

*Date de dépôt : 4 novembre 2015*

## **Réponse du Conseil d'Etat**

**à la question écrite urgente de M. Alberto Velasco : Quelles garanties lors de la remise de droits de superficie sur des terrains du canton ou de la Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif (FPLC) ?**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

En date du 16 octobre 2015, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une question écrite urgente qui a la teneur suivante :

*L'instrument du droit de superficie (DDP) est toujours plus utilisé par les collectivités publiques ou par des privés détenteurs de terrains qui n'entendent pas s'en dessaisir. En effet, vendre un terrain pour une collectivité publique, ce n'est assurément plus très tendance. Surtout en pleine ville. La plupart des collectivités préfèrent conserver précieusement leurs biens fonciers et les mettre en droit de superficie. Par réflexe de propriétaire, mais surtout pour influencer plus directement le programme des constructions prévues.*

*Un contrat de droit de superficie (que les initiés appellent DDP, pour droit distinct et permanent) peut contenir beaucoup plus de conditions que le règlement des constructions. En Suisse, les villes ont commencé à recourir amplement à cet instrument dans les années soixante pour soutenir une politique du logement centrée alors sur le secteur subventionné. Cette location de longue durée se faisait à des conditions très avantageuses, voire gratuites dans certains cas. Aujourd'hui, ces politiques du logement s'étendent à la classe moyenne, voire à la PPE.*

*« Un contrat de DDP consiste à mettre un terrain à disposition d'un promoteur immobilier afin d'y réaliser des constructions. Ce droit s'apparente à une location sur un très long terme (30 à 100 ans selon le code civil) : en effet la mise à disposition d'un terrain en DDP génère une rente*

annuelle pour le propriétaire du terrain. Ce droit est dit « distinct et permanent » parce que le propriétaire (ou superficiel) du terrain reste propriétaire, alors que le promoteur immobilier (ou superficiaire) est quant à lui propriétaire des constructions »<sup>1</sup>.

A Genève, la nouvelle constitution a rappelé qu'il fallait un contrôle spécifique en cas d'aliénation de terrains, soit un vote du parlement, par le biais d'une loi, attaquable en référendum :

### **Art. 98 Aliénation d'immeubles**

<sup>1</sup> Le Grand Conseil approuve par voie législative l'aliénation de tout immeuble propriété de l'Etat ou d'une personne morale de droit public à des personnes physiques ou morales autres que les personnes morales de droit public.

<sup>2</sup> Sont exceptés et soumis à l'approbation du Conseil d'Etat :

- a) l'aliénation d'immeubles propriété des Services industriels, des communes ou des fondations communales de droit public;
- b) les échanges et transferts résultant d'opérations d'aménagement du territoire, de remembrement foncier, de projets routiers ou d'autres projets déclarés d'utilité publique.

<sup>3</sup> L'aliénation d'immeubles propriété de la Banque cantonale n'est pas soumise à autorisation.

Or, aujourd'hui, on voit fleurir des projets où le canton « aliène » des terrains par le biais du DDP pour permettre la constitution de PPE<sup>2</sup>, sans qu'il ne soit possible ni au parlement d'exercer son contrôle démocratique, ni au corps électoral de le démentir, le cas échéant.

On voit également des coopératives ayant obtenu des terrains étatiques se saborder elles-mêmes après les 10 ans de contrôle en zone de développement pour se constituer en PPE et ainsi détourner le but pour lequel elles avaient bénéficié du terrain<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Rapport d'étude « Définition des droits de superficie pour la réalisation de logements : étude comparative de six collectivités suisses », Observatoire Universitaire de la Ville et du Développement Durable, UNIL (OUVDD) Observatoire Universitaire de la Mobilité, UNIGE (OUM), 2012, p. 4.

<sup>2</sup> Promotion de la Coopérative Rhône-Avre à la Jonction, rue des Falaises et rue des Deux-Ponts, Tout l'immobilier no 717, p. 16, 31 mars 2013, [http://www.toutimmo.ch/media/transfert/doc/i\\_2014\\_03\\_31\\_717\\_h.pdf](http://www.toutimmo.ch/media/transfert/doc/i_2014_03_31_717_h.pdf).

<sup>3</sup> Différents cas constatés, notamment au chemin Daniel-Ihly, à Lancy.

*Pourtant, la norme de l'art. 98 de la nouvelle constitution, au-delà de sa lettre, vise bien dans son esprit à garantir que le sol, bien rare à Genève et non renouvelable, soit utilisé dans l'intérêt général et puisse être un outil d'aménagement du territoire et de politique du logement.*

*Partant, mes questions sont les suivantes :*

- Dans la mesure où le DDP est prévu pour une durée supérieure à 50 ans et vise à la réalisation d'une PPE, ne faudrait-il pas considérer qu'il doit être compris comme une aliénation au sens de l'art. 98 Cst ?*
- Quelles sont les exigences que prévoient le canton et la Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif (FPLC) pour la remise d'un DDP en termes de types de logement (locatif, coopératif, PPE) ?*
- Quelles sont les exigences que prévoient le canton et la FPLC pour la remise d'un DDP en termes de loyers, respectivement de prix de vente, et pour quelle durée ?*
- Quelles sont les garanties qu'exigent le canton et la FPLC lors de la constitution d'un DDP ?*
- Quelles sont les mesures prises par le canton pour s'assurer du respect de ces exigences ?*

## RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

**Dans la mesure où le DDP est prévu pour une durée supérieure à 50 ans et vise à la réalisation d'une PPE, ne faudrait-il pas considérer qu'il doit être compris comme une aliénation au sens de l'art. 98 Cst ?**

Le droit de superficie est une servitude en vertu de laquelle une personne a la faculté « d'avoir ou de faire des constructions, soit sur le fonds grevé, soit au-dessous. » Cette servitude de superficie est régie par les articles 779 à 779I du Code civil suisse (CCS). Une révision de 2009 a notamment étendu l'exigence de la forme authentique à tous les droits de superficie.

Le droit de superficie peut être distinct si sa cessibilité et sa transmissibilité n'ont pas été supprimées. Il est à noter que la cessibilité est subordonnée au consentement de la collectivité publique propriétaire. Il est permanent s'il est établi pour une durée de trente ans au moins ou pour une durée indéterminée (art. 655, al. 3 CCS). Le législateur fédéral a prévu que lorsque le droit de superficie est distinct, il ne peut pas être constitué pour une durée de plus de cent ans (art. 779, al. 1 CCS) afin de ne pas priver le propriétaire du sol d'une faculté essentielle, qui est celle de construire.

La constitution d'un droit distinct et permanent (DDP) a pour conséquence que le titulaire de la servitude devient propriétaire des constructions et autres ouvrages établis au-dessous et au-dessus, uniquement pour un temps donné. A l'échéance du droit de superficie, les constructions font retour au propriétaire du fonds grevé moyennant le versement d'une indemnité équitable. Ainsi, l'octroi d'un DDP ne constitue donc pas une aliénation d'immeuble au sens de l'article 98, alinéa 1 Cst-GE. Quant à l'affectation des logements et de la durée du DDP, cela ne modifie pas les conditions de constitution du DDP.

**Quelles sont les exigences que prévoient le canton et la Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif (FPLC) pour la remise d'un DDP en termes de types de logement (locatif, coopératif, PPE) ?**

En sus des dispositions légales relatives aux réglementations en matière d'aménagement du territoire, de la législation sur le logement et de celles relatives aux prescriptions en matière de construction, une parmi les nombreuses exigences de l'Etat figurant dans les contrats de DDP concerne l'engagement du superficiaire à exploiter, pour la durée du contrat de DDP, l'ensemble des logements en conformité avec les règles prévues par la loi pour la construction de logements d'utilité publique, du 24 mai 2007 (LUP),

soit notamment le maintien de loyers répondant aux normes applicables et contrôlés par l'Etat, la mise en œuvre d'un taux d'effort et l'application d'un taux d'occupation.

La Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif (FPLC) prévoit également dans les actes notariés constitutifs des DDP que les logements sont d'utilité publique et soumis au contrôle de l'Etat durant toute la durée du droit.

Lorsque la FPLC ou l'Etat attribue un droit de superficie à une coopérative d'habitation, elle doit être membre du Groupement des coopératives d'habitation genevoises, lequel a adopté une charte éthique applicable à ses membres.

L'attribution de DDP qui sont ensuite soumis au régime de la propriété par étages (PPE) participe également d'un soutien économique de l'Etat dans la mise sur le marché de logements à des conditions favorables. Ces types de DDP comprennent alors des contraintes relatives aux prix et aux loyers, ainsi qu'au cercle des destinataires des parts de PPE.

**Quelles sont les exigences que prévoient le canton et la FPLC pour la remise d'un DDP en termes de loyers, respectivement de prix de vente, et pour quelle durée ?**

En termes d'exigences prévues par la loi concernant les loyers, l'office cantonal du logement et de la planification foncière (OCLPF) émet des préavis dans le cadre de l'instruction des dossiers d'autorisations de construire. Les immeubles sont sous le contrôle de l'OCLPF durant toute la durée du contrôle institué par la loi. Il est en outre exigé que le superficiaire s'engage à remettre annuellement à l'Etat les copies de l'état locatif, du bilan et du compte de pertes et profits relatifs à l'exploitation de l'immeuble construit sur la surface concédée.

Les garanties exigées par la FPLC figurent dans l'acte notarié. Afin de s'assurer du respect de ces exigences, il est prévu que le superficiaire remette annuellement ses états financiers. L'OCLPF est chargé du contrôle des loyers et de l'exploitation des immeubles.

Il est à noter que la FPLC n'a pas accordé des droits de superficie sur lesquels des lots PPE ont été vendus.

**Quelles sont les garanties qu'exigent le canton et la FPLC lors de la constitution d'un DDP ?**

Outre les clauses relatives à la constitution et à la durée du droit, la collectivité publique impose au superficiaire un délai à la réalisation, le strict respect des conditions de l'autorisation de construire, la constitution d'une hypothèque légale visant à garantir le paiement de la rente de superficie ainsi que l'absence de modification possible du but pour lequel le DDP a été constitué.

De plus, en vertu de l'article 682, alinéa 2 CCS, le propriétaire du fonds grevé d'un DDP a un droit de préemption légal contre tout acquéreur du droit de superficie. L'Etat de Genève de même que la FPLC exigent, par contre, que le superficiaire renonce à son droit de préemption légal sur le fonds à grever du droit de superficie.

**Quelles sont les mesures prises par le canton pour s'assurer du respect de ces exigences?**

En sus des contrôles institués par la législation cantonale, le superficiaire a de nombreuses obligations ressortant des contrats instituant les droits de superficie, permettant à l'Etat de s'assurer du respect des dispositions contractuelles lors de contrôles annuels ou ponctuels.

En cas de violation par le superficiaire de ses obligations contractuelles, le superficiant peut exercer son droit de retour anticipé, soit mettre un terme prématuré au contrat.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à prendre acte de la présente réponse.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :  
Anja WYDEN GUELPA

Le président :  
François LONGCHAMP