisés peuvent être résumés comme suit:

Les surfaces d'une certaine importance (à partir d'environ 4 000 m², en fonction des cas) qui se révèlent propres à la construction ne sont classées en zone à bâtir que si le propriétaire est prêt à accorder à la commune, par contrat, un droit d'emprunt sur la plus grande part de terrain possible (à négocier, mais au moins 50% d'après les prescriptions). La commune dispose ainsi, durant toute la durée du contrat, de la possibilité d'acquiescer les terrains concernés aux conditions prévues. Le droit d'emprunt est inscrit au registre foncier. La commune peut le céder à un tiers, pour autant que celui-ci fournisse des garanties suffisantes qui l'exercera le droit d'emprunt aux conditions stipulées dans le contrat de cession. Ainsi la commune peut-elle par exemple transférer son droit d'emprunt à un maître d'ouvrage d'utilité publique.

Dans le pacte d'emprunt, les conditions précises sont fixées avant l'adoption du plan d'affectation (c'est-à-dire avant le classement des terrains concernés). Dans les prescriptions de la commune d'Oberägeri, il est simplement mentionné qu'au moins 50% des terrains à classer en zone à bâtir doivent être construits à brève échéance et conformément au but visé. Les conditions ne sont pas définies plus en détail. D'ordinaire, la commune exerce son droit d'emprunt juste après le classement des terrains. Selon les prescriptions

l'appui aux personnes désireuses de fonder une coopérative de construction et d'habitation.

Le but est d'offrir des logements à des conditions financières abordables. Selon le règlement communal, les prix ne doivent pas dépasser le prix de revient de plus de 10%. Dans le cas des immeubles collectifs, il est en général prévu que la commune accorde, à des conditions favorables et selon des critères bien définis, des droits de superficie à des maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Il est aussi envisageable que le droit d'emprunt soit directement transféré à de tels maîtres d'ouvrage. Dans le cas des maisons destinées à une, deux ou trois familles, la commune peut aussi transférer son droit d'emprunt à des personnes physiques, ou leur céder les terrains concernés en droit de superficie. Le règlement précise que les habitants d'Oberägeri doivent être privilégiés. La priorité est accordée aux personnes qui ont au moins un enfant et ont habité et payé des impôts au moins deux ans dans la commune. Viennent ensuite les personnes ayant vécu au moins deux ans dans le canton de Zoug.

Les bénéficiaires doivent occuper eux-mêmes le logement ou la maison en question. Les maîtres d'ouvrage d'utilité publique ayant leur siège à Oberägeri et les personnes physiques domiciliées dans la commune bénéficient, pour les droits de superficie, de conditions préférentielles.

3.3.3 L'instrument du droit d'emprunt

a) Généralités

Un droit d'emprunt permet à son bénéficiaire de former un contrat de vente parait par une manifestation de volonté unilatérale (exercice d'un droit formateur) qui existerait si le vendeur et le titulaire du droit d'emprunt avaient conclu un contrat de vente³⁶. Dans le contexte qui nous occupe, le droit d'emprunt sert à garantir que les terrains concernés soient effectivement affectés à la

construction de logements d'utilité publique une fois classés en zone à bâtir.

b) Droit d'emprunt contractuel et droit d'emprunt légal

Comme mentionné au point 3.3.1, un droit d'emprunt peut être ancré dans un contrat ou dans un acte législatif. Le choix de l'une ou l'autre possibilité dépendra des besoins de la commune concernée et constitue une question politique.

Droit d'emprunt légal

Si la commune entend opter pour la solution légale, elle devra commencer par vérifier que le droit cantonal admette bel et bien une telle solution (voir point 3.1.1). Par ailleurs, le champ d'application géographique d'un droit d'emprunt légal sera en général limité. Ainsi un tel droit n'entrera-t-il en ligne de compte que pour les secteurs adaptés à la construction de logements d'utilité publique. Ces secteurs devront être délimités à la parcelle près dans le plan de zones de la commune.

Droit d'emprunt contractuel

Lorsqu'un terrain est susceptible d'être classé en zone à bâtir, la commune peut, à certaines conditions juridiques (point 3.3.4, b, principe de la légalité), proposer au propriétaire de conclure un contrat dans lequel celui-ci s'engage à construire des logements à loyer ou à prix modérés, et à se servir ce contrat d'un droit d'emprunt visant à assurer la bonne réalisation. Le propriétaire peut alors décider de faire classer son bien-fonds moyennant cette obligation, ou bien d'y renoncer et de s'en tenir au régime d'affectation existant.

35. *Vernehmlichung über die Wohnbauförderung in Oberägeri vom 24. Mai 1993*, et amendement über die Wohnbauförderung vom 24. Mai 1993, consultables sur le site internet de la commune: www.oberageri.ch/dokumente/wohnbauforderung/.

36. *Süsser, Jura, Sachversteht*, Zürich 1997, N. 1004.

Obligation de réaliser des logements d'utilité publique et droit d'emption de la commune (réglementation type)

- 1 Sur les biens-fonds non bâtis affectés à la zone X seront bâtis, dans un délai de X ans à compter de leur classement (ou de leur équipement général), des logements à louer ou à prix modérés. Le délai commence à courir au plus tôt à l'entrée en vigueur de la présente disposition; il est suspendu si le début des travaux est retardé pour des raisons dont le maître d'ouvrage ne peut être tenu pour responsable.
- 2 Définition de la notion de logements d'utilité publique / à louer ou à prix modérés
- 3 Si le ou la propriétaire ne s'acquie pas de son obligation de construire dans le délai défini à l'alinéa 1, la collectivité publique dispose, pour autant que les besoins en logements à louer ou à prix modérés soient toujours aussi importants, d'un droit d'emption sur les biens-fonds prévus par ladite obligation. Le montant du prix d'achat se détermine en fonction du rendement qui pourrait être obtenu en louant les immeubles conformément à leur destination.
- 4 L'obligation de construire et le droit d'emption correspondant sont à inscrire au registre foncier au titre de restriction de droit public à la propriété.

Les avantages et inconvénients des deux possibilités dont disposent les communes pour réserver un droit d'emption sont décrits au point 3.3.4, c.

d) Exigences applicables au pacte d'emption et limitation dans le temps

Si la commune opte pour un droit d'emption contractuel, le pacte d'emption devrait définir avec précision à quelles conditions celle-ci peut l'exercer. Le code des obligations (CO) doit en outre être respecté. Ainsi les pactes d'emption portant sur un immeuble ne sont-ils valables que s'ils ont été passés en la forme authentique (art. 216 al. 2 CO). De plus, les droits d'emption ne peuvent être annotés au registre foncier que pour une durée de dix ans au plus (art. 216a CO). Cela signifie que, si elle ne veut pas perdre son droit d'emption, la commune doit accorder au propriétaire un délai inférieur à dix ans pour s'acquies de son obligation de construire. Il serait

Dans la variante 1 (point 3.3.1, a), où la commune acquiert les terrains juste après leur classement et veille elle-même à la réalisation de logements d'utilité publique, il peut également se révéler nécessaire de préciser la notion. C'est notamment le cas lorsque la commune cède les terrains concernés à des tiers en vue de la construction de tels logements.

b) Constitutionnalité

Principe de la légalité

Lorsqu'il s'agit d'examiner le critère de la base légale (point 3.1.1), il convient de faire la distinction entre droit d'emption légal et contractuel.

Un droit d'emption légal doit être accordé dans un loi au sens formel. En effet, il représente une atteinte grave à la garantie de la propriété (point 3.1.3, garantie de la propriété). La base légale en question doit être assez précise pour que le citoyen puisse adapter son comportement en conséquence et en déterminer la portée avec un degré de certitude correspondant aux circonstances (point 3.1.1). La disposition concernée doit donc préciser à quelles conditions et à partir de quand la commune peut exercer son droit d'emption.

Selon la doctrine et la jurisprudence, les contrats de droit administratif entre Etat et privés (dont font partie les pactes d'emption dont il est question ici) peuvent s'avérer conformes au droit même en l'absence d'une disposition expresse au niveau du droit cantonal ou communal³⁷. Le Tribunal fédéral exige toutefois que de tels contrats répondent à un intérêt public et qu'ils reposent au moins indirectement sur une base légale³⁸.

Une telle manière de faire devrait à tout le moins être admise au regard du but et du sens de la loi³⁹. Il est aussi envisageable de créer une base juridique générale confiant à la collectivité publique la faculté de conclure des contrats de droit administratif⁴⁰.

Égalité de traitement

Comme mentionné au point 3.1.2, le principe de

l'égalité de traitement ne revêt, dans le cas des mesures d'aménagement, qu'une portée limitée. La condition à remplir est que les différences de traitement soient objectivement justifiées. Dans les communes obtenant une forte pénurie de logements – en particulier abordables – il s'agira le pluspart du temps justifié d'imposer une obligation de construire des logements à louer ou à prix modérés, assortie d'un droit d'emption légal. Selon les circonstances locales, il peut être indiqué de ne grever d'une telle obligation qu'une partie des zones à bâtir de la commune.

Garantie de la propriété

L'édiction d'un droit d'emption légal en faveur de la commune représente une atteinte à la garantie de la propriété et requiert de ce fait une justification particulière (base légale, intérêt public, proportionnalité, voir point 3.1.3). Un droit d'emption contractuel restreint lui aussi la propriété, mais le propriétaire qui signe un pacte d'emption consent à cette restriction. Il faut néanmoins que la collectivité publique dispose de la marge de manœuvre juridique nécessaire et que les prestations convenues correspondent au sens et au but de la loi (point 3.1.1, principe de la légalité). Dans la variante 2 (point 3.3.1, b), il s'agit non seulement de tenir compte de l'atteinte portée à la garantie de la propriété, mais aussi d'examiner les conditions liées à l'exercice du droit d'emption, c'est-à-dire l'obligation qu'a le propriétaire de construire son terrain dans un délai déterminé (obligation de construire) en y réalisant des logements à louer ou à prix modérés (obligation de se

37 *Guinand/Mueller/Bossis, Das Schweizerische Obligationenrecht*, 6^e édition, p. 371.

38 VLP-ASPAN, Territoire & Environnement 6/06, Zones à bâtir (mesures de planification), Qui l'emporte, p. 50.

39 *Guinand/Mueller/Bossis, Das Schweizerische Obligationenrecht*, 6^e édition, p. 371.

40 ASPAN P 3125.

40 *Artemas, Baupflicht*, p. 186, avec référence à FATI 112 II 109.

41 *Artemas, Baupflicht*, p. 187. Avec le § 142 LC, le canton de Berne dispose par exemple d'une telle base en vue d'un placement de la plus-value par voie contractuelle.

conformer à une affectation déterminée). L'encargement d'une obligation légale de construire et de se conformer à une affectation déterminée, assorti d'un droit d'empion legal, représente une restriction grave de la propriété, l'utilisation de tout ou partie du terrain conformément à sa destination étant en effet renforcée beaucoup plus difficile, voire impossible. Il s'agit donc d'examiner si cette restriction repose sur une base légale suffisante, si elle est justifiée par un intérêt public et si elle est proportionnée au but visé (point 3.1.3). La question de la base légale a déjà été abordée plus haut (principe de la légalité). Eu égard aux buts sociaux de la Constitution fédérale et à son article relatif à l'encouragement de la construction de logements et de l'accès à la propriété (art. 41 al. 1 et art. 108 Cst.), la création de logements à louer ou à prix modérés répond sans conteste à un intérêt public. Celui-ci revêt un poids particulier dans les villes et communes où les réserves de terrains à bâtir sont faibles et la demande importante (point 3.1.3). Pour ce qui est de la proportionnalité, le critère de l'adéquation sera en général rempli, ceux de la nécessité et de la relation entre l'objectif poursuivi et les moyens mis en œuvre devront en revanche être examinés plus en détail dans chaque cas. L'ampleur de la pénurie de logements revêtra, pour le dernier de ces critères, une importance déterminante, plus l'offre de logements abordables sera faible, plus les mesures destinées à stimuler la construction de logements à louer ou à prix modérés pourront être incisives.

c) Droit d'empion legal ou contractuel?

En comparaison avec le droit d'empion contractuel, la solution légale a l'avantage de monter de façon claire et transparente quels terrains sont grevés d'un droit d'empion. La sécurité juridique s'en trouve accrue. L'encargement legal du droit d'empion permet en outre d'affecter à la construction de logements d'utilité publique des terrains dont les propriétaires ne seraient pas prêts à s'engager dans ce sens par voie contrac-

tuelle, ou sur qui la commune n'aurait pas les moyens de faire pression (bâches dans le milieu bâti et autres terrains dont le classement s'impose pour des raisons d'aménagement de territoire). La commune optera souvent pour l'une ou l'autre solution en fonction des circonstances locales. Plus les logements sont rares, plus ils sont chers, et plus la commune a intérêt à se réserver un droit d'empion par voie légale. En général, cependant, il sera peu judicieux de faire passer tous les nouveaux classements, car tous les secteurs ne se prêtent pas à la construction de logements d'utilité publique. En outre, les restrictions d'utilisation imposées doivent être proportionnées aux besoins effectifs.

La voie contractuelle offre pour sa part une plus grande flexibilité et permet à la commune de mieux tenir compte des particularités locales. Toutefois, compte tenu du risque élevé que ces solutions au cas par cas soient entachées d'arbitraire, la collectivité publique devra veiller à une grande transparence, en énonçant clairement les principes régissant la formulation des pactes d'empion. Si la conclusion d'un tel pacte peut constituer un élément important pour la décision de classement, elle ne saurait être seule déterminante. Lorsqu'il s'agit d'examiner si un terrain doit être classé en zone à bâtir, la commune doit tenir compte de critères objectifs, tels que l'apport du terrain à la construction en fait et en droit, les buts et les principes de la LAT, ainsi que les indications du plan directeur cantonal. On ne saurait renoncer à classer un terrain propre au développement du milieu bâti pour la seule raison que le propriétaire refuse de conclure un pacte d'empion, ni, à l'inverse, classer un terrain inapproprié au seul motif que le propriétaire y consent. Toutefois, la conclusion d'un pacte d'empion peut fort bien se révéler déterminante si plusieurs alternatives équivalentes se présentent pour l'extension de la zone à bâtir⁴². La voie contractuelle n'est en revanche guère praticable lorsque que la marge de manœuvre dont dispose la commune pour agrandir la zone à bâtir est faible ou négligeable, comme c'est par exemple le

cas dans les secteurs déjà largement bâtis ou idéalement reliés au milieu bâti existant. Dans de tels cas, en effet, les propriétaires seront peu enclins à s'engager contractuellement, réaliser des logements à louer ou à prix modérés, puis ils pourront compter sur le fait que leurs terrains finiront tôt ou tard par être classés⁴³. Dans les secteurs déjà largement bâtis, les propriétaires peuvent même prétendre à ce qu'ils le soient. En d'autres termes: plus un terrain se prête, pour des raisons objectives, à un classement en zone à bâtir, plus les moyens de pression dont la commune dispose sont faibles.

d) Variantes et exemple tiré de la pratique

Variantes

La variante 1 (point 3.3.1, a), selon laquelle la commune exerce son droit d'empion juste après le classement des terrains et entre immédiatement en possession d'une partie de ceux-ci, a pour avantage que la réalisation des logements d'utilité publique est du ressort de la commune. Celle-ci peut choisir de céder les terrains à un tiers (par exemple à un maître d'ouvrage d'utilité publique) ou d'assumer elle-même la maîtrise d'ouvrage de l'opération. En principe, la variante 1 permet de construire les logements souhaités plus rapidement que la variante 2 (point 3.3.1, b), selon laquelle la commune ne peut exercer son droit d'empion que si le propriétaire n'a pas rempli ses obligations à l'expiration du délai convenu. La variante 1 requiert cependant de la commune un investissement à ne pas sous-estimer.

Exemple tiré de la pratique

La réglementation de la commune d'Oberägeri poursuit deux objectifs: elle vise, d'une part, à permettre l'acquisition ou la location de logements à des conditions supportables et, d'autre part, à en faire bénéficier en priorité les habitants de la commune.

On peut considérer que les dispositions constitutionnelles relatives à la mise à disposition de loge-

ments à louer ou à prix modérés (art. 41 al. 1 let. e et art. 108 Cst.) et la législation cantonale sur l'encouragement de la construction de logements fournissent à la commune une base légale indirecte pour conclure des contrats dans ce sens. Les prescriptions et le règlement de la commune sur l'encouragement de la construction de logements décrivent de façon complète et détaillée les conditions régissant l'instauration d'une obligation de construire et de se conformer à une affectation déterminée, ainsi que l'édiction d'un droit d'empion en faveur de la commune. Le fait que la réglementation en question soit ancrée dans deux actes normatifs différents n'est cependant à sa bonne lisibilité. Une réglementation plus concise dans un seul et unique document serait bienvenue.

Le marché du logement zougous étant très tendu, la nécessité pour la commune de prendre des mesures visant à remédier à la pénurie de logements abordables est avérée. Le règlement communal a du reste déjà été appliqué avec succès. Ainsi 44 logements à louer ou à prix modérés ont-ils été construits sur un terrain que la commune avait acquis, après son classement, sur la base d'un pacte d'empion (ensemble «Rietmatli»)⁴⁴. La commune a ici chargé une entreprise totale de construire les bâtiments à prix fixe, ce qui a permis de céder les logements à des conditions supportables à des personnes remplissant les exigences définies dans la réglementation communale. Il est envisagé d'appliquer cette dernière à d'autres parcelles.

Le fait que les logements soient attribués en priorité aux habitants de la commune est défendable, puisqu'il permet d'éviter que des personnes domiciliées à Oberägeri ne doivent quitter leur lieu d'habitation par manque de logements abordables.

42 A. von Moos, *Bauprojekt*, p. 181.

43 A. von Moos, *Bauprojekt*, p. 182.

44 Selon les informations fournies par téléphone le 11.08.2009 par Monsieur Halter, directeur de la section Constructions et Sécurité.

(que ce soit par le biais d'un droit d'emption ou de toute autre mesure). Il est toutefois envisageable de combiner la définition de quotas avec une obligation de construire et un droit d'emption.

L'option décrite ici requiert une base légale au sens formel, énonçant de façon claire et univoque la définition des quotas (point 3.1.1). On devra en outre s'assurer que le droit cantonal ne s'oppose pas à l'introduction d'une telle réglementation au niveau communal. Si le droit cantonal comporte un catalogue exhaustif des types de zones envisageables, les communes n'ont pas la possibilité d'en créer d'autres dans leur règlement sur les zones et les constructions (point 3.1.1). La loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du canton de Zoug contient justement une énumération exhaustive des zones d'affectation communales admissibles (§ 18 PBG-ZG). La disposition concernée stipule que la zone à bâtir peut être subdivisée en zones d'habitation, en zones d'activités, en zones centre, en zones à prescriptions spéciales, en zones intermédiaires et en zones destinées à des constructions et installations d'intérêt public. La question de savoir auquel de ces types de zones doit être rattachée la zone destinée à la construction de logements à loyer ou à prix modérés prévue par la Ville de Zoug n'est pas claire. Le plus plausible est de l'attribuer à la zone à prescriptions spéciales, qui englobe les secteurs dont l'affectation requiert une réglementation particulière (§ 22 PBG-ZG). Le canton devra se pencher sur la question lors de la procédure d'approbation du nouveau règlement. Sur les constructions et les zones de la Ville de Zoug.

S'agissant des critères de l'intérêt public et de la proportionnalité, on se référera à ce qui a été dit au point 3.1.3. Dans les villes et les communes frappées par une forte pénurie de logements abordables (comme c'est le cas des communes du canton de Zoug), encourager la construction de tels logements répond incontestablement à un intérêt public. Quant à la proportionnalité de la mesure, elle devrait être examinée au cas par cas. Eu égard à un récent arrêt du Tribunal fédé-

ral relatif à la définition de quotas de résidences principales dans la région touristique de Crans-Montana, toutefois, on peut partir du principe que, dans une situation de pénurie comme celle que connaît la Ville de Zoug, il est conforme au droit d'allouer 50% de la surface constructible à la réalisation de logements à loyer ou à prix modérés. Dans l'arrêt mentionné, le Tribunal fédéral a même déclaré compatible avec la garantie de la propriété un quota de résidences principales de 70%. La Haute Cour a estimé que la nécessité de prendre des mesures efficaces répondait à un intérêt public majeur et qu'un quota minimal aussi élevé n'était dès lors pas disproportionné⁴⁹.

c) Appréciation générale

Comme le montrent les plans fixant des contingents de logements ou de résidences principales (point 3.4.2. c), la définition de quotas minimaux pour des activités déterminées est pratiquée avec succès. Un tel instrument peut donc aussi servir à encourager la construction de logements d'utilité publique. Ce type de mesure étant imposé par la puissance publique, sa réalisation ne dépend pas – à la différence de l'option consistant à accorder des bonus d'utilisation du sol (point 3.2) – de la volonté des propriétaires. Cela permet de mieux gérer l'impact de la construction de logements d'utilité publique sur le territoire et d'éviter un développement hétérogène du milieu bâti suite à une réaction variable des propriétaires aux incitations proposées (point 3.2.3. c).

Il est aussi envisageable de stimuler la construction de logements d'utilité publique par le biais de plans d'affectation spatiaux. Ceux-ci permettent même une meilleure maîtrise du développement des secteurs concernés, dans la mesure où les surfaces réservées au logement à loyer ou à prix modérés peuvent être judicieusement réparées et précisément localisées au sein du périmètre de planification.

49 Arrêt du TF TC_469/2008 du 26 mai 2009 (Crans-Montana), in: Recueil de jurisprudence VLP-ASPAN n° 3815.

Règlement sur les constructions de la Ville de Zoug

§ 37: Zone destinée à la construction de logements à loyer ou à prix modérés

1. La zone destinée à la construction de logements à loyer ou à prix modérés se superpose à une zone d'habitation ou d'activité. Dans cette zone, 50% au moins de la surface de plancher à comptabiliser sont à réserver à la construction de logements à loyer ou à prix modérés.

2. Un bonus d'utilisation du sol de 10% est octroyé sur la part dévolue à la construction de logements à loyer ou à prix modérés. Dans les secteurs soumis à plan d'aménagement détaillé, le bonus d'utilisation est accordé en plus des dérogations visées au § 32, alinéa 1.

§ 38: Fixation du loyer

1. Les bâtiments d'habitation doivent remplir les conditions déterminantes posées par la loi cantonale sur l'aménagement de la construction de logements en matière de construction. Les loyers maximaux admissibles sont fixés par l'exécuteur de la Ville d'enfente avec le maître d'ouvrage et conformément à la législation cantonale sur l'encouragement de la construction de logements. Ils ne peuvent dépasser les limites supérieures prévues.

2. [...]

3.4.4 Appréciation

a) *Définition de la notion de logement d'utilité publique*

Comme dans les solutions précédentes, il s'agit, ici aussi, de préciser ce qu'il faut entendre par logement d'utilité publique. Seule une définition univoque permettra en effet de déterminer si les quotas minimaux y afférents sont respectés. En ce qui concerne les possibilités de définir la notion, on se référera à ce qui a été dit aux points 2 et 3.2.3. a.

b) *Constitutionnalité*

La définition d'un quota minimal de logements d'utilité publique est, sur le fond, comparable à une prescription définissant la nature et l'intensité de la propriété foncière ne lui est pas enlevée de force

traif (point 3.3.4, b, principe de la légitimité), bon nombre d'auteurs estiment d'ailleurs que les contrats prévoyant un prélèvement de la plus-value sont admissibles même sans base légale expresse.⁵²

Il existe deux manières d'encourager la construction de logements d'utilité publique par le biais de la contribution de plus-value:

- Prévoir une exception à titre incitatif: il est possible d'exempter ou d'assujeter à une contribution de plus-value moins importante les terrains sur lesquels les nouveaux droits à bâtir sont utilisés pour construire des logements à loyer ou à prix modérés. Les modalités doivent être réglées dans la loi⁵³.
- Affecter les recettes au logement d'utilité publique: la loi fédérale sur l'aménagement du territoire n'impose pas d'affecter les recettes issues de la contribution de plus-value à un particulier. Il est donc possible de les utiliser pour les buts d'intérêt public les plus divers, tels que le financement de grands équipements, l'aménagement de l'espace public, la promotion des transports publics, le financement de mesures écologiques, l'indemnisation des propriétaires dont les terrains sont déclassés ou, justement, la construction de logements à loyer ou à prix modérés. Dans ce dernier cas, les recettes obtenues peuvent par exemple servir à la commune à soutenir des coopératives de construction et d'habitation ou à réaliser elle-même les logements souhaités.

3.5 Promouvoir le logement d'utilité publique au moyen de la contribution de plus-value

La contribution de plus-value est une redevance publique à la charge des propriétaires fonciers, par le biais de laquelle les plus-values foncières résultant des mesures d'aménagement du territoire et de développement des infrastructures prises par les pouvoirs publics sont en partie ou principalement transférées à la collectivité publique.⁵⁴ La contribution de plus-value répond à un sous-d'éguité et d'égalité des charges. Il s'agit de compenser les avantages et les inconvénients découlant des mesures d'aménagement. Si l'Etat doit indemniser les propriétaires en cas de moins-value due à une mesure d'aménagement, il doit, à l'inverse, pouvoir prélever une partie de la plus-value générée par ce type de mesures.⁵⁵ Bien que la loi fédérale sur l'aménagement du territoire assigne aux cantons la mission de légiférer dans ce sens (art. 5 al. 1 LAT), seuls deux cantons, à savoir Neuchâtel et Val-de-Ville, ont jusqu'ici ancré le principe du prélèvement de la plus-value dans leur législation. Certains cantons, notamment celui de Berne, connaissent une base légale permettant aux communes de prélever les plus-values par le biais de contrats conclus avec les propriétaires fonciers. Dans le sens de ce qui a été dit plus haut sur les contrats de droit adminis-

der à des échanges et de réaliser des projets d'intérêt public. Les communes peuvent donc aussi acquérir des terrains pour les affecter à la construction de logements d'utilité publique. Dans ce cas de figure, les terrains sont souvent cédés à des fondations immobilières de droit public ou à des coopératives de construction et d'habitation. En l'absence de telles fondations ou coopératives, les communes peuvent soutenir leur création. Mais elles peuvent aussi réaliser elles-mêmes des logements à loyer ou à prix modérés sur des terrains ou dans des immeubles leur appartenant. A la différence des maîtres d'ouvrage d'utilité publique, cependant, les communes ne peuvent pas toujours garantir que les prix ou les loyers restent abordables à long terme. En outre, réaliser et exploiter de tels logements peut impliquer pour elles un investissement considérable.

Différentes collectivités publiques, notamment certaines grandes villes, peuvent se prévaloir – parfois depuis de longues années – d'expériences très positives dans ce sens. Lorsqu'elles cèdent leurs terrains en droit de superficie, elles bénéficient par ailleurs de la rente foncière qu'elles en retirent chaque année, et qu'elles peuvent utiliser pour poursuivre leur politique foncière en faveur du logement d'utilité publique.

Le principal obstacle à la poursuite d'une politique foncière active réside aujourd'hui dans le fait que les collectivités publiques disposent rarement du capital nécessaire à l'acquisition des terrains. Un prélèvement systématique de la plus-value pourrait-il fournir des moyens supplémentaires (point 3.5).

4. Restrictions d'utilisation dans les zones à bâtir existantes

La plupart des mesures présentées jusqu'ici visent à affecter à la construction de logements à loyer ou à prix modérés des surfaces à classer ou à re-

convertir (p. ex. des friches industrielles). On pourrait cependant aussi imaginer d'étendre certaines de ces mesures à des zones à bâtir déjà construites ou largement construites, en grevant rétroactivement celles-ci d'une obligation de construire des logements d'utilité publique. Comme de telles mesures représentent toutefois, en général, une restriction grave du droit de propriété et qu'elles sont susceptibles d'impliquer une indemnisation des propriétaires pour expropriation matérielle⁵⁶, elles seront sans doute assez rarement envisagées dans la pratique. De plus, les mesures prises dans le cadre des nouveaux classements suffisent le plusant du temps à répondre aux besoins en logements abordables. Des restrictions d'utilisation applicables à des zones à bâtir existantes pourraient néanmoins entrer en ligne de compte dans les villes et communes ne disposant pas – ou pas en suffisance – de terrains à classer ou à réaffecter. Moins l'offre de terrains à bâtir est importante, plus les prix des terrains et les loyers augmentent dans les secteurs déjà bâtis. Les personnes qui n'ont pas les moyens nécessaires sont ainsi contraintes de chercher un logement ailleurs, les communes ne pouvant dès lors faire autrement que d'entreprendre les mesures destinées à encourager la construc-

tion de logements d'utilité publique. Les communes peuvent donc aussi acquérir des terrains pour les affecter à la construction de logements d'utilité publique. Dans ce cas de figure, les terrains sont souvent cédés à des fondations immobilières de droit public ou à des coopératives de construction et d'habitation. En l'absence de telles fondations ou coopératives, les communes peuvent soutenir leur création. Mais elles peuvent aussi réaliser elles-mêmes des logements à loyer ou à prix modérés sur des terrains ou dans des immeubles leur appartenant. A la différence des maîtres d'ouvrage d'utilité publique, cependant, les communes ne peuvent pas toujours garantir que les prix ou les loyers restent abordables à long terme. En outre, réaliser et exploiter de tels logements peut impliquer pour elles un investissement considérable.

Différentes collectivités publiques, notamment certaines grandes villes, peuvent se prévaloir – parfois depuis de longues années – d'expériences très positives dans ce sens. Lorsqu'elles cèdent leurs terrains en droit de superficie, elles bénéficient par ailleurs de la rente foncière qu'elles en retirent chaque année, et qu'elles peuvent utiliser pour poursuivre leur politique foncière en faveur du logement d'utilité publique.

Le principal obstacle à la poursuite d'une politique foncière active réside aujourd'hui dans le fait que les collectivités publiques disposent rarement du capital nécessaire à l'acquisition des terrains. Un prélèvement systématique de la plus-value pourrait-il fournir des moyens supplémentaires (point 3.5).

50. ATF 105 la 134, consid. 2a.
 51. Voir Bro, Commentaire de la LAT, art. 51a, 11.
 52. Antoniazzi, Baspelick, pp. 186 s., et références citées (en particulier à l'art. 51a de la loi sur les pages 192).
 53. Tardieu, Les communes, Algemesy, Vevaultsuepoch, 3^e édition, p. 520.
 54. On a en principe affaire à une expropriation matérielle lorsqu'un propriétaire se voit interdire l'usage qu'il était jusqu'alors en droit de faire de son terrain, ce quand l'interdiction restreint l'utilisation du terrain de façon particulièrement sensible, et qu'elle frappe un propriétaire unique ou une famille. Cette notion est indépendante de la destination telle que, 51a ne renvoie pas, d'indemnité. Ils devraient supporter un sacrifice par trop considérable en faveur de la collectivité. En l'occurrence, la question de savoir s'il y a ou non expropriation matérielle dépend du quota exigé de logements à loyer ou à prix modérés, ainsi que de la manière dont les communes ont agi. Il n'est pas exclu que, dans certains cas, s'il reste possible de faire du terrain concerné un usage économiquement raisonnable et conforme à sa destination d'origine.

tion de logements à louer ou à prix modérés aux zones à bâtir existantes. Une évolution analogue s'observe actuellement, dans des sites touristiques aussi renommés que St. Moritz ou Zermatt, dans le domaine des résidences secondaires. Là aussi, quotas minimaux de résidences principales et autres mesures destinées à juguler la construction de résidences secondaires sont étendus aux zones à bâtir existantes.

5. Pérennisation des intentions d'aménagement

Pour que les mesures présentées plus haut portent leurs fruits et que les terrains concernés soient durablement réservés à la construction de logements d'utilité publique, certaines dispositions doivent être prises. Si un propriétaire a par exemple bénéficié d'un bonus d'utilisation du sol parce qu'il a réalisé des logements à louer ou à prix modérés, il n'est plus possible de revenir sur les possibilités de bâtir supplémentaires accordées. En revanche, il se peut très bien que l'affectation des surfaces concernées change au fil du temps. Il faut donc veiller à ce que l'utilisation qui a motivé l'octroi de possibilités de bâtir accrues (la réalisation de logements abordables) subsiste à long terme. C'est aussi le cas lorsque la commune se réserve un droit d'emption, l'affectation des terrains à la construction de logements d'utilité publique représentant en effet souvent une condition essentielle à leur classement en zone à bâtir. Et s'il s'agit d'exempter de la contribution de plus-value prévue par la loi les terrains occupés par des logements à louer ou à prix modérés, ou de les faire bénéficier d'un taux de taxation inférieur, il est important aussi que leur affectation à du logement d'utilité publique reste durablement assurée.

Seule la définition de quotas de logements d'utilité publique offre – compte tenu de la stabilité des plans d'affectation (art. 21 al. 2 LAT) – une

certaine garantie juridique que l'objectif visé soit maintenu à long terme. Cette garantie n'est toutefois pas suffisante non plus. Il est nécessaire de prendre des mesures supplémentaires, telles que décrites aux points 5.1 à 5.

Un premier moyen de contrôle réside dans le permis de construire. Lors de la procédure d'autorisation, il s'agit de s'assurer que toutes les exigences applicables soient respectées. Si des quotas minimaux de logements à louer ou à prix modérés sont imposés, la localisation et la taille des surfaces correspondantes doivent être, à ce stade, définies avec précision. Le permis de construire ne peut être délivré que si les quotas prescrits sont effectivement respectés. Dans certains cas, il sera nécessaire de l'assortir de conditions et de charges destinées à garantir que le maître d'ouvrage remplisse ses obligations, par exemple en cas de réalisation par étapes⁵⁵.

Pour garantir à long terme que les logements souhaités soient bel et bien réalisés et maintenus, on pourra recourir aux mesures suivantes:

5.1 Cession des terrains à des maîtres d'ouvrage d'utilité publique

En vendant les terrains qu'elles possèdent à des maîtres d'ouvrage d'utilité publique ou, mieux encore, en les leur cédant en droit de superficie, les collectivités publiques s'assurent que l'objectif de créer des logements à louer ou à prix modéré soit maintenu à long terme. La plupart des coopérations de construction et d'habitation sont régies par l'utilité publique et, sous-couvert de la Charte des maîtres d'ouvrage d'utilité publique (point 2.1.2).

Règlement sur les constructions de la Ville de Zoug

§ 38: Maintien de l'affectation prévue, alinéa 2

[...]

4. L'affectation de la surface de plancher dévolue à la construction de logements à louer ou à prix modérés ne peut être modifiée. Pour garantir que l'affectation prévue soit maintenue, l'exécuteur de la Ville dispose d'un droit d'emption et de préemption à hauteur de la valeur de rendement susceptible d'être réalisée en cas de location de l'immeuble conformément à ladite affectation. L'interdiction de modifier l'affectation des immeubles et le droit d'emption et de préemption y afférent sont à mentionner au registre foncier au titre de restrictions de droit public à la propriété. Le droit d'emption et de préemption peut être cédé à des maîtres d'ouvrage d'utilité publique.

Règlement sur les constructions du district de Küssnacht

Art. 113: Construction de logements à louer ou à prix modérés, alinéa 4

[...]

4. Dans le cas des logements localisés, l'affectation de la surface brute de plancher minimale visée à l'al. 1 ne peut être modifiée pendant au moins 25 ans. Cette interdiction est mentionnée au registre foncier au titre de restriction de droit public à la propriété. La mention ne peut être radulée qu'avec l'assentiment du Conseil de district.

5.2 Interdiction de modifier l'affectation des immeubles et mention au registre foncier

Un autre moyen d'assurer la pérennité de l'objectif poursuivi consiste à dicter, dans la loi ou par contrat, une interdiction de modifier l'affectation des immeubles concernés, et à la mentionner au registre foncier. C'est par exemple ce qu'a fait la Ville de Zoug dans le cas de ses nouvelles « zones destinées à la construction de logements à louer ou à prix modérés » (point 3.4.3, voir encadré). Le district de Küssnacht prévoit une disposition analogue en lien avec son bonus d'utilisation du sol (point 3.2.2, al. 1), l'interdiction de modifier l'affec-

tion des immeubles étant ici limitée à 25 ans (voir encadré). Le règlementation adoptée par la Ville de Zoug va même plus loin, puisqu'elle accorde à l'exécuteur, au cas où un changement d'affectation menacerait, un droit d'emption et de préemption (point 5.3) devant être, lui aussi, inscrit au registre foncier.

55. Tessa Pissani, Die Vorschriften über einen minimalen Wohnanteil in Kerngebieten und anderen Wohn-Gewerbezone, in: Mithras, Heft 2/2010, Lausanne 1977, p. 24.

56. Blosz, Privatrecht, Grundbuch und Baubewilligungswesverfahren, in: ZBR 1993, 484.

6. Synthèse

Les solutions présentées dans cette étude montrent qu'il est possible d'encourager de façon ciblée la construction de logements d'utilité publique par des mesures d'aménagement du territoire, et que les communes peuvent faire population très homogène vivant tout à fait paillard à une plus grande mixité sociale. Dans le cas des solutions contractuelles et des systèmes incitatifs (octroi de bonus d'utilisation du sol), les communes sont fortement tributaires de la volonté des propriétaires de s'engager dans ce sens. Les réglementations ancrées dans la loi (droit d'emploi légal, définition de quotas dans les plans d'affectation) permettent en revanche d'imposer la réalisation de logements à louer ou à prix modérés. Là encore, cependant, il est primordial de collaborer avec les propriétaires (ou les propriétaires potentiels). Les maîtres d'ouvrage d'utilité publique jouent à cet égard un rôle de premier plan.

Il est indispensable de s'assurer que les intentions poursuivies restent à long terme. Pour ce faire, on pourra recourir à des instruments tels qu'interdictions de modifier l'affectation des immeubles, droits d'emploi ou de préemption en faveur des communes, inscriptions au registre foncier et/ou établissement de cadastres ou d'incoveniens des surcharges réservées à la construction de logements d'utilité publique. Il importe aussi de définir précisément ce qu'il faut entendre par «logements d'utilité publique» ou «à louer ou à prix modérés». En effet, seule une définition claire permettra d'appliquer les exigences juridiques formulées et de concrétiser les buts d'aménagement poursuivis.

L'octroi de possibilités de bâtir supplémentaires n'est pas recommandé. L'efficacité des bonus d'utilisation du sol et autres possibilités de bâtir accrues peut être considérée comme faible. D'une part, ceux-ci ne permettent pas aux autorités d'encourager de façon ciblée la construction de logements d'utilité publique, la-

quelle dépend en effet de la volonté des propriétaires concernés. D'autre part, les possibilités de bâtir supplémentaires accordées ne débloqueraient l'effet incitatif voulu que si elles sont d'une certaine importance. Or, des bonus élevés ne sont guère compatibles avec les exigences liées à la qualité du milieu bâti.

Les droits d'emploi peuvent se révéler judicieux l'édiction d'un droit d'emploi en faveur de la commune lors du classement de nouveaux terrains en zone à bâtir peut constituer un moyen adéquat de promouvoir la construction de logements d'utilité publique. On pourra à cet égard procéder de diverses manières. La commune pourra par exemple exercer son droit d'emploi au moment du classement. Mais ce droit pourra aussi lui servir de moyen de sanction au cas où un propriétaire ne s'acquitterait pas de son obligation de réaliser des logements à louer ou à prix modérés. La commune pourra opter pour un droit d'emploi contractuel ou légal. La voie contractuelle est peu prometteuse si les autorités disposent d'une faible marge de manœuvre en matière d'extension de la zone à bâtir et que les propriétaires peuvent de toute façon compter sur le classement de leurs terrains. Les droits d'emploi légaux, eux, n'ont pas à être négociés avec les propriétaires, mais sont imposés par la puissance publique. Ils doivent dès lors reposer sur une base légale claire, répondre à un intérêt public prépondérant et respecter le principe de la proportionnalité.

Les quotas: une solution d'avenir

La définition de quotas de logements d'utilité publique dans les plans d'affectation représente une solution très prometteuse. On manque certes encore d'expériences concrètes en la matière, et il faudra attendre quelques années pour savoir si le système approuvé par les citoyens de la Ville de Zoug en septembre 2009 donne vraiment satisfaction. Diverses expériences positives ont cependant déjà été faites dans des domaines similaires. On mentionnera à cet égard les quotas de

logements édifiés dans les villes où l'habitat tend à être supplanté par des activités commerciales ou de services bien plus lucratives, ou encore les quotas de résidences principales définis dans les sites touristiques où s'agit de juguler la construction de résidences secondaires.

Autres mesures

La construction de logements à louer ou à prix modérés peut aussi être encouragée par le biais de l'intérêt général dans les opérations correspondantes. Ainsi peuvent-elles vendre leurs terrains en les grevant de charges en faveur du logement à louer ou à prix modérés, ou les céder en droit de superficie à des maîtres d'ouvrage d'utilité publique.



Niklaus Spori, avocat,
VLP-ASPAN



Lukas Bühlmann, lic. jur.,
VLP-ASPAN

Avis de droit commandé par l'Office fédéral du logement (OFL)



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun Svizra

Département fédéral de l'économie DFE
Office fédéral du logement OFL

Impressum

Territoire & Environnement

VLP-ASPAN:

Documentation dans le domaine du développement territorial pour les membres de l'Association suisse pour l'aménagement national, paraît six fois par an en français et en allemand

Rédaction: Lukas Bühlmann

Traduction: Léo Biétry

Réalisation: Madeleine Ramseyer

Graphisme: Dynamite Advertising

Impression: Multicolor Print, Baar

Photo de couverture: VLP-ASPAN

Reproduction des textes et illustrations: autorisée moyennant l'indication de la source

VLP-ASPAN 

Association suisse pour
l'aménagement national
Sulgenrain 20, CH-3007 Berne
Tél. +41 (0)31 380 76 76
Fax +41 (0)31 380 76 77
info@vlp-aspan.ch
www.vlp-aspan.ch

PL 11246 modifiant la loi générale sur le logement et la protection des locataires LGL

commission du logement

27 janvier 2014, Genève

Lukas Bühlmann, directeur VLP-ASPAN

Christa Perregaux DuPasquier, VLP-ASPAN



VLP-ASPAN

Home Recueil de jurisprudence Actuals Recherche

Mon compte Se déconnecter DE FR

Actualité Conseil Formation Information Thèmes Réseau Portrait

Projets du concours EUROPAN primés

09.01.2014

Le jury du concours international EUROPAN a primé dix des 97 projets inspirés par la Suisse. Les villes de Couvet et Marly, de même que Kreuzlingen en partenariat avec la ville allemande de Constance, ont participé à la 12ème session du concours EUROPAN.

[Lire la suite](#)

09.01.2014

Projets du concours EUROPAN primés

19.12.2013

Mars 2014 : cours d'introduction à l'aménagement du territoire

17.12.2013

La perception du paysage est désormais une donnée connue

17.12.2013

Avec sa «Stratégie pour le développement durable», la Confédération est sur la bonne

SITES EN DIALOGUE

La croissance démographique et les besoins accrus d'espace, l'augmentation de la mobilité et le durcissement de la concurrence entre sites d'implantation exigent des villes et des communes qu'elles apportent un soin tout particulier au développement de leur territoire. Une densification intelligente nécessite des solutions sur mesure, qui soient adaptées aux réalités locales. À travers son nouveau centre de conseil SITES EN DIALOGUE,

VLP-ASPAN entend apporter son soutien aux villes et aux communes dans les questions liées à la densification, à la planification des

Vieille ville en mutation – Idées et outils contre le déclin des anciens centres



Cours et journées d'étude

13 mars 2014

Lausanne

Cours d'introduction à l'aménagement du territoire

Promouvoir le logement d'utilité publique

1. Politique foncière active de la collectivité
2. Octroi de privilèges pour stimuler la constructions
3. Part réservées pour du logement d'utilité publique
4. Droit d'emption de la collectivité

Ces mesures se laissent combiner.



1. Politique foncière active de la collectivité publique

VLP-ASPAN 

L'idée de base est la suivante:

- Acquisition de terrain par la collectivité.
- Transfert du terrain à des maîtres d'ouvrage d'utilité publique ou cession en droit de superficie

Le Conseil fédéral entend, par ailleurs, clarifier les possibilités et l'utilité d'accorder un droit de pré-emption aux communes en faveur de la construction de logements à prix modéré ou d'utilité publique et comment favoriser davantage de telles constructions sur des terrains non utilisés et appartenant à la Confédération ou d'entreprises liées à la Confédération.

2. Octroi de privilèges pour stimuler la construction

par ex. augmentation de l'indice d'utilisation du sol

Idée de base

Possibilité de construire plus, si une certaine part de la construction est dévolue à des logements d'utilité publique.

Attention: l'indice d'utilisation est conçu pour harmoniser l'ensemble d'une structure de quartier. Le bonus va à l'encontre de cette harmonisation ce d'autant plus qu'il doit être élevé (plus de 10%) pour être intéressant et incitatif.

Attention: vu l'urgence de la problématique à Genève, il apparaît peu judicieux de faire dépendre la construction de logements d'utilité publique du bon vouloir des propriétaires.

3. Part réservée au logement d'utilité publique

Idée de base

- **Définition d'une certaine part de la surface constructible dévolue à du logement d'utilité publique**
- **Dans le plan d'affectation général** LCI à Genève **ou dans un plan d'affectation spécial** PLQ à Genève.

À Genève, les articles 4, 4a et 5 LGZD fixent déjà une telle proportion à concrétiser via les PLQ pour les zones de développement.

4. Droit d'emption lors d'une mise en zone à bâtir



Idee de base et mise en œuvre de manière générale

- **Lors de l'affectation d'un terrain en zone à bâtir, une partie du terrain est réservée pour du logement à loyer ou à prix modérés.**

- **Avec un droit d'emption, la commune se réserve le droit d'acheter tout ou partie du terrain pour créer du logement à loyer ou à prix modéré ou pour le céder en le vendant ou en accordant un droit de superficie à des maîtres d'ouvrage d'utilité publique.**



Promouvoir le logement d'utilité publique à Genève; mesures existantes

- A. La LGL actuelle prévoit un droit de préemption dans les zones de développement**

- B. La LGZD art. 2 al. 1 renvoie à des conditions financières à respecter dans le cadre de l'autorisation de construire pour respecter les proportions de logements d'utilité publique art 4, 4a et 5 LGZD**

- C. La LGL actuelle prévoit un droit d'expropriation sous certaines conditions**

A. Droit de préemption à Genève



Dépend d'une vente décidée par le propriétaire

L'Etat peut se substituer à l'acquéreur aux conditions fixées par l'acte ou offrir un prix fixé par l'Etat

si le vendeur ne veut pas, l'Etat a un droit d'expropriation; art. 5 al. 1 LGL

Petite remarque préalable:

La rédaction de l'actuel art. 3 LGL n'est pas claire:

S'agit-il de procédures de modifications de zones en cours? Dans quelle mesure peut-on appliquer les principes de la LGL dans une zone ordinaire?

B. Quota et conditions financières à Genève



En zone de développement, il faut en principe passer par un PLQ

La LGZD exige une certaine proportion de logements d'utilité publique et renvoie à des conditions chiffrées

art. 4, 4a et 5 LGZD

Un promoteur est tenu de présenter un plan financier correspondant aux exigences de la LGZD et aux barèmes.

C. Droit d'expropriation à Genève



«Pour remédier à la pénurie de logements, l'Etat et les communes intéressées peuvent acquérir par voie d'expropriation les terrains qui leur sont nécessaires à la construction d'ensembles de logements d'utilité publique» art. 7 et 8 LGL

Question: faut-il une loi ad hoc ou les articles 7 et 8 LGL sont à considérer comme des lois générales pour dire que le projet est d'utilité publique? Art. 3 LEx-GE.

Promouvoir le logement d'utilité publique à Genève



Premières conclusions

Il est important d'actualiser la question de la promotion du logement d'utilité publique à Genève.

Genève dispose déjà de différentes mesures pour promouvoir le logement d'utilité publique. Il est nécessaire de bien connaître le contexte législatif dans lequel s'insère le PL 11246

Quelles que soient les mesures, elles nécessitent un budget. Si ce dernier fait défaut, les mesures resteront lettre morte. Le PL 11246 ne prévoit rien point de vue budget.

Projet de loi 11246

Compréhension du texte de loi proposé

- Le droit d'emption ne s'exerce qu'à la suite d'une modification de zone 2B du PL
- Il s'agit d'un droit d'emtion légal non contractuel à exercer dans les 90 jours après que le terrain ait été mis en zone

Projet de loi 11246

Compréhension du texte de loi proposé

- Le prix de reprise n'est pas fixé, l'Etat peut *décider* art 2C al. 1 lettre b OU *offrir* art. 2C al. 1 lettre c du PL.
- Le propriétaire peut refuser l'*offre* (mais pas la *décision*?) proposée art 2C al. 1 lettre d du PL
- La collectivité peut alors, sous certaines conditions, exproprier le propriétaire art 2C al. 1 lettre d du PL

Projet de loi 11246

Questions de compréhension

- Est-ce voulu que l'art. 2C al. 1 lettre b parle de *décision* et la lettre c parle d'*offre*?
- Le propriétaire peut-il s'opposer aux deux: offre et décision? La lettre *d* parle d'*offre*, mais se réfère à la lettre *b* qui concerne la *décision*...

Réflexions et questions 1

- **La LAT révisée exige dorénavant que lors de toutes nouvelles mises en zone à bâtir, la disponibilité des terrains soit garantie** art. 15 al. 4 lettre d LAT-révisée
- **Les cantons doivent prendre des mesures pour que les terrains soient réellement utilisés conformément à leur affectation** art. 15a al. 1 LAT
- **Si l'intérêt public le justifie, l'autorité compétente doit pouvoir imposer un délai à la construction et, en cas d'inexécution, ordonner des mesures** art. 15a al. 2 LAT

Réflexions et questions 2

- **La LAT révisée exige aussi une adaptation du prélèvement de la plus-value** augmentation du taux, adaptation du seuil vers le bas... **Celle-ci pourrait avoir une influence sur l'argent à disposition pour du logement d'utilité publique**
- **Ne faudrait-il pas plutôt viser un paquet de mesures?**

Réflexions et questions 3

- **Qu'apporte le droit d'emption de plus que ce que les lois existantes ne pourraient couvrir si elles étaient clarifiées et appliquées réellement?**
- **La structure, reprise du droit de préemption, de passer par une «offre» de prix pour finir, cas échéant, par un droit d'expropriation est une particularité genevoise inutilement complexe.**

Réflexions et questions 4

- **Renforcer et clarifier les mesures existantes au lieu d'en ajouter de nouvelles.**
- **Introduire un délai comparable à celui proposé dans le PL pour faire réagir la collectivité** 3 mois
- **Clarifier les art. 7 et 8 LGL dans le sens où ils seraient considérés comme répondant à l'art. 3 al. 1b LEx-GE**
Loi décrétant d'une manière générale l'utilité publique. Il faudrait toutefois prévoir une disposition pour le respect du principe de la proportionnalité.
- **Clarifier l'art. 3 LGL** modification de zones en cours, zones de développement



QUESTIONS

Objet : **Droit de superficie: Mécanismes de la rente de superficie et de l'indemnité en cas de retour anticipé des constructions et à l'échéance du droit .**

A) Le droit de superficie

Le droit de superficie est la servitude en vertu de laquelle une personne / une collectivité a le droit d'avoir ou de faire des constructions, soit sur le fonds grevé, soit au dessous (art. 779 al.1 CC). La conséquence essentielle du droit de superficie est que le titulaire de la servitude devient propriétaire des constructions et autres ouvrages établis au-dessus ou au-dessous du fonds grevé.

Ce droit permet ainsi aux collectivités publiques de conserver la maîtrise du foncier, tout en le mettant à disposition des fondations immobilières de droit public, des coopératives etc. Pour le superficiaire, l'intérêt du droit de superficie réside dans le fait qu'il n'a pas besoin d'investir des montants importants pour pouvoir disposer du terrain. Sous sa forme distincte et permanente (DDP), droit distinct-il est cessible et transmissible- et permanent- il est permanent s'il est établi pour trente ans au moins ou pour une durée indéterminée (art. 655 al.3 ch.2 CC) et qu'il n'est donc pas constitué en faveur d'une personne déterminée (art. 655 al.3 ch. 1 CC), il peut être immatriculé au registre foncier en tant qu'immeuble au sens de l'article 655 CC. Le droit de superficie est généralement accordé moyennant une contre-prestation, soit la rente de superficie.

B) La rente de superficie

La pratique administrative (PA/SI/001.05) relative aux prix admis dans les plans financiers pour les terrains sis en zone de développement est applicable à la détermination de la rente du droit de superficie concédé par l'Etat de Genève (rente du sol).

En principe, la rente est due dès l'entrée moyenne des locataires selon l'arrêté définitif du Conseil d'Etat. Elle se paie par semestre d'année civile. Il est également prévu que la rente peut être ajustée proportionnellement à l'ISPC et, en fonction de l'évolution du prix des terrains, tous les 10 ans. Elles sont généralement indexées dès la 1ère année.

Le taux de rendement appliqué diffère selon le but des constructions qui seront développées sur le terrain faisant l'objet du droit de superficie.

En zone ordinaire, pour les logements non soumis à la LGL ou à la LUP ainsi que pour les surfaces administratives et commerciales de même que pour les terrains industriels de même qu'en zone de développement sur fond agricole ou fond industriel, la détermination de la rente de superficie tient compte des prix du marché et s'agissant de la dernière hypothèse de la pratique administrative de l'Office cantonal du logement fixant les prix admis dans les plans financiers (PA/SI/001.05) et des pratiques administratives de la FTI en zone de développement industriel et artisanal (ZDIA).

C) Le retour (anticipé ou à l'échéance) des constructions

L'article 779f CC prévoit, à titre de sanction, le retour anticipé des constructions en cas d'excès de l'exercice du droit réel ou en cas de violation des obligations contractuelles du superficiaire. Elle prive le superficiaire de sa servitude, sans que celle-ci ne soit pour autant radiée.

Dans ce cas, comme dans celui du retour des constructions à l'échéance du droit de superficie, le propriétaire doit verser une indemnité équitable pour le retour des constructions qui lui échoient (art. 779 g al. 1 et 2 CC). Dans le cas du retour anticipé, l'indemnité ne peut

représenter un dédommagement complet car la faute du superficiaire est, généralement, prise en compte.

Selon la pratique, l'Etat de Genève accordera au superficiaire une indemnité dont le montant maximum sera égal à la valeur intrinsèque à dire d'experts des constructions et installations fixes au jour de l'extinction du droit de superficie. L'article 779 g alinéa 1 in fine CC est réservé, c'est-à-dire qu'il peut être tenu compte de la faute du superficiaire, qui peut ainsi réduire l'indemnité due.

Dans la majorité des cas, les droits de superficie sont reconduits à leur échéance. Si ce n'est pas le cas, les constructions font retour au propriétaire du terrain, moyennant le versement d'une indemnité au superficiaire à l'échéance du droit.

A l'extinction du droit de superficie à sa première échéance ou à celle de son renouvellement, les constructions et installations fixes établies en vertu de ce droit passent en la propriété de l'Etat de Genève. En cas de non-renouvellement par l'Etat de Genève, et ce, pour utiliser les constructions pour son propre usage ou pour les confier à un tiers, une indemnité sera calculée selon le principe prévu en cas de retour anticipé, soit à la valeur intrinsèque à dire d'experts des constructions et installations fixes au jour de l'extinction du droit de superficie.

D) Autres conditions liées au droit de superficie

S'agissant des droits de préemption, il prévu que le droit de préemption légal du superficiaire soit contractuellement supprimé. Quant au superficiant, ce dernier dispose d'un droit de préemption légal (art. 682 CC) contre tout acquéreur du droit de superficie. Ces droits peuvent être exercés aux mêmes conditions que les droits de préemption conventionnels. Enfin, suivant la zone où se situe le bien fond, il existe également un autre droit de préemption légal au sens de la LGL, étant précisé que le droit de préemption LGL est subsidiaire à celui prévu par l'article 682 CC (art. 3 ss LGL).

Enfin, il convient de relever qu'il n'existe pas toujours une articulation entre le contrat de superficie et les statuts de la coopérative à qui le droit est concédé. Cependant, en principe, les statuts de la coopérative à qui le droit de superficie est concédé ou le contrat de superficie contiennent des dispositions visant à éviter que le but pour lequel le droit de superficie est concédé soit modifié sans l'accord du superficiant.

Raphaela Vavassori
Juriste



Volume 18 Chapitre 4 Fiche 129
 REALISATIONS IMMOBILIERES
 EDITION no 80 DECEMBRE 1986
 EDITION CNP SUISSE - 1020 RILENENS

RUE DE LYON 5-7

Logements et surfaces commerciales
 GENEVE - GE

Maitre de l'ouvrage Coopérative
 de construction et d'habitation
 Lyon-Jura, Genève.

Architecte Jacques Malhat, archi-
 tecte SIA-AGA, rue Saint-Laurent
 3, 1207 Genève.

Ingénieurs civils Perreten &
 Milleret SA, rue Jacques-Grosselin
 21, 1227 Carouge.

Bureaux techniques
 Electricité:
 Bureau d'études techniques
 Pierre Reichenbach,
 rue Michel-Simon 7,
 1205 Genève.

Sanitaire:
 Pierre Buclin,
 technique sanitaire,
 rue Boissonnas 9,
 1227 Acacias.

Chauffage/Ventilation:
 Coorditec - Christian Chambaz,
 bureau d'études techniques,
 avenue Vibert 14,
 1227 Carouge.

Géotechnique:
 Pierre & Claude Dériaz & Cie SA,
 géotechnique appliquée,
 rue Blavignac 10,
 1227 Carouge.

Ingénieur bois:
 Charpente Concept
 Thomas Buchi SA,
 chemin du Vuillonex 20,
 1232 Contignion.

Gér-mètre
 Morand Bowier,
 ingénieurs EPFL-SIA,
 géomètres officiels,
 route de Irainex 33,
 case postale 1611,
 1227 Carouge.

Coordonnées
 Rue de Lyon 5-7,
 1201 Genève.

Conception 1991 - 1992

Réalisation 1995 - 1996



HISTORIQUE / SITUATION

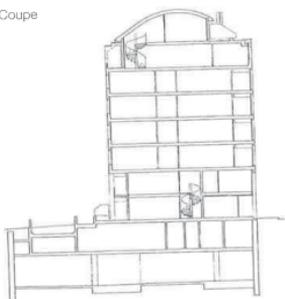
Coopérative pour l'accèsion à la propriété. L'association sans but lucratif pour la construction de logements à loyer limité cherchait depuis de nombreuses années un terrain pour la réalisation de ses objectifs. La Ville de Genève ayant accepté de lui céder une parcelle

située à la rue de Lyon en droit de superficie, l'association s'est alors constituée en coopérative pour la construction d'un ensemble de logements.

Ainsi est née la coopérative de construction et d'habitation Lyon-Jura, qui permet à ses membres l'accèsion à la propriété à part entière selon le régime de la propriété par étage.

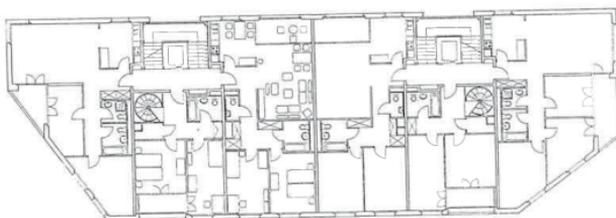


Coupe

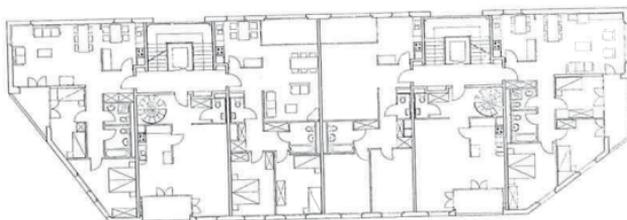
**Caractéristiques générales**

Surface du terrain:	1'140 m ²
Surface brute de planchers:	6'640 m ²
Emprise au rez:	662 m ²
Prix total:	12'090'000.—
Prix/m ³ SIA (CFC),	
log. + com.:	555.—
garage:	300.—
Nombre d'étages sur rez:	7 y.c. attique
Nombre niveaux souterrains:	2

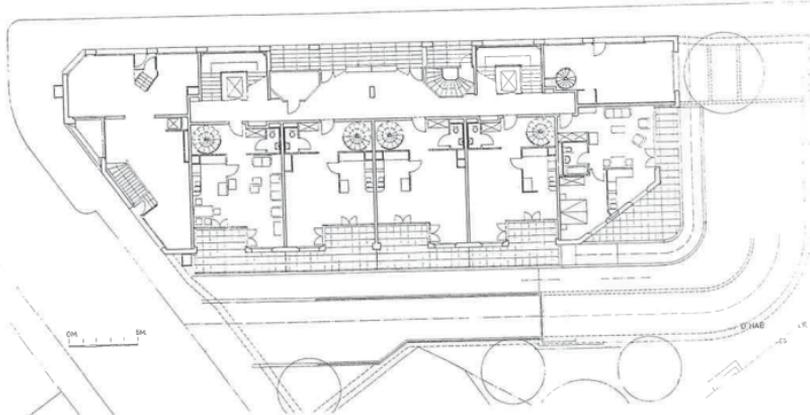
3ème étage

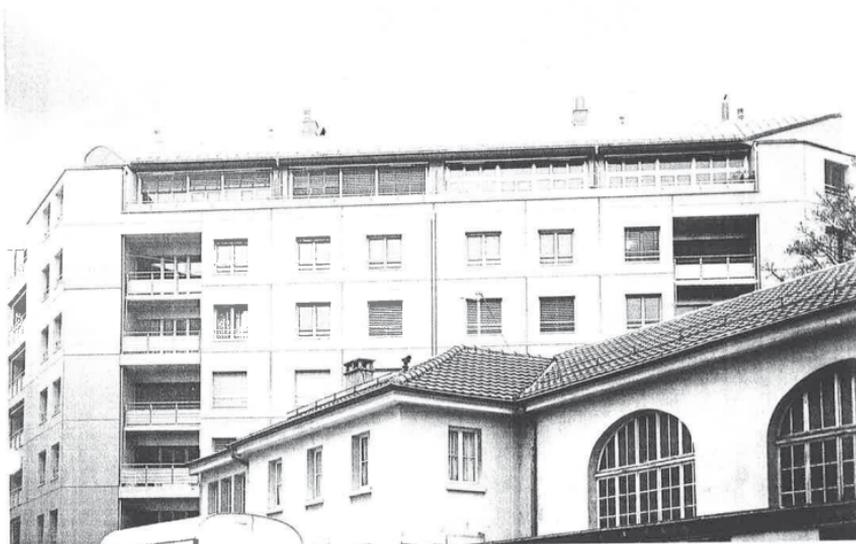


2ème étage



Rez-de-chaussée





Seo

ENTREPRISES ADJUDICATAIRES ET FOURNISSEURS*Liste non exhaustive*

Démolition	BEAUME & CIE SA 1213 Petit-Lancy	Serrurerie	SERRURERIE CAROUGEISE 1227 Carouge
Maçonnerie - Béton armé	BETON-BAU SA 1219 Le Lignon	Portes métalliques	GIVINDUSTRIE SA 1217 Meyrin
Préfabriqués fourniture	PRELCO SA 1214 Vernier	Menuiserie extérieure	COSTA ROLAND 1217 Meyrin
Parois moulées Terrassement	SA CONRAD ZSCHOKKE 1219 Aire	Menuiserie intérieure	DELL'ACQUA & CIE SA 1219 Châtelaîne
Charpente structure	BARRO & CIE SA 1227 Carouge	Armoires	FRAGNIERE R. 1227 Carouge
Escaliers bois	ANGELOZ CHARPENTE 1257 Charrot	Vitrage alu	MABILIA & CIE 1219 Aire
Coujons escaliers	HESS SA 1227 Carouge	Vitrerie	LORETTI PIERRE 1227 Carouge
Forçanterie - Etanchéité	CERUTTI TOITURES SA 1226 Thônex	Plots de verre	CONTI JEAN-PIERRE 1219 Châtelaîne
Tableaux électriques	HIRSIGER 1227 Carouge	Stores alu + toile	GRIESSER SA 1217 Meyrin
Electricité	Consortium RHONE-ELECTRA SA & KREUTZER SA 1211 Genève 29	Caves	SPILLER AG 3052 Zollikofen
Chauffage	BOSSON R. & PILLET R. SA 1213 Petit-Lancy	Chapes	EUBÖOLITH SA 1800 Vevey
Ventilation	TRAITAIR SA 1217 Meyrin	Parquet	EGGLY SA 1211 Genève 11
Sanitaire	CERUTTI SANITAIRES SA 1211 Genève 6	Papier-peint	STROHBACH MICHEL 1208 Genève
Cuisines	ACW Agencement de cuisines Walder 1227 Carouge	Carrelages	GATTO GIUSEPPE 1201 Genève
Appareils cuisines	MARECHAL ANDRE SA 1207 Genève	Plafonds métal	STAFF DECO Albert Lopez 1209 Genève
Ascenseurs	ASCENSEURS MENETREY SA 1680 Romont	Nettoyage	STENA SA 1203 Genève
Plâtrerie - Peinture	MODULANCY SA 1213 Petit-Lancy	Aménagements extérieurs	RAVIGLIONE JEAN-MICHEL 1217 Meyrin

Date de dépôt : 23 septembre 2014

RAPPORT DE LA PREMIÈRE MINORITÉ

Rapport de M. Mathias Buschbeck

Mesdames et
Messieurs les députés,

La question de la maîtrise foncière revêt une importance primordiale pour assurer un meilleur développement des logements d'utilité publique, pour assurer un urbanisme de qualité et pour atteindre les objectifs de la LUP.

Pour rappel, cette loi prévoit la constitution d'un parc pérenne de logements d'utilité publique de 20 % du parc locatif du canton, qui nécessite des efforts importants, car le taux de logements LUP au 31.12.2011 est de seulement 9,29 % selon le rapport d'activités sur la mise en œuvre de la loi LUP. La nécessité d'améliorer significativement les résultats de notre politique foncière est soulignée plusieurs fois dans ce rapport. Raison pour laquelle Les Verts ont déposé de projet de loi visant à faciliter la mise en œuvre d'une politique foncière active ; lors d'un déclassement, l'Etat ou la commune peut acquérir, de manière prioritaire, les parcelles qui lui sont nécessaires, les prix étant fixés en fonction des conditions usuelles du moment et des types de zones concernées (affectation, densité...).

Lors des travaux de la commission sur cet objet, une audition a été particulièrement éclairante : celle d'un expert immobilier.

Il constate que depuis 15 ans on a très peu construit à Genève et que ce n'est ni un problème de manque de terrains à bâtir, ni un manque des personnes compétentes dans le domaine, encore moins un problème d'argent.

La seule raison de l'absence de construction est l'absence de projet de construction.

Cela s'explique aisément ; en terme économique, cela ne coûte pas de thésauriser un terrain à bâtir car le terrain n'est pas périssable et les prix fonciers prennent de la valeur avec le temps. Le droit d'emption est donc à considérer comme un outil extrêmement efficace face au problème de l'absence de construction en zone à bâtir.

Sa simple existence, sans même qu'il soit utilisé, représente une menace telle qu'aucun propriétaire ne souhaiterait plus spéculer sans construire.

C'est à ce moment que s'élèvent les cris d'orfraie : c'est une atteinte inacceptable au droit de propriété ! C'est effectivement le nœud du problème, et il est politique : quel arbitrage faire entre le droit à la propriété et le droit au logement ?

Pour les Verts, en période de pénurie comme nous en connaissons depuis des décennies, il est clair que l'intérêt de l'ensemble de la population et son droit à se loger valent bien plus les intérêts particuliers de quelques propriétaires. Encore une fois, on peut constater que la droite refuse un outil qui permettrait de construire, sans contestation possible, plus rapidement plus de logements, pour défendre quelques intérêts particuliers.

Pour toutes ces raisons, le rapporteur de la première minorité vous invite à accepter le PL 11246, qui permettra la mise à disposition de logements dont la population genevoise a désespérément besoin.

Date de dépôt : 23 septembre 2014

RAPPORT DE LA SECONDE MINORITÉ

Rapport de M^{me} Caroline Marti

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le droit d'emption tel qu'institué par ce projet de loi offre à l'Etat la possibilité d'empter un terrain au prix fixé par lui, dans les 90 jours après l'entrée en force du déclassement de la parcelle. Subsidiairement, les communes jouissent également d'un tel droit dans les 60 jours après la décision de l'Etat de renoncer à son droit d'emption sur un terrain donné. Ce projet de loi introduit donc un nouvel outil de maîtrise foncière qui s'inscrit en complément du droit de préemption et du droit d'expropriation. Il se distingue du droit de préemption puisqu'il n'intervient pas au moment de la vente du terrain entre deux privés mais au moment du déclassement, donc de la décision politique de densification de la zone. De ce fait, le droit d'emption permet de contourner le principal écueil auquel se heurte généralement de droit de préemption : le refus du propriétaire de vendre son terrain. Il présente également l'avantage d'intervenir au début de la procédure de mutation de la zone, à l'inverse de l'expropriation, ce qui permet à l'Etat d'avoir une vue globale du développement d'une zone et de mener rapidement une planification de la création d'un nouveau quartier.

Lors du traitement de ce projet de loi en commission du logement, nous avons auditionné M. Philippe Favarger, économiste, chargé d'enseignement à l'EPFL et spécialiste du logement. Au cours de son audition, il a mentionné « l'obstacle foncier » comme étant l'obstacle principal à la construction de logement, aujourd'hui, à Genève. Selon lui, les caractéristiques économiques du marché foncier genevois (des terrains en quantité strictement limitée couplée à la croissance économique et démographique du canton de Genève) engendre une augmentation continue de la valeur des terrains, ce qui provoque un phénomène de thésaurisation des terrains à bâtir.

Il en conclut qu'à Genève « les terrains à bâtir ne sont, en grande partie, pas disponibles à la construction ».

Il soulève donc que l'enjeu pour promouvoir la construction de logement à Genève est de rendre le foncier disponible. Il évoque alors deux solutions possibles pour parvenir à ce but, à savoir, surdimensionner les terrains à bâtir ou instaurer un droit d'emption. Dans le contexte genevois et face à la future impossibilité de déclasser des parcelles répertoriées en surfaces d'assolement (SDA), il est difficilement envisageable d'avoir recours à la première des solutions.

L'introduction d'un droit d'emption permettrait donc de réduire la longue période qui s'écoule généralement entre le déclassement d'un terrain et sa vente, permettant la construction de logements. De ce fait, cela permettrait également à l'Etat de reprendre la maîtrise de l'aménagement, du développement et de l'urbanisation de notre canton. Les décisions en la matière dépendent aujourd'hui davantage de la bonne volonté des propriétaires privés que d'une véritable planification répondant aux besoins de la population.

Si la maîtrise foncière, et notamment le droit d'emption, favorise la création de logements d'une manière générale, c'est d'autant plus vrai pour la construction de logements d'utilité publique (LUP). C'est du moins ce qu'affirme un avis de droit demandé par l'association suisse pour l'aménagement national (VLP-ASPAN). Selon cette association auditionnée dans le cadre des travaux de la Commission du logement, « lorsqu'il y a un tel besoin, comme dans le canton de Genève, il est rare que le propriétaire veuille construire du LUP ». Or, « vu l'urgence de la problématique à Genève, il apparaît peu judicieux de faire dépendre la construction de logements d'utilité publique au bon vouloir des propriétaires ». Une politique foncière active, à savoir l'acquisition de terrain par la collectivité et le transfert de ces terrains à des maîtres d'ouvrage d'utilité publique, constitue donc un pilier fondamental de l'augmentation du parc de logements bon marché.

Outre la problématique des investisseurs privés, peu enclins à opter pour la construction de LUP, les discussions de la commission du logement ont mis en exergue l'impact du prix du foncier sur les loyers des futurs logements. Le droit d'emption permettrait donc à l'Etat d'acquérir des terrains et de les mettre à disposition des fondations immobilières de droit public ou des coopératives par le biais de droits de superficie. De ce fait, le prix du foncier ne constituerait plus un obstacle à la création de logements bon marché.

Finalement, le droit d'emption permettrait d'accélérer la construction de logements LUP. La minorité de la commission en veut pour preuve les déclarations du groupement des coopératives d'habitation genevoises qui a

affirmé avoir la capacité financière de construire 6'000 logements sur 5 ans. Il ne leur manque que l'accès aux terrains pour mettre en œuvre la construction de ces logements.

Toutefois, le droit d'emption, à l'instar des autres outils de politique foncière active, aurait impérativement besoin de moyens financiers conséquents pour déployer ses effets.

Est-il encore nécessaire de rappeler que les objectifs édictés par la loi LUP, en matière de construction de logements d'utilité publique, s'élèvent à 20% du parc immobilier genevois ? Est-il encore nécessaire de rappeler qu'aujourd'hui les LUP ne représentent que 9.45% du parc total de logements ? Est-il encore nécessaire de rappeler que le pourcentage de logement LUP n'a augmenté que de 0,12 point de pourcentage en 2013 ?

C'est pour remplir rapidement ces objectifs que Genève a aujourd'hui besoin d'une politique ambitieuses en matière de construction de logements d'utilité publique, besoin d'une politique ambitieuse en matière de maîtrise du foncier et donc de moyens financiers d'envergure pour mettre en œuvre cette politique publique que les genevoises et genevois attendent depuis bien trop longtemps.

A la lumière de ces différentes considérations, la minorité de la Commission du logement vous recommande d'accepter ce projet de loi.