

Date de dépôt : 23 avril 2013

Rapport

de la Commission du logement chargée d'étudier la proposition de motion de M^{mes} et MM. Beatriz de Candolle, François Haldemann, Ivan Slatkine, Nathalie Fontanet, Jean Romain, Antoine Barde, Frédéric Hohl, Serge Hiltbold, David Amsler, Christophe Aumeunier, Michel Ducret, Christiane Favre, Gabriel Barrillier, Nathalie Schneuwly, Pierre Conne, Patricia Läser, Pierre Ronget, Patrick Saudan, Edouard Cuendet, Alain Meylan, Pierre Weiss, Charles Selleger et Fabienne Gautier pour des échanges « terrains-appartements » : construire sans spolier

Rapport de majorité de M^{me} Nathalie Schneuwly (page 1)

Rapport de minorité de M. Christian Dandrès (page 53)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M^{me} Nathalie Schneuwly

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission du logement, présidée par M. David Amsler, a examiné cette motion les 26 novembre, 3 et 10 décembre 2012, 14 et 21 janvier 2013, ainsi que le 11 mars 2013. Elle a siégé régulièrement en présence de M. Michel Buergisser, directeur général de l'Office du logement (DU), et également de M. François Longchamp, conseiller d'Etat chargé du département de l'urbanisme. Les procès-verbaux ont été tenus avec exactitude par M^{mes} Emmanuelle Chmenlitzky et Margaux Saudan, ainsi que M. Gérard Riedi. Que toutes ces personnes soient vivement remerciées de leur collaboration.

I. Présentation du projet par son coauteur, M. François Haldemann

M. Haldemann explique que cette motion est née du constat de la pénurie de logements sur Genève et la nécessité de trouver des terrains constructibles, plus particulièrement avec une certaine densité de construction. La particularité du canton de Genève est qu'il existe un grand nombre de périmètres ayant l'apparence de zone villas, mais ayant été déclassés en zone de développement 3. Quand bien même ces déclassements ont été faits, aucune construction n'a été entamée. Fort de ce constat, la motion a vu le jour. Dans la pratique administrative sur la LGZD – qu'il ne remet pas en cause –, il relève que le plan financier prévoit une acquisition à un prix d'environ 1 000 F le mètre carré pour la zone villas. Une latitude est laissée tant que l'offre est acceptée par l'Office du logement. Cette pratique crée une inégalité de traitement entre certains propriétaires et a pour conséquence que les propriétaires conservent leur bien dans l'attente d'une meilleure offre. Il soulève la nécessité d'inciter les propriétaires à vendre et estime que ce système d'échange pourrait les convaincre de céder les terrains nécessaires à la construction.

M. Haldemann explique les invites de la motion. La première invite est la clé de cette motion. Il soulève que la pratique d'échange n'est pas interdite par l'Office, mais souhaite qu'il en soit fait la promotion. Il soulève l'intérêt des propriétaires de rester dans le quartier dans lequel ils ont vécu durant plusieurs années de leur vie.

La deuxième invite informe les propriétaires et le grand public de cette nouvelle pratique.

La troisième invite touche la question de la fiscalité. Le propriétaire de villa cédant son terrain peut se voir attribuer plusieurs appartements. N'ayant pas forcément d'utilité pour ceux-ci, le propriétaire pourrait vouloir vendre ces appartements sans pour autant être traité au niveau fiscal comme un professionnel de l'immobilier. Si on le considère comme tel, le propriétaire devrait payer l'AVS et il lui serait appliqué un taux d'imposition différencié du statut de privé. Un autre risque inhérent au régime fiscal est que le propriétaire peut être considéré comme un nouvel acquéreur et se voir imposer en conséquence.

Un commissaire (S) aimerait se voir préciser si cette pratique d'échange est déjà courante et demande en quoi la pratique administrative de l'Office du logement serait une entrave à ce système.

M. Haldemann explique que, si l'on télécharge le document qui explique les tarifications d'acquisition, l'échange de villa n'est pas mentionné. Il déclare que les propriétaires ne sont pas au courant de cette pratique

d'échange et souhaite qu'on promeuve celle-ci. Les promoteurs ne font pas ce type de propositions de manière systématique.

Le Président demande à M. Buergisser d'expliquer les pratiques en la matière.

M. Buergisser déclare que l'Office du logement accueille cette motion avec beaucoup d'intérêt, en particulier lorsqu'elle se penche sur la question de la libération de terrains. Son intervention va être dirigée en trois points, tout d'abord il va présenter les éléments de situation, ensuite il illustrera les éléments de la mécanique de contrôle et enfin il mentionnera l'état de la pratique en la matière. Il précise qu'il existe une pratique sur les libérations de terrain qui intègre déjà ces éléments et qui est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2012.

Pour les éléments de situation, M. Buergisser évoque, dans l'un des considérants de la motion, la lourde perte des propriétaires de villas. Il estime qu'il faut garder à l'esprit qu'il s'agit d'une perte virtuelle, c'est potentiellement un manque à gagner par rapport aux évolutions du marché qui peut fluctuer au cours du temps. Il précise l'existence sur le marché libre d'une hétérogénéité des prix suivant la situation du terrain et souhaite rappeler que le contexte peut avoir des effets importants sur le prix. Il mentionne les nombreuses pratiques des promoteurs pour libérer les terrains à la construction et précise que l'échange du terrain contre un appartement en fait partie. Il évoque la crise du logement et précise que la zone 5 développement 3 s'est construite par de nombreuses opérations, contrairement à ce qui a été dit plus tôt. Il relève néanmoins qu'il est dorénavant compliqué de trouver des périmètres suffisamment grands, ce qui rend actuellement la construction plus complexe.

En ce qui concerne les mécanismes de contrôle, M. Buergisser mentionne les prix différenciés et l'impact sur la confiance des propriétaires. Il souhaite rappeler que l'évaluation d'un bien se fait sur la base du prix de la parcelle. Lorsque l'on est en présence d'une parcelle bâtie, vient s'ajouter la valeur du bien construit. Les difficultés émanent des cas de parcelles bâties, car il faut reloger la personne dans les mêmes conditions. La vétusté du bien est prise en compte dans le calcul de la valeur. En termes de comparaison, toutes les transactions qui s'effectuent en zone de développement sont contrôlées par l'Office du logement, il n'existe pas de prix administratifs des transactions. Il explique que les valeurs qui ont été mentionnées par M. Haldemann sont des valeurs qui peuvent être portées dans un plan financier, c'est-à-dire qui peuvent donner lieu à rendement. L'Office du logement examine le prix des transactions et, si le prix semble s'écarter de manière notable et sans justification, alors l'Office interpelle les parties et, le cas échéant, peut faire

valoir un droit de préemption. Il existe donc un vrai regard de l'Office pour éviter le risque évoqué par M. Haldemann. Il soulève qu'il ne connaît pas de situation où le promoteur n'a pas trouvé de solution pour libérer le terrain.

M. Buergisser relève l'intérêt de l'Office de faire connaître également cette pratique. Il estime que la meilleure façon est de la diffuser telle qu'elle a été décidée en octobre. Il souhaite souligner le travail en amont pratiqué par l'Office du logement afin de rendre cette pratique durable.

Il distribue un document expliquant la pratique administrative de l'Office du logement concernant la libération de terrains bâtis en zone de développement et leur échange contre des appartements à construire et la commente (ci-joint en annexe).

M. Buergisser relève la problématique des anticipations dans le domaine foncier. Les valeurs doivent avoir une certaine pérennité sans quoi les propriétaires garderaient leur terrain, dans l'attente d'une hausse des prix.

M. Buergisser déclare que ce document traite uniquement de la situation du propriétaire vivant dans un périmètre devant être développé. Le cas de figure le plus fréquent est celui de la famille dont les enfants sont grands et n'ont plus la nécessité d'une habitation aussi grande. On a voulu proposer dans le cadre de cette pratique une estimation du bien assorti d'une prime de risque, en matière de propriété par étage pouvant aller jusqu'à 18% (plafond). La proposition développée pour les appartements faisant l'objet d'un échange, le promoteur échange au prix coutant, il n'existe pas de marge. Le propriétaire assume le risque que les appartements perdent de la valeur ou en gagnent.

M. Buergisser a noté avec beaucoup d'attention que, dans la motion, un vif intérêt est porté au fait que les bâtiments construits en PPE trouvent leur destinataire. Il souligne que c'est une préoccupation également chère au Conseil d'Etat. Pour cette raison, l'Office du logement a limité l'échange du terrain contre trois appartements maximum dans un souci d'éviter que trop d'appartements soient monopolisés par le même propriétaire.

M. Buergisser relève que, dans la pratique, ces échanges ont déjà été réalisés. Il indique que l'Office du logement a pour objectif, dans un but d'optimisation de l'utilisation des sols, la construction d'un nombre important de logements locatifs jusqu'à 4 pièces, voire 5 pièces pour les PPE. Lorsque le terrain convoité représente un enjeu fort, des logements plus grands peuvent être octroyés au propriétaire demandeur.

Pour l'aspect fiscal, l'administration fiscale a été interpellée au sujet des questions soulevées par la motion et a déclaré ne pas pouvoir prendre en considération les années de possession de la maison pour la fixation de

l'imposition de l'appartement. En ce qui concerne l'imposition en tant que professionnel de l'immobilier, l'administration fiscale va étudier la situation, mais pourrait entrer en matière pour une considération en tant que privé.

Un commissaire (UDC) questionne M. Buergisser au sujet des droits de préemption de l'Etat et cite l'exemple de la zone Vernier/Meyrin où l'Etat a préempté sur les maisons mitoyennes avec un prix fixé inférieur au marché. Il relève la contradiction entre les échanges de terrain contre appartement dans le respect de l'intérêt du propriétaire et les cas où l'Etat achète au rabais par le biais de son droit de préemption. Il souhaiterait connaître la stratégie de l'Office du logement dans ce domaine.

M. Buergisser ne relève pas de lien avec l'objet de la motion, mais mentionne que le prix du terrain en zone de développement est inférieur à celui du marché. En effet, lorsque le bien a été acquis, le propriétaire a bénéficié d'un prix inférieur au marché du fait que les prix étaient contrôlés et cet avantage initial a forcément une répercussion lors de la vente. Pour que le mécanisme de la zone de développement continue de porter ses fruits, il est nécessaire que les prix d'achat du terrain restent abordables lorsque l'Etat préempte. Il tient à préciser que, concrètement, sont prises en compte la dimension et la valeur de la parcelle, ainsi que la valeur du bien construit. Il juge le montant proposé par l'Etat substantiel et la notion de spoliation excessive.

Un commissaire (S) indique que la première invite fait référence à une valeur comparable et se demande s'il s'agit d'un système similaire à la pratique prescrite par l'Office du logement. Il lui est confirmé par le motionnaire que le mécanisme est identique.

Une commissaire (S) demande si les motionnaires ont pensé au cas de figure de la soulte, ce à quoi il lui est répondu qu'elle est envisageable à valeur comparable.

La même commissaire demande à M. Haldemann quelle serait sa position par rapport à la troisième invite. Il juge qu'il serait utile de soumettre la question au département des finances.

Une commissaire (Ve) souhaite savoir du département quelle solution est proposée au propriétaire de la parcelle ayant accepté l'échange dans l'attente de la construction de son nouveau logement. Elle demande comment a été déterminé le prix plafond de rachat de 1 000 F au mètre carré et s'il est évolutif.

M. Buergisser remarque que cette question échappe aux prescriptions administratives. Il imagine que l'on pourrait maintenir la maison jusqu'à la construction de l'appartement ou reloger le propriétaire ailleurs. Ce genre de

situation doit être analysé au cas par cas, il relève de la compétence du promoteur privé ou public de réaliser le programme de logement. Si la préoccupation est de savoir comment prendre cela en compte, il peut se produire qu'il y ait des frais de déménagement et que des indemnités de départ soient consenties, au cas par cas, dans le plan financier.

La même commissaire précise qu'elle pensait au cas où plusieurs zones ont été déclassées et où il y a plusieurs types de promotions différentes avec des promoteurs différents. Elle demande si des négociations sont possibles entre promoteurs et au prix coutant et souhaite savoir si M. Buergisser a connaissance de telles pratiques.

Ce dernier explique que les professionnels de l'immobilier ont la préoccupation de la réalisation de leur projet et, dans ce sens, ces pratiques sont exercées. Il prend l'exemple de situation où les propriétaires ont accepté de déménager dans d'autres périmètres. Il souhaite préciser que la question de la soultte est omniprésente, car il est rare que le prix des appartements corresponde au prix des terrains. Il mentionne que le propriétaire dispose d'une réserve de valeur sur l'appartement qui va lui être cédé.

En ce qui concerne la valeur plafond de 1 000 F, il déclare qu'il n'a pas été prévu de réadapter cette valeur, celle-ci ayant été fixée en 2007. Il mentionne l'importance de préserver une valeur pérenne afin d'éviter toute spéculation foncière incitant les propriétaires à retarder la cession de leur terrain.

Un commissaire (UDC) aimerait connaître le prix au mètre carré, ce à quoi il lui est répondu un prix moyen entre 6 000 F et 6 500 F, voire moins selon le type d'objet. Les professionnels de l'immobilier sont conscients qu'il y a un prix plafond au-dessus duquel la classe moyenne n'achète pas. La pression sur le niveau des prix va être à maintenir à ce niveau-là.

Un commissaire (S) souhaite qu'on lui reprecise les mécanismes d'évaluation de la valeur d'un bien, la pratique administrative admettant que l'on puisse dédommager au-dessus du prix admis par l'Office.

M. Buergisser explique que la valeur d'estimation représente la valeur du terrain en zone de développement, à laquelle s'ajoute celle de la maison. La transaction est ainsi admise et valorisée par le plan financier. Il est rare que, dans le cas de l'échange, le prix de l'appartement soit le même que celui de l'estimation. Les promoteurs vont alors tenter de trouver un bien à un prix correspondant à la valeur d'estimation.

Une commissaire (Ve) demande si tout ce qui est en zone de développement passe par l'Office du logement, ce qui lui est confirmé. Toute

transaction en zone de développement est annoncée par le notaire à l'Office du logement.

Le Président met aux voix les 5 propositions d'auditions (administration fiscale, APCG, CGI, FPLC, rassemblement pour le logement).

Oui: 13 (2 MCG, 1 UDC, 3 L, 1 R, 2 PDC, 2 Ve, 2 S)

Non: 0

Abst. : 0

Les auditions sont acceptées à l'unanimité.

II. Audition de MM. Yves Gendraud, directeur de la taxation des personnes morales, des titres et de l'immobilier, et Bertrand Bandollier, directeur adjoint de la direction de la taxation des personnes physiques/DF

M. Gendraud précise en préambule que le Conseil d'Etat avait été interpellé par la CGI, le SPI et l'APCG à ce sujet. Le Conseil d'Etat a répondu en date du 4 avril 2012 dans un courrier qui détaille la pratique administrative en matière d'échange et répond, selon lui, à toutes les questions de la commission.

Le Président avoue n'être pas au courant et demande s'il leur est possible de transmettre un dossier complet de cette correspondance, ce à quoi les auditionnées acquiescent.

M. Bandollier résume la lettre du Conseil d'Etat divisée en deux parties. La première partie concerne l'échange de la villa et du terrain contre un ou plusieurs appartements. L'administration s'était engagée à ne pas considérer cet échange comme une opération commerciale si les critères suivants étaient remplis : le terrain a été acquis depuis plusieurs années, fait partie de la fortune privée du contribuable, est occupé par ce dernier et le propriétaire ne participe pas à la promotion de la vente de celui-ci. Il rappelle en revanche l'existence d'un impôt sur les bénéfices et gains immobiliers (IBGI) où le taux est fixé en fonction de la date d'acquisition du terrain et de la villa et la date de l'échange.

M. Bandollier mentionne ensuite la deuxième question concernant la vente ultérieure d'un appartement dans le cas où plusieurs appartements ont été attribués par l'échange. L'administration fiscale s'est engagée à considérer qu'il ne s'agirait pas de commerce de professionnel si la revente a lieu dans l'année qui suit l'inscription au registre foncier. Les autres ventes seront étudiées au cas par cas.

Le dernier point concerne le taux IBGI en cas de revente de l'appartement par un privé dont la vente a lieu après une année d'inscription au RF. M. Bandollier relève que, dans ce cas, l'IBGI se calcule selon les années de possession de l'appartement entre le moment de l'échange et la date de vente.

Le Président remercie MM. Gendraud et Bandollier de leur intervention et ouvre la table aux questions.

Un commissaire (L) soulève le manque d'intérêt du propriétaire à effectuer l'échange de sa propriété contre un appartement si la date d'acquisition de l'appartement sert de référence. Le propriétaire souhaitant vendre dans les 2 ans se verra imposé à hauteur de 50%. Il rappelle que le but de la motion était de motiver le propriétaire foncier à céder son bien en ne prenant pas la date d'échange comme date de référence.

M. Gendraud mentionne l'existence d'une impossibilité légale, précisant que la date de l'inscription au registre foncier sert de référence pour le taux IBGI. Il comprend que ce taux est dissuasif, mais le contournement de la loi se révèle impossible.

Le même commissaire souligne que le propriétaire souhaitant vendre l'appartement dans l'année n'est pas considéré comme un professionnel en matière d'imposition, mais demande si le statut de privé est garanti pour les années suivantes. Il lui est répondu qu'il faut étudier au cas par cas et regarder si les critères sont réalisés.

Le commissaire (L) relève que les gens intéressés à faire cette démarche ne souhaitent pas forcément vendre la première année. M. Gendraud doute que le propriétaire qui décide de garder l'appartement et de le vendre après vingt ans soit considéré comme professionnel de la branche. Il juge difficile de donner une réponse tranchée.

Le commissaire (L) souhaiterait savoir s'il est possible d'admettre que les appartements reçus après échange soient toujours considérés comme de la fortune privée et non soumis à l'impôt sur le revenu.

M. Bandollier ne peut donner une garantie absolue sur la qualification future de ces personnes. Le fait que le propriétaire foncier ne participe pas à la promotion de la vente de ces appartements est un critère important pour considérer le produit de la vente comme de la fortune privée.

Le même commissaire insiste sur le fait qu'il est nécessaire d'avoir une garantie absolue, sans quoi la motivation des propriétaires sera amoindrie.

MM. Bandollier et Gendraud répondent à une commissaire (S) n'avoir pas eu connaissance de telles situations.

Une commissaire (Ve) souhaiterait connaître les critères généraux donnant la qualité de professionnel de l'immobilier et les cas d'application de l'impôt IBGI.

M. Bandollier explique que c'est un ensemble de critères comprenant la fréquence des opérations de vente de biens immobiliers, le recours à des fonds étrangers en grande quantité, le réinvestissement du produit des ventes dans d'autres opérations immobilières, la durée de possession, le lien entre l'opération de vente et les connaissances professionnelles de la personne, l'association avec des professionnels de l'immobilier, coté systématique. Il relève néanmoins que ces critères dépendent toujours du cas d'espèce.

M. Gendraud explique qu'en cas de vente d'un bien immobilier par un privé, le taux cantonal IBGI est la seule taxe perçue. Il évoque que, dans la situation d'une opération en tant que professionnel de l'immobilier, le produit de la vente sera imposé comme étant un revenu et sera soumis à l'impôt communal, cantonal et fédéral.

A une question d'une commissaire (Ve), M. Bandollier mentionne que, si l'appartement est vendu dans le délai d'une année, alors le produit de la vente sera considéré comme de la fortune privée soumise à l'impôt IBGI. Il relève qu'un taux élevé, avoisinant les 50%, sera appliqué.

Une commissaire (L) rappelle que le taux IBGI fonctionne de façon dégressive, la première année étant taxée au prix le plus fort et la vente n'étant plus imposée après 25 ans de possession. Elle demande si la durée de possession de la propriété ayant permis l'échange est prise en compte lors de la vente de l'appartement reçu.

M. Gendraud précise que la durée de possession repart à zéro. La situation est la même si le propriétaire a bénéficié d'abattements.

La même commissaire souhaiterait savoir quelle serait la situation si le propriétaire revendait l'appartement dans lequel il a habité pendant cinq ou dix ans. Dans cette situation, il lui est affirmé qu'il bénéficierait du remploi.

Un commissaire (L) estime que le remploi ne fait que décaler dans le temps la position sur la première plus-value. Il juge que le réel but de cette motion réside dans le fait de trouver une solution pour libérer des terrains constructibles et créer des logements. Il souhaite savoir s'il existe une possibilité de créer une loi garantissant que la valeur immobilière remployée dans un projet de construction soit considérée comme de la fortune privée. Il relève qu'il est nécessaire de trouver une solution qui favorise les échanges. Il mentionne que les appartements sont vendus sans la marge du professionnel, mais relève que cette marge sera de toute façon imposée lors de la revente quelques années plus tard.

M. Gendraud l'ignore et propose d'étudier la question.

Une commissaire (L) évoque la difficulté de convaincre les propriétaires de consentir à l'échange. Elle souhaiterait connaître les propositions de l'administration fiscale pour arriver à ce but et empêcher le risque de taxation en tant que professionnel.

M. Gendraud estime qu'il serait nécessaire de modifier la loi afin de donner cette garantie aux propriétaires.

La même commissaire demande si une proposition pourrait être faite dans ce sens afin de garantir une imposition fiscale uniforme pour tous les propriétaires acceptant l'échange.

M. Gendraud relève que, si cette loi est compatible à la LHID, elle pourrait être adoptée.

M. Bandollier considère qu'un avis de droit sera nécessaire.

Un commissaire (PDC) rappelle que la motion vise les terrains en zone de développement. Il relève que les prix de revente des appartements en zone de développement sont soumis au contrôle de l'Etat et mentionne que, de ce fait, la probabilité d'être considéré comme un professionnel est très limitée, car aucun bénéfice n'est réalisé.

M. Buergisser relève qu'il faut distinguer deux situations : la situation ordinaire des cas de revente contrôlée et la situation que la pratique met en place et qui permet d'avoir une marge sur le prix de revente. Dans la pratique, le propriétaire va recevoir un appartement au prix coutant avec une plus-value maximale de 50%. Il mentionne le problème lié au régime de taxation professionnelle ou privée. Dans ce dernier cas, les bénéfices immobiliers sont imposables selon le taux IBGI, permettant tout de même l'obtention d'un bénéfice. Cette pratique permet à son sens de régler des problèmes successoraux (plusieurs appartements à disposition pour les descendants) et la situation mixte où l'on peut conserver un ou plusieurs appartements et en revendre un ou des autres.

Le commissaire (L) mentionne à nouveau qu'il est primordial d'offrir une garantie fiscale aux propriétaires fonciers, sans quoi cette pratique ne sera pas utilisée. Il relève l'importance d'un avis de droit en la matière et pense que cela pourrait même être placé dans le cadre d'un acte notarié.

Le Président revient à la rédaction de la motion et relève que la dernière invite n'est pas assez précise et ne correspond pas à la pratique actuelle.

M. Gendraud propose de transmettre l'échange de courrier avec le Conseil d'Etat.

Le Président agréée à cette offre et remercie MM. Gendraud et Bandollier de leur présence.

Le Président souhaite connaître la position des membres de la commission sur l'avis de droit.

Une commissaire (S) souhaite que l'on reformule la question soumise à l'avis de droit.

Le commissaire (L) reformule sa question : il souhaiterait qu'une loi, idéalement rétroactive, garantisse la qualité de privé au propriétaire ayant accepté l'échange et souhaitant vendre un ou plusieurs des appartements ainsi obtenus. Il désire être informé quant à la conformité de cette proposition à la LHID.

La commissaire (L) estime qu'il serait judicieux d'attendre l'avis de droit pour voir quelles solutions sont suggérées. Elle propose qu'une invite de la motion évoque qu'une personne détenant deux appartements ne soit pas considérée comme un professionnel de l'immobilier au moment de la revente. Elle craint que certains professionnels profitent de ce système. Elle rappelle que le but de la loi est d'inciter les personnes ayant un terrain en zone de développement à céder celui-ci. Elle estime que l'objet de la motion pourrait être élargi à des terrains bâtis de petits immeubles villageois.

M. Buergisser souhaite faire examiner à quelles conditions les transactions dans le cadre de cette pratique pourraient être considérées à titre privé.

Une commissaire (Ve) voudrait que la loi garantisse que les acheteurs ne soient pas des promoteurs.

Le Président précise que cette question sera évoquée dans l'avis de droit.

M. Buergisser indique que le prix des appartements sera contrôlé et plafonné par l'Office du logement pendant 10 ans et à la hauteur du prix d'acquisition.

III. Audition de M. Andreas Fabjan, secrétaire général de l'APCG

M. Fabjan présente l'Association des promoteurs constructeurs genevois (APCG) étant constituée de 33 membres et représentant 70% des logements réalisés à Genève dont une grande partie en zone de développement. Il rapporte que l'association est à l'origine des idées contenues dans la motion et exprime sa préoccupation à trouver des solutions pour résoudre le problème de la pénurie de logements. Il évoque différents moyens de résoudre cette situation comme le déclassement agricole, la création de la zone urbaine et le déclassement de la zone villas en zone de

développement 3. Il relève le nombre important de zones de développement de ce type et souligne le potentiel de la pratique proposée par la motion. Il rappelle que le prix du terrain en zone de développement est contrôlé par l'Office du logement et souligne la différence entre le prix du marché et le prix contrôlé. Le prix de rachat proposé aux propriétaires fonciers d'une zone de développement ne permet pas à ces personnes de se reloger dans le même secteur. La pratique propose aux propriétaires fonciers d'accéder à un appartement (au moins) issu de cette zone contre la cession de son terrain. Il soulève que l'intérêt de cette pratique réside dans les prix différenciés dont dispose le propriétaire ayant reçu plusieurs appartements lors de la revente de ceux-ci. La marge compenserait la différence entre la vente du terrain au prix contrôlé et la somme qu'il aurait potentiellement perçue dans une zone dont le prix est librement fixé.

M. Fabjan cite les avantages relevant de cette pratique. Il relève l'importance de ne pas modifier les prix du terrain en zone de développement, car un changement aurait une incidence sur les prix de vente et de location de cette zone. Il rappelle que cette pratique vise à libérer des terrains pour la construction d'immeubles et mentionne l'intérêt des particuliers à accepter cet échange.

M. Fabjan mentionne que, pour le bon fonctionnement de ce système, un certain nombre de conditions doivent être respectées. Il rappelle que le principe même de cette motion a été accepté par l'Office du logement par l'adoption d'une pratique entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2012. Il soulève néanmoins le côté trop restrictif de la pratique proposée. La condition « si cela est nécessaire pour se loger ailleurs » n'est pas applicable concrètement et s'avère trop restrictive. Il estime également trop limitatif de ne considérer que le « propriétaire usager » excluant de ce fait le propriétaire louant son terrain. Il souhaite aussi voir l'applicabilité de cette pratique élargie au terrain nu. Il déclare être très satisfait de la pratique proposée, sous réserve de la suppression des conditions susmentionnées.

M. Fabjan soutient la première invite, mais relève que cette pratique n'a de sens que si les exigences fiscales mentionnées sont respectées, sans quoi la motion perdrait de son intérêt. La vente de l'appartement remis à la suite d'un échange ne doit pas être considérée comme une transaction faite en qualité de professionnel de l'immobilier. Si cela devait être le cas, le produit de la vente serait imposé comme un revenu et serait préjudiciable au propriétaire. Le produit de la vente doit rester dans sa fortune privée. La troisième invite est de ce fait soutenue par l'association.

M. Fabjan évoque le cas où le propriétaire souhaiterait revendre un ou plusieurs appartements et relève que l'imposition de la plus-value dans les

premières années serait à hauteur de 50% (différence entre prix de revient et prix d'achat). Il rappelle le taux dégressif appliqué à cet impôt, ayant pour but d'empêcher la spéculation. Il souligne que le fait, pour un propriétaire foncier, d'échanger son terrain contre un appartement ne peut pas être considéré comme de la spéculation. L'association propose l'application d'un taux d'imposition forfaitaire de 15% durant les huit années suivant l'acquisition de l'appartement, ainsi qu'une quatrième invite exprimant la volonté de tenir compte des années de pré-possession du terrain dans le cadre de la fixation du taux d'imposition IBGI.

M. Fabjan conclut en soulignant les nombreux avantages de cette motion ainsi que l'absence d'aspects négatifs. Il estime que les points abordés précédemment doivent être pris en compte sans quoi la motion serait vidée de sa substance.

Un commissaire (S) demande si un point de situation de la pratique de l'Office du logement a été effectué, auquel M. Fabjan répond qu'il est encore trop tôt, compte tenu du fait que cette pratique est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2012.

Un commissaire (L) demande si, en l'absence de cette pratique administrative, un échange de terrain contre un appartement serait concrètement possible.

M. Fabjan répond par l'affirmative, mais rappelle que l'intérêt de ce système réside dans la pratique du contrôle du prix différencié, sans quoi l'appartement devrait être revendu au prix de la zone de développement.

Une commissaire (S) demande si les mesures du Département de l'urbanisme sont suffisantes pour promouvoir ce type d'échange.

M. Fabjan répond par la négative et soulève que la pratique vise un autre but. L'Etat exerce une démarche proactive en matière de politique d'aménagement, mais ne règle pas la question de la différence des prix du terrain avec le prix du marché.

La même commissaire évoque le travail d'accompagnement proposé aux propriétaires de villas dans le processus d'échange d'un terrain contre un appartement. Elle relève que ceux-ci sont dorénavant encadrés pour éviter de tomber dans certains pièges liés aux transactions immobilières et demande s'il considère ce système comme suffisant.

M. Fabjan mentionne qu'il s'agit de la première étape, mais estime qu'il faudrait aller plus loin pour que ce système déploie tout son potentiel. Il précise que dix mille logements pourraient être construits et qu'à cet effet diverses mesures doivent être prises pour convaincre les propriétaires fonciers de vendre leurs villas.

Un commissaire (L) évoque les efforts consentis par les promoteurs dont une partie des bénéficiaires est retirée lors de cet échange. Cette pratique pourrait permettre d'obtenir la cession de terrains situés dans des régions où des réticences se manifestent, particulièrement dans celles soumises au risque de déclassement.

Un commissaire (PDC) salue le caractère incitatif de cette motion. Il s'enquiert de l'efficacité d'une fenêtre d'opportunité temporaire pour renforcer l'effet de levier.

M. Fabjan estime que cette mesure ne serait pas favorable, voyant le changement de situation personnelle telle que le départ des enfants, comme étant l'élément déclencheur de la vente de la maison. Il souhaite éviter de trop réglementer cette pratique et laisser la plus grande liberté possible aux propriétaires concernés.

Une commissaire (L) relève qu'un des freins à cette pratique est le temps d'élaboration du PLQ pouvant s'étendre jusqu'à dix ans. Les propriétaires acceptant l'échange devront attendre ce laps de temps avant d'être relogés. Elle estime que cela a un effet dissuasif sur la volonté d'échanger son terrain. Elle souhaiterait savoir s'il existe une volonté d'accélérer l'adoption de ces PLQ pour faciliter ces échanges.

M. Fabjan mentionne que l'élaboration d'un PLQ prend en moyenne 700 jours et évoque la volonté de l'Office de l'urbanisme d'accélérer cette procédure.

Un commissaire (UDC) relève que l'IBGI est un impôt progressif relatif aux ventes immobilières effectuées par des personnes privées. Il mentionne que M. Fabjan a évoqué la possibilité d'un impôt forfaitaire et demande l'avis de M. Buergisser sur sa réalisation.

M. Buergisser relève que, lorsque cette opération a été mise en place, elle n'était pas compatible avec le droit fédéral. Il avoue ne pas avoir les connaissances nécessaires pour répondre à cette question et estime que c'est un point qui devrait être examiné lors d'un avis de droit. Il relève que la pratique mise en place par l'Office répond de son point de vue à l'esprit et la volonté des motionnaires. Il pense qu'il est trop tôt pour se prononcer sur les conséquences de la pratique et considérer les problématiques qui risqueraient de se poser par la suite, mis à part les problèmes de fiscalité qui doivent être réglés.

Un commissaire (S) propose de transmettre tous les procès-verbaux concernant cette motion 2091 pour avis de droit après que toutes les auditions aient été effectuées.

IV. Audition de MM. Damien Clerc, secrétaire général de la FPLC, et Patrick Didier

M. Clerc précise que son collègue et lui-même ne prétendent pas se prononcer au nom du conseil de la FPLC. Il y a peu de temps, une précision de pratique administrative a été émise par l'Office cantonal du logement. La motion a donc déjà trouvé une réponse partielle.

Concernant la libération des terrains contre des appartements, la FPLC propose cette possibilité et la pratique quelque peu. Par exemple, dans une promotion immobilière menée conjointement avec une coopérative et un promoteur privé, deux appartements ont été proposés à l'échange. Rien de concret n'a abouti, malgré la publicité faite dans l'Onésien, le Lancien, le TOUT l'immobilier. Une publicité sera aussi émise dans le journal de l'association Pic-Vert prochainement.

Pour donner un autre exemple, deux actes de promesse d'achat et de vente ont été signés pour deux appartements dans le quartier des Marbriers. Dans ce cas, un propriétaire serait d'accord de vendre sa propriété pour autant qu'il retrouve un logement à proximité de sa parcelle actuelle.

M. Didier confirme qu'un certain nombre de propriétaire n'ont plus l'utilité d'une grande villa mais qu'ils n'arrivent pas à déménager faute de disponibilité sur le marché. Dans ce cadre-là, la FPLC doit disposer d'appartements en vue de permettre un relogement. Les premiers appartements mentionnés par son collègue sont intéressants car ils ont déjà une valeur locative. Les appartements situés aux Marbriers permettront la libération de quatre parcelles. Dans cette optique-là, la FPLC essaiera d'en garder quelques-uns afin des faciliter les échanges et de favoriser la libération de terrains constructibles en zone de développement.

Le Président demande de quelle manière se déroule les discussions avec les personnes concernées, au vu de la motion.

M. Didier raconte que, lorsqu'une personne se retrouve confrontée à une mesure d'aménagement qui serait une modification de zone, elle ne se sent plus sécurisée. La FPLC envoie des courriers qui font état de leur disposition pour racheter ces terrains dans le but d'un échange et qui informent de leur disponibilité à répondre à toutes les questions qui se posent.

Assez fréquemment, les particuliers invitent la FPLC à clarifier leur situation et à discuter du relogement. Ils sont souvent paniqués. La FPLC essaie d'apporter des solutions.

M. Clerc ajoute que l'échange est une nouvelle solution à ce type de problème. Ils n'en ont pas encore concrètement réalisés mais espèrent le faire.

Un commissaire (R) demande si les propositions d'échange faites récemment sont dues à la nouvelle pratique administrative qui vient d'être édictée ou au fait que par le passé ce n'était pas systématiquement proposé.

M. Clerc explique qu'auparavant ils n'avaient pas d'objets à proposer à l'échange. Les deux appartements mentionnés ont été acquis en 2012. Par ailleurs, les personnes sont souvent très attachées à leur lieu de vie. Un bel appartement, bien situé, en haut d'un immeuble et quasiment au même endroit que leur parcelle est intéressant pour ces propriétaires.

Le Président demande si les propriétaires concernés posent des questions de type fiscal et si l'administration fiscale donne des réponses claires à ce propos.

M. Didier avoue qu'ils ne peuvent que répondre aux questions fiscales basiques, par exemple, les taxations « normales ». Lorsque les questions sont trop complexes, ils offrent un rendez-vous avec un notaire ou un fiscaliste. L'aspect fiscal est en effet systématiquement discuté. Son impact est même parfois décisif.

M. Clerc ajoute qu'une personne qui prend le risque, une fois le PLQ adopté, de faire des démarches dans un délai de 5 ans devrait bénéficier d'un coup de pouce. La FPLC a souvent affaire à des particuliers qui n'ont pas agi et qui ne se sont pas fait exproprier ; au bout d'un certain temps, il est très difficile de les encourager à se reloger.

Une commissaire (L) comprend qu'il faudrait améliorer la situation fiscale des propriétaires dans cette situation.

M. Clerc estime qu'une incitation serait suffisante. Actuellement, il manque le facteur déclencheur. L'intérêt familial et sentimental prédomine souvent sur l'aspect fiscal.

Un commissaire (R) demande si, selon les auditionnés, le fait de ne pas considérer ces propriétaires comme des professionnels du logement serait un facteur déclenchant. La situation ne satisfait pas les motionnaires. Ils estiment qu'il y a des éléments qui privilégient l'inertie. Le but est d'amoindrir la pénurie du logement.

M. Didier explique qu'il y a deux cas de figure : la zone de développement 3 issue de zones villas constituée de petite parcelle et la zone développement 3 issue de zones agricoles. Le premier cas de figure permet de bénéficier de 2 à 3 appartements selon la capacité du propriétaire à s'endetter ; cette situation peut être facilement contrôlée. Le second cas présente un important potentiel pour le propriétaire ; la notion de professionnel de l'immobilier doit être conservée pour éviter tout abus de la situation.

M. Clerc ajoute que l'idée d'être considéré comme un professionnel de l'immobilier effraie souvent les propriétaires. Ils ne veulent pas être considérés comme tel et ne prennent donc pas le risque de créer des appartements.

Le même commissaire conclut que la FPLC souhaiterait que ces pratiques administratives d'échange soient faites uniquement dans le cadre d'une zone 3 de développement issu d'une zone 5 de villas. Les motionnaires ne veulent pas viser les terrains nus.

M. Clerc ne peut malheureusement pas se prononcer sur cette question étant donné qu'il ne parle pas au nom de son conseil.

Un commissaire (PDC) aimerait savoir si, éventuellement, une fenêtre temporelle d'opportunités pourrait enclencher un mouvement d'aliénation de terrains.

M. Didier explique que la propriété est très souvent liée à l'aspect émotionnel. Vendre une maison demande à certaines personnes de faire comme un deuil. Il faut travailler sur le long terme pour laisser au gens le temps d'accepter de quitter leur habitation.

M. Clerc ajoute qu'il faut surtout éviter une situation de frein, par exemple, que le patrimoine du propriétaire soit affecté par l'échange. Les particuliers attendent souvent le dernier moment pour se décider. C'est à partir de ces éléments que le délai de 5 ans semble adéquat : le délai est relativement court mais laisse au propriétaire le temps pour régler les problèmes familiaux qui découlent d'une aliénation.

Le Président souhaite savoir si les auditionnés ont des mesures d'incitation à proposer.

M. Clerc estime qu'il est important que les propriétaires ne soient pas fiscalement considérés comme des professionnels de l'immobilier.

Le Président s'enquiert auprès des auditionnés de leur avis concernant la directive émise récemment par l'Office du logement.

M. Didier estime qu'elle répond à un certain nombre de questions et M. Clerc précise qu'ils n'ont pas encore eu l'occasion de la pratiquer.

Un commissaire (PDC) revient sur la publicité faite pour un échange. Il se demande pour quelle raison il a fallu faire une publicité alors qu'ils pourraient identifier assez facilement les personnes qui pourraient être intéressées.

M. Clerc explique que les appartements sont au centre de la cité d'Onex ; il n'y a pas de propriétaires à proximité immédiate. Il a donc fallu ratisser plus large.

Une commissaire demande si les auditionnés estiment que les propriétaires seraient ouverts à ce type de pratique et si la FPLC fait de la promotion pour celle-ci.

M. Clerc explique qu'ils ont renforcé l'équipe de promotion et de négociation. Ils souhaitent renforcer les contacts préliminaires à l'adoption d'un PLQ. Dans l'idéal, il faudrait que l'Office de l'urbanisme ait un retour de notre part au moment où il envisage d'adopter un PLQ. Ensuite, c'est au cas par cas : certains propriétaires n'ont pas de problème à déménager, d'autres en ont.

V. Audition de M^{me} Anne Hiltbold, secrétaire générale adjointe de la CGI

M^{me} Hiltbold remercie la commission d'auditionner la Chambre genevoise immobilière (CGI) sur cette motion. La CGI représente notamment les propriétaires de villas et suit une politique de développement des zones.

Le problème généralement rencontré lorsqu'une zone villas est transformée en zone de développement est la diminution importante des droits des propriétaires. Le propriétaire devra libérer sa villa, se reloger et vendre son terrain à un prix contrôlé de 1 000 F/m², bien inférieur au prix d'achat.

La CGI soutient ainsi pleinement la motion qui vise à débloquer ce genre de situations. Elle suggère également de rehausser le prix contrôlé ou même de le faire correspondre au prix 30% inférieur à celui du marché. Cela permettrait de tenir compte de la situation de la parcelle : une parcelle à Coligny n'a pas le même prix d'achat qu'une parcelle située à Vernier. Les pratiques à ce jour sont très complexes.

L'échange d'appartements permet au propriétaire de se reloger en obtenant plus d'appartements, ce qui compense le faible prix de vente. Il pourra en effet revendre le surplus d'appartement pour obtenir une meilleure marge. Il reste la question fiscale de la notion de « professionnel de l'immobilier » qui devra être réglée : ce propriétaire ne doit pas être considéré comme tel pour que l'opération soit en sa faveur.

La libération des terrains en zones de développement est actuellement très complexe. Cette situation soit être débloquée afin que Genève puisse se développer. Mais cela ne doit pas se faire au détriment des propriétaires de villas ; ils doivent être traités de façon équitable.

Le Président demande si les propriétaires consultent la CGI au sujet des transactions de terrains et appartement.

M^{me} Hitpold confirme qu'un bon nombre de propriétaires consultent la CGI à ce propos. Souvent, ils se trouvent dans une situation où leur parcelle est déclassée et ne savent comment agir. La CGI informe les propriétaires de cette possibilité. Toutefois, la pratique de l'échange n'est en vigueur que depuis 2 mois.

Le motionnaire souligne que M^{me} Hitpold a mentionné des souhaits pour l'évolution des pratiques administratives. La motion a pour objectif notamment la construction de logement plus acceptable dans le cadre de la pénurie de logement dont souffre Genève. Cette situation entraîne *de facto* une pression sur les coûts des logements. Une libération plus active des terrains engendrerait la création de plus de logements, ce qui à son tour libérerait la pression sur les prix du marché. Avec un taux de disponible de 0,2 %, le marché genevois de l'immobilier est extrêmement tendu. Le but est d'atteindre 2 %. Pour ces raisons, il pense qu'augmenter les prix contrôlés de la vente de terrain n'est pas favorable au but recherché.

M^{me} Hitpold estime qu'une augmentation du prix contrôlé influencera le prix de la location ou la vente de l'objet. Sauf erreur, le prix du terrain correspond environ à 20 % du prix total. Ainsi, les loyers ne doubleront pas. Par ailleurs, pour compenser, la construction pourrait se faire davantage en hauteur. Le pourcentage du prix du terrain diminuera ainsi face au prix de l'objet.

Aujourd'hui, le propriétaire n'est pas incité à partir de chez lui. Le but n'est pas non plus d'arriver à une expropriation. L'augmentation du prix contrôlé est une façon d'inciter le propriétaire à l'échange.

Après le départ de l'auditionnée, le Président mentionne les deux invites supplémentaires qu'il a relevées au cours des auditions.

D'une part, **il faudrait demander la clarification de la notion de « professionnel de l'immobilier » (invite n° 4)**.

D'autre part, **il faudrait demander d'inciter les privés à réaliser le projet d'échange dans un délai de 5 ans après l'adoption du PLQ (invite n° 5)**.

Par ailleurs, **l'invite n° 3 de la motion est trop réductrice vis-à-vis d'un professionnel de l'immobilier. Il faudrait la compléter, sans entrer dans les détails de la pratique de l'administration fiscale.**

Une commissaire (Ve) souligne qu'il est revenu plusieurs fois au cours des auditions la demande d'une réponse formelle du Département des finances.

Le Président se souvient que le Département des finances avait évoqué le sujet au cours d'une audition. Par contre, il ne sait plus s'il s'est engagé ou non.

M. Buergisser rappelle que la commission avait décidé d'attendre la fin des auditions pour formuler les questions. Il y a deux voies pour agir : soit la voie indirecte et implicite au travers du contenu de la motion, soit la voie précise au travers du libellé de la motion. L'alternative appartient à la commission.

L'auteur souhaite rester dans le cadre prévu afin d'obtenir la majorité au Grand Conseil. Ensuite, si la majorité est obtenue, le Conseil d'Etat prendra les décisions à faire concernant les pratiques administratives. Le but est d'avancer.

Le Président attribue la rédaction de **l'invite n° 4 au coauteur et l'invite n° 5 au commissaire (PDC)**.

Un commissaire (UDC) propose d'auditionner l'association Pic-Vert dans le cadre de la motion.

Le Président met au vote l'audition de l'association Pic-Vert qui est acceptée à l'unanimité.

VI. Audition de M^{me} Carole-Anne Kast, secrétaire générale du RPLS

A titre nominal, le RPLS pense que la motion est une bonne idée, mais n'est par contre pas d'accord avec l'entier des considérants et des considérations. Le texte de la motion exprime parfois des jugements de valeur peu utiles. La pratique administrative dans le domaine répond à la motion. La motion a néanmoins été déposée avant l'adoption formelle de la pratique administrative.

M^{me} Kast cite la première invite abordant la volonté de modification de la pratique administrative et estime que la pratique administrative (« PA ») répond à cette invite. Elle relève néanmoins une demande supplémentaire formulée dans la motion lors de l'exposé des motifs, en p. 4, mentionnant « la valeur totale des appartements devrait pouvoir dépasser la valeur limite actuelle afin de parvenir à une rémunération adéquate des propriétaires ». Elle explique que la valeur limite actuelle selon la PA/SI/032.01 est le prix total des appartements reçus en échange du terrain (maximum trois) au prix de revient et que leur valeur globale ne doit en principe pas dépasser le prix admis selon les normes de la zone de développement. Elle estime que la limite admise est correcte et qu'il ne faut pas aller au-delà sans créer une discrimination positive. Pour ce qui est de la première invite, elle conclut

alors que la pratique administrative correspond à celle-ci et qu'il serait erroné d'aller au-delà.

M^{me} Kast cite alors la deuxième invite exprimant la nécessité de faire connaître le contenu de la PA. Celle-ci est disponible sur le site internet du département de l'urbanisme, c'est un moyen suffisant. La publication de la PA par l'Etat répond à cette invite.

Elle relève le côté caricatural de la motion sous-entendant que les promoteurs veulent profiter des propriétaires. L'intérêt du promoteur est de convaincre ceux-ci et non de les spolier.

M^{me} Kast mentionne in fine la troisième invite s'agissant du barème fiscal imposé au propriétaire revendant ses appartements. Elle soulève que cette problématique ne fait pas partie du domaine de compétence du RPSL, mais que des recherches sur le site internet de l'administration fiscale du canton de Vaud lui ont fourni la jurisprudence du TF en la matière (en annexe). M^{me} Kast fait la lecture de cette jurisprudence et arrive à la conclusion que si l'administration genevoise applique celle-ci, il existe très peu de risque que le propriétaire privé se fasse taxer de la même manière qu'un professionnel et juge qu'il paraît incongru d'envisager un système différent.

M^{me} Kast rappelle en conclusion que le RPSL est favorable à la PA/SI/032.01 et estime qu'elle ne doit pas être modifiée. La pratique répond aux invites de la motion et les éléments supplémentaires amenés par la motion et non traités par la PA amènent une discrimination positive excessive vis-à-vis des propriétaires sis en zone de développement. Le RPSL considère que la véritable problématique n'est pas de nature pécuniaire, mais relève du relogement du propriétaire usager. Or, l'option « terrain contre appartement » ne permet que partiellement de résoudre ce problème. M^{me} Kast souligne que, entre le moment où le propriétaire usager doit libérer son logement et celui où il pourra se reloger dans un appartement nouvellement construit sur la parcelle concernée, il y a généralement un délai de 18 mois à 2 ans. Elle mentionne que la PA/SI/032.1 et la motion ne s'attachent pas à résoudre ce problème du relogement temporaire. Le RPSL juge cet élément déterminant pour convaincre les propriétaires usagers de vendre leur terrain contre des appartements et que le relogement devrait être traité dans le cadre de la motion.

Une commissaire (Ve) demande à Mme Kast de préciser quels éléments seraient erronés dans les considérants.

M^{me} Kast estime qu'il est erroné d'exprimer que les conditions aux cas inadéquats entraînent forcément des blocages et des prolongations de procédure. Elle trouve également que de dire que la pratique actuelle

implique « une lourde perte » est erroné dans le cas où l'on considère cette perte comme économique. La perte, selon elle, réside dans le fait que, avec l'augmentation des prix de l'immobilier, les propriétaires de villas ne peuvent pas acquérir un bien similaire au même prix. Elle relève qu'un autre point erroné se trouve dans la formulation « si la pratique ne tendait pas à léser les propriétaires ». Elle déclare que le propriétaire peut vendre son terrain plus cher qu'au prix du plan financier si un promoteur accepte d'assumer le risque.

Un commissaire (L) rebondit sur ce que vient de dire M^{me} Kast et relève que, s'il peut y avoir des opérations avec des promoteurs payant plus cher, il faut tenir compte de la valeur de remplacement de l'objet. Il faut que le propriétaire du terrain arrive à reporter la perte économique, car sinon il ne pourra acheter qu'un bien de valeur inférieure et il subsistera une perte.

M^{me} Kast soulève qu'il s'agit du problème de l'inflation des prix de l'immobilier.

Le même commissaire commente le fait que concrètement un bien en zone villas ou en zone de développement n'aura pas la même valeur. Ce n'est donc pas une question de spéculation, ni de hausse des prix de l'immobilier.

M^{me} Kast relève que les biens ne sont pas comparables car il ne s'agit pas du même terrain ni de la même zone. Elle tient à préciser que certains terrains ont été vendus jusqu'à 2 100 F le mètre carré avec des valeurs résiduelles très basses et que si le propriétaire s'associe avec le promoteur il gagnera plus d'argent avec le déclassement qu'avec le bien actuel. Si l'on considère un terrain comportant une vieille villa, la construction de plusieurs logements sur ce même terrain aura une valeur supérieure.

Le commissaire (L) s'enquiert de la proportion des propriétaires souhaitant prendre part dans la promotion au vu du risque que cela engendre. Il corrobore le dernier considérant de la motion mentionnant que la pratique lèse les propriétaires. En effet, il estime que, si les propriétaires ne souhaitent pas vendre, cela prouve que l'échange n'est pas favorable et que l'argent versé en contrepartie n'est pas suffisant pour acheter un bien similaire.

M^{me} Kast relève que le refus de vente de la part des propriétaires provient de facteurs extérieurs au prix du terrain, tels que la volonté de ne rien changer à leur situation actuelle. A contrario, la vente est souvent induite par une modification de la situation familiale des propriétaires. Elle estime que l'intérêt de la motion résiderait dans la question du relogement des propriétaires lors de la construction des appartements.

Une commissaire (Ve) reprend les propos de M^{me} Kast évoquant le cas où les propriétaires pouvaient gagner plus s'ils anticipaient la situation. Elle voit

en cela une preuve que la pratique n'est pas très intéressante, car elle ne va pas engendrer des ventes de terrain et souhaiterait l'avis de Mme Kast à ce sujet. Elle corrobore la nécessité de prévoir le relogement des propriétaires dans la PA.

M^{me} Kast estime que la PA ne résout pas tous les problèmes, mais offre déjà beaucoup de solutions. Elle relève l'importance pour les propriétaires de rester habiter dans le même quartier, mais pense qu'il faut compléter le dispositif par leur relogement. Elle relève qu'on pourrait envisager le système d'un règlement partiel par le paiement d'une soulte pendant la construction, ce qui permettrait le relogement des propriétaires. Elle mentionne qu'avec la pratique actuelle le bénéfice de la vente est minoré par les deux ans de loyers à payer pendant la construction du nouveau bien et entraîne le risque de délocaliser la famille dans un autre quartier.

Le Président souhaiterait savoir si le paiement d'une soulte est possible dans le cadre de cette pratique, ce à quoi M. Perrella répond que la soulte est possible, relevant qu'il est rare d'avoir une valeur de terrain correspondant à la valeur des appartements donnés en échange.

Un commissaire (R) souligne la différence de la valeur entre un terrain en zone villas et en zone de développement 3. Il estime que le vrai problème émane de la décision politique de déclassement créant pour un certain nombre de propriétaires l'impression d'être lésés par rapport à d'autres. Cette motion a pour objectif de s'adresser aux propriétaires qui viennent d'être déclassés. La motion veut donner la possibilité à ces propriétaires de se projeter dans l'avenir en offrant la possibilité de rester dans leur quartier. Il souligne que la PA a donc répondu à une partie du problème, mais que cela ne s'avère pas suffisant, car de nombreux propriétaires ne donnent pas leur accord à la vente. Il estime que l'attrait pécuniaire est primordial. Il demande quel système peut être mise en place, hormis le relogement, pour faire vendre ces terrains.

M^{me} Kast relève que les gens ne voient pas de gaieté de cœur leur situation individuelle se péjorer, mais qu'il s'agit d'un changement nécessaire pour l'intérêt public. Elle remarque que certains changements mettent du temps à être acceptés. Elle mentionne l'existence de périmètres déclassés depuis quarante ans, mais toujours pas construits, les PLQ n'ayant toujours pas été adoptés.

Un commissaire (L) confirme les propos de M^{me} Kast, mais pense que la question financière intervient en premier lieu dans le processus de décision du propriétaire. Il corrobore l'existence d'une résistance au changement, mais

pense que la nouvelle pratique administrative doit donner l'assurance aux propriétaires de ne pas endurer de pertes financières.

M^{me} Kast pense que cela dépend des situations, le propriétaire venant d'acheter un terrain déclassé l'année suivante considérerait en premier lieu l'intérêt financier, cette situation étant loin d'être fréquente. Elle estime que la majorité des propriétaires qui pratique l'échange terrain-appartements gagne de l'argent, même s'il est communément admis que le même bien en zone villas serait vendu plus cher. Selon elle, considérer la transaction dans cette perspective n'est pas souhaitable. Il faudrait comparer le prix d'achat du bien et sa valeur fiscale avec le prix proposé pour s'apercevoir que personne, sauf rares exceptions, ne perd de l'argent. Elle estime que l'unique perte réside dans le cadre de vie des propriétaires.

M. Perrella souligne que dans les prix de vente du terrain mentionnés par M^{me} Kast est comprise la valeur de remplacement de la maison. D'une manière générale, il rappelle qu'il y a toujours le contrôle de l'Etat et de la commune pour ce type de transaction lors de l'exercice du droit de préemption. Il ne peut donc pas, selon lui, y avoir de cas où les prix de transaction sortiraient de toute logique ou de toute pratique.

M^{me} Kast explique qu'auparavant la pratique du département était de ne pas préempter sur les terrains achetés par des promoteurs avec intention de réalisation. Il lui est confirmé que c'est toujours le cas, mais pas à n'importe quel prix.

Elle évoque certains cas où le département aurait consenti à laisser pratiquer par des promoteurs des prix élevés sans intervenir. La commune a pris le même parti de ne pas préempter, considérant ne pas vouloir se lancer dans une longue procédure sur le contrôle du prix et ne souhaitant pas prendre le risque de devoir acheter un terrain ne valant pas le prix proposé. Elle considère que le contrôle des prix de la part des communes est théorique et espère que cela ne soit pas le cas de la part de l'Etat.

M. Longchamp confirme que l'Etat exerce son droit de préemption quand il existe une conviction que cet exercice va accélérer le processus de construction, par exemple dans le cas de quartiers dévolus à une urbanisation prochaine. Sur les autres opérations, lorsque les promoteurs démontrent un intérêt avéré à une réalisation rapide de logements et pour autant qu'ils répondent aux critères de la zone de développement, l'Etat indique un éventuel dépassement des prix habituellement pratiqués, le prix maximal étant fixé par l'OLO, au-delà duquel un éventuel dépassement est laissé à la libre appréciation de l'acheteur, pour autant que les locataires ne soient en aucun cas préjudicés. M. Longchamp cite deux exemples évoquant la

difficulté de l'application du droit de préemption prévu pour favoriser la construction de nouveaux logements et utilisé par certaines communes pour ne pas construire sur un terrain particulier. Il rappelle qu'il n'existe pas de droit de préemption légal pour les zones industrielles.

Un commissaire (S) demande aux motionnaires que lui soit précisée la notion de « valeur comparable » présente dans la première invite. Il mentionne que la PA/SI/032.1 amène une dimension supplémentaire par le concept de « majoration par rapport au prix admis par l'OLO ». Il souhaite connaître les valeurs prises en considération, à savoir l'évaluation de la valeur actuelle du terrain et l'évaluation des futurs objets construits. Il semblerait que ces deux valeurs soient contrôlées par la LGZD alors que, dans la pratique, les prix sont supérieurs à ceux admis par l'Office et que, selon la teneur de la motion dans sa version actuelle, ce sont des « valeurs comparables ». Dans le cadre de la pratique administrative, on pourrait laisser entendre que le système de contrôle et de régulation n'est pas satisfaisant. Dans le contexte actuel de la pénurie de logement, un risque spéculatif pourrait exister à cet endroit.

M. Perrella explique le fonctionnement sous la forme d'un exemple. Le propriétaire-occupant demande que sa villa et son terrain soient estimés sur la base d'un formulaire officiel existant. L'estimation de la valeur totale du bien serait alors le prix maximal autorisé par le plan financier. Pour mettre en application la pratique administrative de l'OLO, ce propriétaire pourrait échanger son terrain contre un ou des appartements (maximum trois) et le promoteur pourrait pratiquer cet échange au prix de revient, à savoir sans y appliquer la marge de bénéfice et risque qui est elle aussi contrôlée jusqu'à hauteur de 18%. Ce propriétaire échangerait donc son terrain contre des appartements, la valeur de son terrain correspondant au prix de revient des appartements.

Le même commissaire demande si le prix de revient est le prix contrôlé, ce que lui valide M. Perrella.

M. Perrella précise qu'une fois l'échange effectué, le propriétaire a la possibilité de revendre un ou plusieurs des appartements avec une marge bénéficiaire pouvant aller jusqu'à 50%. C'est la mesure incitative prévue par la pratique administrative, le propriétaire ayant besoin de cette marge pour pouvoir acquérir un bien similaire en zone villas.

Le commissaire s'interroge quant à la finalité de cette pratique administrative alors qu'il serait in fine plus simple de majorer l'estimation initiale de la valeur du terrain de 50%.

M. Perrella rappelle que la finalité de cette pratique est de permettre aux propriétaires occupant une villa en zone de développement d'aller racheter un bien en zone villas.

Le Président relève que la pratique va plus loin que la motion.

Un commissaire (L) rappelle que le but de la motion est de ne pas modifier le plan financier de l'opération, mais de changer l'exploitation. Il relève que la plus-value générée par la vente du ou des appartements par l'ancien propriétaire du terrain va être taxée, que ce soit comme professionnel ou non et en considérant ou non la durée de pré-possession du terrain. Il souligne alors qu'il serait préférable de prendre en considération cette dernière afin de préserver le but incitatif de la motion.

M. Perrella précise que c'est pour cette raison que la valeur de la parcelle ne va pas être majorée d'office, au cas où le propriétaire-usager ne vendrait pas le ou les appartements qu'il a reçus en échange. Il relève que, dans le cas contraire, la valeur du terrain en zone de développement aurait été biaisée. Cette plus-value n'est justifiée que dans le cas où le propriétaire aurait besoin de cette marge pour acquérir un bien en zone villas.

Le commissaire (S) demande si le propriétaire doit justifier sa volonté d'acquérir un autre bien et souhaite savoir si un contrôle sera effectué.

M. Perrella attend le premier cas concret pour mettre la pratique en application. Le propriétaire qui aura échangé son terrain contre des appartements à prix contrôlés devra demander à l'OLO le prix maximum de revente autorisé, de cette manière un regard sera conservé sur le prix de vente.

Le commissaire (L) relève que, dans ce contexte, le deuxième propriétaire contribue au paiement d'une partie de ce terrain et que, malgré la plus-value, les prix exercés restent globalement inférieurs aux prix actuels du marché. Il souhaite poser une question relative à l'OLO : compte tenu de la durée de construction (2 ans environ), un promoteur pourrait-il reloger le propriétaire-usager dans un autre complexe immobilier déjà construit et s'arranger, si tel devait être le cas, avec un autre promoteur ?

M. Perrella estime qu'il s'agira de cas particuliers pouvant être pris en compte. Il explique que, dans la pratique, le promoteur trouve des solutions de relogement temporaire pour le propriétaire-usager. Il ajoute que, si le plan financier le permet, ce coût induit est pris en compte dans le prix de revient de l'opération.

VII. Audition de M. Guy Girod et de M^e Michel Schmidt de Pic-Vert

M. Schmidt fait savoir que cette motion est très appréciée de Pic-Vert, même si quelques détails nécessitent des discussions. De manière générale, Pic-Vert est favorable à ce que les propriétaires désireux de vendre leurs biens immobiliers puissent être relogés, pour un prix qui correspondrait à la valeur du marché, dans les appartements dont la construction est projetée sur la parcelle du propriétaire ou à d'autres endroits.

M. Schmidt souhaite toutefois relever que la motion fait part d'une valeur comparable pour la compensation. Concrètement, un propriétaire pourrait arriver à la conclusion qu'il est intéressé à vendre son bien immobilier en ayant, en contrepartie, la possibilité d'être relogé pour une valeur comparable. Cela étant, les commissaires devraient peut-être préciser si la valeur comparable correspond à la valeur du marché ou à la valeur de la zone affectée à l'urbanisation. En effet, lorsque l'on passe d'une zone villas à une zone de développement, la valeur de la parcelle baisse de manière importante pour arriver à un seuil de 1 000 F le m² (ce montant a été augmenté ces dernières années progressivement).

M. Schmidt peut dire que des propriétaires l'approchent pour lui demander s'il trouve juridiquement valable que l'Etat propose d'acheter leur bien à une valeur moins importante que la valeur du marché alors qu'un acheteur tiers pourrait proposer un prix plus élevé.

M. Schmidt pense que, s'il était possible d'arriver à la conclusion que la valeur comparable figurant dans la motion correspond à la valeur de marché, cela serait très intéressant pour les propriétaires. Si la valeur comparable est celle la zone sur laquelle se trouve le logement, il sera plus difficile de convaincre la personne, car elle perdrait de l'argent en acceptant cette vente.

M. Schmidt indique que le relogement est un autre point important. Il faut définir dans quels immeubles ces personnes pourraient être relogées. M. Schmidt est partisan du fait de dire qu'elles peuvent être relogées dans le futur immeuble construit sur leur parcelle, mais aussi dans les immeubles environnants que ces personnes pourraient aimer au niveau de la qualité de vie. La question se pose alors de savoir s'ils seront relogés dans un logement subventionné. En effet, les conditions d'accès à ceux-ci dépendent des conditions financières. Il faudrait ainsi éviter que ces propriétaires se voient octroyer un certain montant ou une contrepartie financière pour la vente de leur bien à l'Etat et se voient refuser l'accès à ces logements subventionnés par le fait que leur situation financière serait trop élevée. La motion est excellente, mais il faut prendre en considération cet aspect.

M. Schmidt présente une autre remarque. Il est important pour les propriétaires invités à partir de chez eux qu'ils aient la possibilité de participer à l'urbanisation. En d'autres termes, il s'agirait de prévoir une urbanisation concertée. Les commissaires pourraient être étonnés de voir que les propriétaires sont intéressés de participer en donnant leur avis sur la construction prévue sur leur parcelle. Ils pourraient ainsi être intéressés de participer à ce projet de construction ou d'avoir en contrepartie un appartement dans le logement. Cela permettrait de dire à ces gens qu'ils peuvent participer à une construction pour les biens sociaux de l'Etat de Genève et qu'ils ont la possibilité d'être relogés dans la construction choisie pour une valeur comparable. Cela devient tout de suite plus attrayant pour la personne concernée que de lui dire qu'elle n'a pas d'autre choix que d'accepter de vendre son bien immobilier pour une valeur inférieure à celle que pourrait proposer un autre acheteur.

M. Schmidt ajoute que, dans les projets participatifs d'urbanisation, la mixité sociale, souvent invoquée par le Grand Conseil, pourrait être mise en avant pour permettre à des gens de tous bords de cohabiter. Cela apporterait un mode de vie sympathique à Genève.

M. Schmidt est convaincu qu'il y a des moyens de collaboration entre la volonté étatique d'urbaniser et la volonté des propriétaires de ne pas être lésés. Le fait d'impliquer ces derniers permettra d'arriver à des situations satisfaisantes selon M. Schmidt. Beaucoup d'entre eux arrivent malheureusement à la conclusion que ce n'est pas normal que l'Etat essaie de les mettre dehors alors qu'ils ont permis à l'Etat d'urbaniser peu à peu le territoire.

M. Girod fait savoir, à l'occasion de la journée Martin Luther King, que son rêve est que Pic-Vert disparaisse. Cela voudra dire que la guéguerre stérile entre riches et pauvres et autres aura été stoppée. Depuis des mois, Pic-Vert dit être là pour être entre les forces en présence et faire de beaux projets dans une ville qui n'est pas forcément très belle. En effet, pour les étrangers, à part la rade, Genève n'est pas belle. M. Girod aimerait pouvoir la redynamiser et lui donner quelque chose que nos prédécesseurs avaient à cœur d'apporter.

M. Girod souhaite raconter quelque chose dont l'instigateur a été M. Jaques Vernet et dont l'utilisateur a été M. Christian Grobet. A l'époque, une énorme parcelle de l'Etat de Genève, sur le territoire de la commune de Coligny en bordure de Grange-Canal, a été déclassée et les gens se battaient pour lâcher leur maison en zone de développement et aller habiter là-bas. Malgré la petitesse des parcelles, les maisons n'étant pas nécessairement aussi grandes que celles qu'ils quittaient, aller à Grange-Canal était très

désirable. M. Grobet a ainsi pu faire passablement de projets grâce au déclassement de ce terrain. Comme le Grand Conseil vote les millions de francs nécessaires pour acheter les terrains de l'Etat, il pourrait aussi décider de mettre en valeur un terrain de l'Etat et de faire des échanges avec celui-ci. Les gens se battront alors pour partir s'installer à cet endroit.

Un commissaire (PDC) a une remarque par rapport au fait que M. Schmidt a fait le lien entre la notion de valeur comparable et la valeur de marché. Il lui fait observer que la motion parle d'une situation particulière avec des terrains en zone de développement occupés par des villas. La valeur de rachat prise en compte dans les plans financiers est insuffisante par rapport à la valeur de marché. Cela étant, la motion propose une sorte de troc entre le terrain, qui est dans des conditions financières contraintes, et des appartements qui correspondraient à la valeur du bien cédé et construit dans les mêmes conditions. Cela serait des PPE construites en zone de développement, elles aussi contraintes en termes de coûts et avec un prix en m² en adéquation avec le prix du foncier initial. Il s'agit ainsi de deux choses comparables. Dès lors, il n'a pas bien compris pourquoi Pic-Vert introduisait la notion de valeur du marché.

M. Schmidt a appris qu'il y avait, dans la commission d'estimation et d'expropriation, des réflexions pour augmenter cette valeur de zone de développement. En effet, il n'est pas exclu que cette valeur soit augmentée, par un moyen juridique, pour qu'il y ait des logements comparables en PPE sur la même augmentation de la valeur. Si l'on arrive à avoir une valeur plus élevée que 1 000 F par m², cela peut permettre de convaincre les propriétaires. De même, il pourrait être plus attractif pour eux de leur permettre de rentrer dans une PPE avec des conditions de financement qui respecteraient aussi un seuil. En d'autres termes, un propriétaire sait qu'il pourrait vendre son bien immobilier à une personne pour un montant très important s'il n'était pas en zone de développement. Si l'Etat impose un déclassement de la zone, l'Etat a un droit préférentiel pour racheter ce terrain pour 1 000 F le m². Ces personnes sont alors moins inclinées à participer à ce projet, car elles savent qu'elles vont perdre, de facto, une rémunération.

Le même commissaire peut comprendre que le prix d'achat de 1 000 F le m² est insuffisant, mais, avec en contrepartie des logements en PPE qui sont eux aussi en dessous des prix du marché (ce qui est le cas en zone de développement), le marché proposé est tout à fait honnête.

M. Schmidt n'avait pas compris que l'appartement était lui aussi sous-estimé. Maintenant, en partant du principe que ces logements sont sous contrôle étatique pendant dix ans, le propriétaire qui accède à ces

appartements en PPE verra la valeur de son appartement augmenter automatiquement après dix ans. Il trouve que c'est une bonne proposition.

Un commissaire (R) note que l'un des objectifs de la motion est d'amortir le choc des mesures prises par le Grand Conseil, à savoir le vote des projets de lois de modifications de zones. On passe alors d'un système de marché libre à un système de marché contrôlé par l'Etat. Dès lors, la notion de valeur de marché n'existe plus. On passe d'un marché, peut-être un peu spéculatif, à un marché sous contrôle de l'Office du logement. Il s'agit de comprendre et d'essayer d'accompagner les propriétaires touchés par ces projets de lois. C'est le sens de la motion. Le souhait est également que ces périmètres ne soient pas trop longtemps immobilisés. En effet, en cas de confrontations, le risque est que rien ne se fasse sur ces périmètres.

Il fait remarquer que, depuis le dépôt de la motion, l'Office du logement a publié une nouvelle pratique administrative (libération des terrains bâtis en zone de développement échange contre des appartements à construire) entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2012. Il ne sait pas si Pic-Vert est au courant de celle-ci, mais l'une des invites de la motion est précisément que les associations telles que Pic-Vert soient tenues informées de ces nouveautés. Il signale que cette pratique va largement dans le sens des invites de la motion, voire au-delà. Il aimerait avoir l'avis de Pic-Vert à ce sujet et notamment sur la possibilité d'échanger un bien immobilier contre des appartements au prix de revient, c'est-à-dire sans la marge du promoteur.

M. Schmidt n'a pas eu connaissance de cette nouvelle pratique. De manière générale, il peut dire que, si les commissaires arrivent à proposer aux propriétaires de villas des possibilités de compensations qui protègent la valeur du bien foncier pour leurs descendants, Pic-Vert sera derrière ce projet.

Le même commissaire aimerait savoir si Pic-Vert peut prendre connaissance de la pratique administrative 032.01 et adresser un courrier avec son point de vue à la commission du logement. La réponse est jointe (annexe).

Après le départ des auditionnés, un commissaire (S) aimerait savoir si l'AFC s'est exprimée sur la troisième invite de la motion. Il semble que Le Secrétariat général du Grand Conseil n'a pas retrouvé la demande formelle d'un avis de droit à l'AFC dans les procès-verbaux de la commission. Par conséquent, il aimerait savoir si les commissaires se satisfont des informations qu'ils ont reçues ou s'ils souhaitent que l'AFC se prononce sur la pratique de l'attribution du terme de « professionnel de l'immobilier ».

Maintenant, si leur volonté est de demander un avis de droit, il faut en faire la demande officielle au président du DF.

Le même commissaire pense que la commission pourrait demander au représentant du DF qui a été auditionné par la commission de faire une note de synthèse intégrant la jurisprudence citée par Mme Kast.

Le président met aux voix la proposition de demander une note de synthèse sur les pratiques de l'AFC concernant les professionnels de l'immobilier.

Pour :	Unanimité (2 S, 2 Ve, 1 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC, 2 MCG)
Contre :	–
Abstention :	–

Cette proposition est acceptée.

Une commissaire (Ve) aimerait savoir ce que les auteurs de la motion pensent de cette pratique administrative qui va dans le sens de la motion. Dans ce cas, la première invite est obsolète. De plus, elle a constaté que l'information concernant cette pratique administrative existe bien sur le site de l'Office du logement. Pic-Vert ne semblait pas au courant, elle se demande s'il faut faire davantage d'information.

M. Bürgisser indique que la position de principe est de dire que la publication sur internet permet à chacun de trouver l'information. Les associations professionnelles et les autres associations ont comme vocation de répercuter ces informations. M. Buerigisser peut comprendre que le citoyen lambda n'est peut-être par un fêru lecteur de ces pages, mais on peut s'attendre de défenseurs d'intérêts qu'ils fassent cette communication. Il n'y a donc pas de stratégie de communication tout ménagée prévue.

Un commissaire (R) répond, en tant que motionnaire, que, à la suite des auditions et de la mise en place de cette nouvelle pratique administrative (ultérieure au dépôt de la motion), la motion va subir des modifications. En effet, les choses ont évolué dans le bon sens.

Une commissaire (Ve) trouve que la deuxième invite a encore du mérite. L'Office du logement pourrait informer les principaux acteurs afin qu'ils répercutent ces informations. Il n'est, certes, pas nécessaire de faire un tout ménage, mais au moins d'informer les associations principales. Elle trouverait également intéressant d'intégrer la notion de participation. Enfin, sur la dernière invite, elle se réjouit d'avoir des informations du département, car elle n'est pas au clair sur ce point.

Le commissaire (R) pense que la deuxième invite va être modifiée. On pourrait imaginer d'inviter l'Office du logement à adresser un courrier

indiquant les pratiques administratives en vigueur aux propriétaires une fois que la loi est entrée en force. Il faut leur dire que leur bien est entré dans un marché contrôlé et quelles sont les pratiques administratives. Finalement, ce n'est pas uniquement le travail des associations de propriétaires, mais l'Etat pourrait également leur adresser un courrier d'information. Il croit percevoir qu'il y a un manque d'information et que cette situation pourrait être mal perçue.

M. Buergisser estime que l'information est toujours une chose souhaitable, mais il faut voir les modalités de celle-ci. Il faut avoir à l'esprit que, en pratique, si un terrain va entrer en zone de développement, il y a déjà une information faite à travers les instruments légaux en matière d'aménagement du territoire. A partir de ce moment, un certain nombre de professionnels vont approcher les propriétaires puisque ce n'est pas l'Etat qui développe, qui réalise et qui construit. Une des premières questions qui va alors se poser, dans la relation entre le promoteur et le propriétaire, est celle de savoir comment cela se passe et de ce qui doit être fait. A ce moment, en pratique, le professionnel va exposer la raison pour laquelle il articule un prix. Il va renvoyer à ces normes de l'Office du logement. D'ailleurs, il arrive aussi que l'Office du logement reçoive le propriétaire qui se pose des questions et qui aimerait savoir si ce que le promoteur lui raconte est fondé.

Le Président distribue les copies du courrier de M. Hiler, datant du 25 février 2013, et fait la lecture de celui-ci.

Le Président mentionne que cette lettre représente la prise de position du département des finances.

VIII. Discussion suite à la position écrite du département des finances

Un commissaire (S) relève que le département pose quelques critères sans pour autant affirmer le traitement fiscal appliqué aux utilisateurs de la pratique de la motion. Il mentionne l'importance des critères de la durée de possession et de l'utilisation professionnelle dans la détermination fiscale et regrette de n'avoir pas eu un membre du département des finances pour expliquer leur impact.

M. Buergisser évoque sa méconnaissance du domaine fiscal et explique que chacun de ces critères sont étudiés lors d'une vente immobilière, néanmoins dans le cas d'une gestion par le bonus pater familias, elle est considérée comme une vente privée non soumise à l'impôt professionnel.

Le même commissaire remarque que ces critères sont issus de la jurisprudence ne laissant alors aucune marge de manœuvre et ayant pour conséquence de rendre la troisième invite de la motion irréalisable.

Le Président rappelle les propos du département des finances ayant évoqué disposer d'une marge de manœuvre.

M. Buergisser explique que la pratique et la loi fixent un contrôle des prix de vente pendant une durée de dix ans avec un prix de vente contrôlé. Selon lui, les problèmes relèvent de la nature fiscale de cette vente et de l'avantage que peut retirer une personne de cet échange. La personne libérant un terrain peut recevoir un certain nombre d'appartements (maximum trois) équivalant à la valeur de l'immeuble. Il explique que la contrepartie de ce système est que le particulier assume les conséquences de la revente. M. Buergisser relève les deux aspects fiscaux posant problème dans le cadre de cette motion, à savoir la question des plus-values en fonction de la durée de possession et la considération du vendeur comme un non-professionnel de l'immobilier en cas de revente d'un ou plusieurs appartements.

Une commissaire (R) déclare que la réponse donnée du département va dans le sens de la motion. Elle estime que plusieurs critères tels que de la fréquence des opérations, l'utilisation des connaissances professionnelles, ou l'utilisation de fonds étrangers ne donnent pas lieu à une considération fiscale comme professionnel de la vente immobilière pour les cas qui nous occupent. Elle voit l'utilité d'obtenir la confirmation de cette analyse du département des finances. De plus, le groupe radical souhaite soumettre un amendement tenant compte de la durée de pré-possession de l'immeuble. Dans ce même amendement, il souhaiterait mentionner « dans la mesure où l'échange aurait lieu avant l'adoption du PLQ », pour inciter les propriétaires à faire rapidement les démarches.

Elle lit son **projet d'amendement** qui prendrait la forme d'une **invite supplémentaire** :

« Attribuer aux appartements reçus en échange d'un terrain, une durée de pré-possession équivalente à celle qui prévalait sur le terrain concerné dans la mesure où l'échange s'est réalisé avant l'adoption du PLQ »

M. Buergisser tient à rappeler un passage de la lettre du CE du 4 avril 2012 sur l'aspect fiscal de cette motion, plus particulièrement sur la problématique des professionnels de l'immobilier ayant la teneur suivante : « Cela étant vu l'esprit et du but de l'opération envisagée, du caractère ténu de la frontière entre gestion du patrimoine privé et commerce professionnel d'immeubles ainsi que de la marge d'appréciation dont l'administration fiscale dispose en la matière, cette dernière fera preuve de bienveillance lorsqu'une telle opération lui sera soumise. Ainsi, l'administration fiscale n'assimilera-t-elle pas une opération de ce type à un commerce professionnel d'immeuble lors de la revente de ces appartements. Au-delà, l'administration

fiscale restera ouverte au droit de qualifier la vente différemment, si la vente s'écarte d'une gestion de bonus pater familias ». M. Gendraud, en date du 7 décembre 2012, avait mentionné que le CE ferait preuve de souplesse.

Le Président demande l'avis de M. Buergisser sur une possible prise en compte de la durée de pré-possession.

M. Buergisser mentionne que, dans ce même courrier, le CE répondait par la négative à cette question de la pré-possession, relevant son caractère illégal. Il fait lecture du passage de cette lettre : « Nous sommes toutefois au regret de vous informer que ce mode de calcul, soit de tenir compte de la durée de pré-possession, est contraire aux dispositions légales en vigueur, que l'administration fiscale ne saurait déroger dans ses paliers et que la durée de possession déterminante sera par conséquent celle qui se sera écoulée entre la date d'acquisition de l'appartement et la date de revente ».

La commissaire (R) souhaite présenter cette invite au CE afin qu'il propose une modification légale.

M. Buergisser demande des précisions sur l'amendement et souhaite connaître le but d'une limitation de la prise en compte de la durée de pré-possession pour les échanges ayant eu lieu avant l'adoption du PLQ.

La même commissaire explique que le but est d'inciter les propriétaires à pratiquer cet échange rapidement.

M. Buergisser comprend l'intention par rapport au PLQ et trouve judicieux. Il mentionne toutefois l'importance d'éviter l'enlèvement également après l'adoption d'un PLQ ou des perspectives quant au droit à bâtir.

L'auteure de l'amendement propose donc une limite de temps afin de conserver le but incitatif.

« Attribuer aux appartements reçus en échange d'un terrain, une durée de pré-possession équivalente à celle qui prévalait sur le terrain concerné dans la mesure où l'échange s'est réalisé dans les 5 ans après l'adoption d'un PLQ ».

Une commissaire (S) estime qu'on s'éloigne de l'objectif de cette motion permettant aux propriétaires de se reloger. Elle pense que la motion va trop loin en donnant le double avantage de la possibilité de revente avec une plus-value et des avantages sur le plan fiscal, elle relève la nécessité d'inciter sans pour autant comptabiliser les années de pré-possession.

Un commissaire (L) estime que la prise en compte des années de pré-possession est primordiale dans cette démarche incitative. La pratique

administrative devrait intégrer, selon lui, une meilleure sécurité sur un plan fiscal. Il estime également que la motion devrait s'étendre aux terrains nus.

Une commissaire (Ve) souligne que la pratique administrative va dans le sens de la motion et va déjà loin. Elle relève l'importance de promouvoir cette pratique et de noter ses incidences sur la libération des terrains.

Le Président demande à M. Buergisser si le département a déjà noté des résultats quant à cette pratique.

M. Buergisser mentionne le peu de temps écoulé depuis l'introduction de cette pratique, mais évoque la création d'un système d'évaluation.

Un commissaire (S) précise qu'il n'y a pas de péjoration de la situation fiscale des personnes bénéficiant de cette pratique, car l'imposition se base sur la capacité contributive et, si celle-ci augmente, cela signifie que le patrimoine également. Il estime que la Commission du logement devrait fixer un délai pour les propositions d'amendement afin de pouvoir les soumettre à la Commission des finances et que cette motion amendée devrait être votée en présence d'un membre du département des finances.

Le commissaire (L) relève qu'il s'agit d'une motion et non d'un projet de loi et estime préférable d'attendre les propositions du Conseil d'Etat sur la possibilité de modifier le droit en la matière.

La commissaire (R) rappelle que cette motion vise à inciter les personnes d'un certain âge à vendre leur terrain contre un appartement sur le même terrain que leur habitation actuelle. Elle souligne l'importance de prendre en compte les années de pré-possession, relevant l'intérêt de ces personnes de pouvoir revendre ces appartements ensuite pour se rendre en EMS et sans être imposées outre mesure. Elle mentionne également que le but de la motion est de convaincre ces personnes de vendre leur maison et non de favoriser les professionnels de l'immobilier.

Le Président relève le nombre importants de séances traitant de cette motion, celle-ci datant du 11 mai 2012. Il propose de voter l'amendement proposé par le groupe radical pour ensuite voter sur la motion dans son entier.

Proposition d'**amendement** proposant une invite supplémentaire :

« Attribuer aux appartements reçus en échange d'un terrain, une durée de pré-possession équivalente à celle qui prévalait sur le terrain concerné dans la mesure où l'échange s'est réalisé dans les 5 ans après l'adoption d'un PLQ ».

Le Président **met aux voix la proposition d'amendement** du groupe radical :

Oui : 8 (2 MCG, 1 UDC, 3 L, 1 R, 1 PDC)

Non : 2 (2 S)

Abst. : 3 (3 Ve)

L'amendement est **accepté à la majorité** des voix.

Le Président demande si un membre de la commission souhaite faire une déclaration avant le vote final.

Un commissaire (S) déclare que le groupe socialiste est opposé à cette motion, préférant la pratique administrative actuelle. Il évoque le caractère incitatif de la motion se faisant au détriment des régimes de protection et de contrôle qui figurent dans la loi générale sur l'aide au développement. Il relève également que cette pratique ne limite pas le nombre d'appartements, donnant un caractère incitatif financier et allant à l'encontre de l'objectif principal de la motion à savoir offrir la possibilité à la personne de se reloger. Il relève que les logements construits seront soumis à un régime de PPE ne répondant pas à ce type de besoin. Pour ces raisons, les socialistes refusent le projet de motion. Il regrette l'absence de juristes dans cette commission pouvant expliquer la portée de la motion.

Une commissaire (Ve) propose deux amendements : **la suppression de la première invite** de la motion et la modification de la **deuxième invite** comme suit : *à informer les promoteurs propriétaires et le grand public de la pratique administrative de l'Office du logement ainsi qu'à la promouvoir activement.*

Elle exprime son désaccord avec le commentaire du commissaire (S) sur la troisième invite, car elle estime qu'il ne s'agit pas de faire un projet de loi supplémentaire, mais de faire une exception à une règle en vigueur. Elle mentionne être prête à soutenir la position du commissaire (L).

Le commissaire (L) souhaite corriger les propos du socialiste et relève que le prix de vente d'un appartement en PPE en zone de développement ne s'élève pas à 1,2 millions. Il rappelle que la plupart des plans financiers, afin de permettre la création d'appartements LUP à des prix raisonnables, fixent des charges supplémentaires sur les PPE. Il souhaite le maintien de la première invite afin que la pratique s'applique aux terrains nus et aux locataires sous peine de dénaturer le but de cette motion, à savoir de libérer du logement.

La commissaire (Ve) mentionne la nécessité de préciser le titre de la pratique administrative, soit par PA/SI/032.01, soit par « libération des terrains bâtis en zone de développement et échange contre appartements à construire ».

Un commissaire (UDC) souhaite répondre au commissaire (S) quant au prix des PPE. Il prend l'exemple des constructions en face de l'OCP à Onex et mentionne que les prix vont osciller entre 6 300 F et 6 500 F le m², ainsi un appartement de cinq pièces et 120 m² coûtera 780 000 F et non 1,2 million.

Le commissaire (S) relève que ce chiffre provient de l'Office cantonal de la statistique.

M. Buergisser rappelle que le prix moyen est descendu grâce aux nouvelles transactions.

Le Président demande à la commissaire (Ve) si elle veut modifier sa proposition. Elle souhaite la maintenir.

Le Président met aux voix la **proposition d'amendement** :

Oui : 3 (3 Ve)

Non : 8 (2 MCG, 1 UDC, 3 L, 1 R, 1 PDC)

Abst. : 2 (2 S)

La **proposition d'amendement est refusée.**

Le Président demande aux membres de la commission s'ils souhaitent prendre position sur cette motion 2091.

Un commissaire (MCG) relève que le but de la motion est de créer du logement, sans pour autant solutionner tous les problèmes y relatifs. La motion 2091 bénéficiera du soutien du groupe MCG.

Un commissaire (PDC) mentionne que la M 2091 s'intéresse à une situation particulière, il relève le temps important accordé à cette motion et l'espoir de sauver ce qui peut l'être. La motion est soutenue par le groupe PDC.

Un commissaire (UDC) soulève la nécessité d'inciter les personnes à vendre leur propriété, mais relève l'importance de leur offrir une sécurité juridique sur cette opération afin qu'ils ne soient pas péjorés sur le plan financier. Le groupe UDC soutiendra cette motion.

Le Président met aux voix l'ensemble de la **motion 2091 tel qu'amendée** par la commission :

Oui: 8 (2 MCG, 1 UDC, 3 L, 1 R, 1 PDC)

Non: 2 (2 S, 2 Ve)

Abst. : 1 (1 Ve)

La **motion 2091 amendée est adoptée à la majorité des voix.**

Il est préavisé la catégorie de débat : 2

IX. Conclusion

Chacun de nous reconnaît que Genève doit résoudre sa crise du logement. Le Grand Conseil procède à des déclassements de terrains pour permettre de construire. Malheureusement beaucoup trop de temps s'écoule entre ses déclassements et la pose de la première pierre. Cette motion n'a pas la prétention de tout résoudre, elle s'attaque simplement à un bout de la problématique. Le but est d'éviter l'enlèvement en permettant particulièrement aux propriétaires de villas d'échanger leurs biens contre un ou plusieurs appartements dans le cadre de la promotion, voire d'une autre promotion à proximité. L'idée principale est de permettre aux personnes, souvent âgées de se reloger dans leur quartier et de ne pas faire de perte financière, dès lors que le terrain en zone de développement est très souvent moins cher que celui en zone villas.

Depuis le dépôt de la motion, il faut admettre que la pratique administrative a évolué dans le sens voulu par les motionnaires, favorisant l'échange au prix de revient. Il s'agit donc d'appuyer cette pratique tout en insistant sur la nécessité d'en informer les personnes concernées et de ne pas les taxer en cas de vente ultérieure (par exemple pour aller vivre en EMS) au tarif des professionnels de l'immobilier.

Une invite pour un incitatif pendant une période de 5 ans après l'adoption d'un PLQ a été ajoutée au projet initial, afin de tout entreprendre pour que des constructions puissent voir le jour le plus vite possible après des déclassements.

Au bénéfice des explications qui précèdent, la Commission du logement dans sa large majorité vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à accepter cette motion.

Proposition de motion (2091)

pour des échanges « terrains-appartements » : construire sans spolier

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
considérant :

- que la pénurie de logements demeure sévère : on ne dénombrait en 2011 que 556 logements vacants, soit un taux de 0,25 % alors qu'il faut, pour en sortir, tendre vers un taux de 2 %, huit fois supérieur ;
- que le nombre de logements en construction est toutefois en nette hausse, de même que le nombre de projets et de procédures en cours ;
- que des conditions-cadres inadéquates entraînent inévitablement blocages et prolongations des procédures ;
- que la pratique actuelle relative aux zones villas déclassées en zones de développement implique le plus souvent une lourde perte pour le propriétaire de villa poussé à se séparer de son bien, ainsi qu'obligé de quitter son quartier ;
- que la réalisation rapide de nombreux logements supplémentaires, dans une dynamique de regain de confiance entre les différents acteurs, pourrait être rendue possible si la pratique ne tendait pas à léser les propriétaires en opposant leurs intérêts à ceux des promoteurs et de l'Etat, et indirectement de la population,

invite le Conseil d'Etat

- à modifier la pratique administrative en vigueur des transactions de terrains sis en zones de développement afin de favoriser les échanges « terrains – appartements », entre promoteurs et propriétaires, de valeur comparable, cas échéant répartie sur plusieurs objets dans le cadre de la promotion visant le terrain concerné ou d'une autre promotion ;
- à informer promoteurs, propriétaires et grand public de cette nouvelle pratique ainsi qu'à la promouvoir activement ;
- à considérer que, dans ce contexte particulier, le propriétaire de terrain ne sera pas considéré par l'administration fiscale comme un professionnel de l'immobilier lorsqu'il ne multiplie pas ce type d'opération ;

- à attribuer aux appartements reçus en échange d'un terrain, une durée de pré-possession équivalente à celle qui prévalait sur le terrain concerné dans la mesure où l'échange s'est réalisé dans les 5 ans après l'adoption d'un PLQ.

**Libération des terrains bâtis en zone de développement
Echange contre des appartements à construire**

Base légale

L 1 35 (LGZD), art. 5, al. 3

Les prix et les loyers des bâtiments visés sous alinéa 1, lettres a et b, sont soumis au contrôle de l'Etat pendant une durée de 10 ans dès la date d'entrée moyenne dans les logements ...

Objectif

Libérer en zone de développement les terrains prévus pour la construction de logements par les mesures d'aménagement.

Ce que fait l'OLO dans la pratique

Le principe consiste à dédommager, en sus du prix admis par l'office, le propriétaire usager d'un terrain bâti si cela est nécessaire pour lui permettre de se reloger à des conditions équivalentes. Ce principe est valable quelle que soit l'affectation des constructions, à l'exception des bâtiments agricoles.

En échange de son terrain, le propriétaire concerné peut recevoir des appartements en PPE dans un immeuble qui sera édifié avec ses droits à bâtir.

Le prix de revient des appartements donnés en échange du terrain ne peut en principe pas dépasser le prix admis pour le terrain.

Trois appartements au maximum peuvent en principe être donnés en échange du terrain.

Les appartements concernés sont désignés dans l'accord provisoire de vente.

Les prix de vente autorisés (pour l'échange) correspondent au prix de revient (sans marge de bénéfice et risque).

L'échange n'a pas d'incidence sur les prix de vente des autres appartements.

En cas de vente d'un appartement reçu en échange d'un terrain, le département peut autoriser un prix différencié. La plus-value ne peut en principe pas dépasser 50% du prix fixé pour l'échange.

Lors d'une éventuelle revente ultérieure, le contrôle du prix s'exerce selon les modalités habituelles, en tenant compte du prix défini en application de la présente pratique.

3. Considérer que, dans ce contexte particulier, le propriétaire de terrain ne sera pas considéré par l'administration fiscale comme un professionnel de l'immobilier lorsqu'il ne multiplie pas ce type d'opération

La problématique ici exposée ne fait pas partie du domaine de compétences spécifique du RPSL. Cependant, une rapide recherche internet nous a permis de connaître mieux ce domaine et les critères retenus pour savoir si le propriétaire usager qui choisirait la voie de l'échange « terrain-appartement » doit être considéré comme un professionnel de l'immobilier.

Le site internet de l'administration fiscale du Canton de Vaud explique particulièrement bien la jurisprudence en la matière (<http://www.vd.ch/themes/etat-droit-finances/impots/espace-professionnel/gains-immobiliers/particularites/commerce-immobilier/>) :

Principes

Les gains obtenus par le contribuable lors de l'aliénation d'éléments de fortune doivent faire l'objet d'une qualification qui déterminera leur mode d'imposition, le cas échéant, leur exonération. L'un des critères est l'appartenance du bien aliéné :

- soit à la fortune privée du contribuable,
- soit à la fortune commerciale.

Un autre critère réside dans la nature de l'activité déployée par le contribuable :

- lorsque son activité peut être qualifiée de professionnelle ou de commerciale, le bénéfice obtenu fait partie du produit de son activité indépendante et il est soumis à l'impôt sur le revenu ;
- si le gain est réalisé dans le cadre de la simple gestion de la fortune privée, il est exonéré ou soumis à l'impôt cantonal sur les gains immobiliers, selon sa nature.

La distinction entre l'activité professionnelle du contribuable et la gestion de sa fortune privée a fait l'objet d'une abondante jurisprudence développée essentiellement à propos de l'aliénation d'immeubles.

Selon une définition qui résume la jurisprudence du Tribunal fédéral, il y a activité à but lucratif, donc *"commerce d'immeubles lorsque le contribuable procède à des achats et à des ventes d'immeubles non pas simplement dans l'administration de sa fortune ou en profitant d'une occasion qui s'est présentée fortuitement à lui, mais systématiquement et avec l'intention d'obtenir un gain. Il n'est pas nécessaire qu'il exerce cette activité à titre principal ; il peut aussi la pratiquer accessoirement. Le caractère professionnel peut résulter, d'une part de la fréquence des achats et des ventes, d'autre part, s'agissant d'opérations isolées, du fait qu'elles étaient en relation avec une autre activité"*.

Cette définition n'est de loin pas la seule que le Tribunal fédéral ait donnée. Au gré des affaires qu'il a eu à juger, il a précisé et nuancé la notion d'activité professionnelle. A ce titre, certains critères distinctifs et objectifs (subjectif pour le dernier) permettent à l'autorité fiscale de considérer que l'opération immobilière a été réalisée dans le cadre de l'activité professionnelle du contribuable, à savoir :

- Le caractère systématique des opérations
- La relation avec la profession
- La participation à une société de personnes
- La nature quasi-professionnelle de l'activité
- L'intention d'obtenir un gain (non pas pour son usage personnel ou pour y placer ses fonds propres, mais dans le but de le revendre en réalisant un profit)

Par conséquent, si l'administration fiscale genevoise applique la jurisprudence du Tribunal fédéral correctement, et le contraire paraît peu envisageable, il y a fort peu de risque qu'un

propriétaire usager se voit taxer comme professionnel de l'immobilier parce qu'il aurait reçu contre son terrain un ou plusieurs appartements.

Quoiqu'il en soit, la jurisprudence très détaillée du Tribunal fédéral doit bien entendu s'appliquer également à Genève, et il paraît évidemment incongru d'envisager une norme spécifique, dans un sens où dans un autre.

A notre sens, le propriétaire usager qui reçoit en paiement de son terrain des appartements doit être traité selon ces critères, tout comme celui qui reçoit en paiement de son terrain de l'argent.

Conclusions

Le RPSL est favorable à la pratique administrative actuelle PA/SI/032.01 et ne voit pas en quoi celle-ci devrait être modifiée. Les éléments amenés par la motion sont soit une méconnaissance de la situation juridique actuelle, soit veulent introduire une discrimination positive excessive vis à vis des propriétaires de terrains sis en ZD qui nous semble poser plus de problèmes qu'elle n'en résout.

Par ailleurs, le RPSL considère que la vraie problématique ne se situe pas au niveau pécunier. En effet, comme la motion le relève de manière trop marginale, la véritable problématique du propriétaire usager est son logement. Or, l'option « terrain contre appartement » ne permet que partiellement de résoudre ce problème. En effet, entre le moment où le propriétaire usager doit libérer son logement et le moment où il pourra se reloger dans un appartement nouvellement construit sur le secteur, il y a généralement un temps de 18 mois à 2 ans, qui est celui de la construction du chantier, ni la PA/SI/032.01 ni la motion 2091 ne s'attachent à résoudre la question du logement temporaire pendant la durée du chantier. Cet élément pourrait probablement être déterminant pour convaincre les propriétaires usagers de se lancer dans l'aventure d'être un véritable acteur du développement de leur quartier et pour le futur.



association des
promoteurs
constructeurs
genevois



GRAND CONSEIL	
Expédié le : 11-12-12	Visa : RP
Par poste	Par courriel
Président	Députés (100)
Commissaires	Bureau
Secrétariat	Archives
Commission : du logement	
Copie à :	
Divers :	

GRAND CONSEIL
Commission du logement
Rue de l'Hôtel-de-Ville 2
Case postale 3970
1211 Genève 3

A l'attention de
M. David AMSLER
Président

Genève, le 10 décembre 2012
AF 3.3.6

M 2091

Pour des échanges « terrains – appartements » : construire sans spolier

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Commissaires,

Nous faisons suite à notre audition du 3 courant par-devant votre commission et vous prions de trouver ci-dessous notre détermination écrite.

L'Association des promoteurs constructeurs genevois (APCG) a été fondée en 1989 dans le but de regrouper les professionnels de la branche en activité dans le Canton de Genève. Elle compte à ce jour 33 membres.

Notre association, très représentative des promoteurs-constructeurs immobiliers à Genève, est légitimée pour se prononcer sur les questions concernant notamment l'aménagement du territoire, la construction et le logement.

En conséquence, les membres de notre association, qui réalisent la grande majorité des logements du Canton de Genève, sont directement concernés par le projet de motion étudié ce jour par votre Commission.

I. Introduction

L'APCG œuvre avec détermination depuis de nombreuses années en vue d'améliorer cette situation. Dans ce contexte, nous observons que l'une des difficultés auxquels sont confrontés nos membres concerne la mise à disposition effective des terrains sis en zone de fonds villa déclassés en zone de développement.

En effet, en l'état actuel de la législation, les prix admis par l'Office du logement pour la valorisation des terrains en question ne permettent pas aux propriétaires de trouver un objet semblable pour, éventuellement, se reloger. Il en résulte une cristallisation de la situation qui a pour conséquence que les potentiels de la zone de développement ne se réalisent que sur de très longues périodes pouvant aller jusqu'à 50 ans.

De tels délais ne sont évidemment pas satisfaisants, en particulier en regard des besoins actuels pressants et des objectifs temporels du projet de Plan directeur cantonal 2030.

II. Proposition

Des réflexions ont été menées conjointement avec l'Office du logement pour tenter de pallier cette situation. Nous avons ainsi proposé de permettre à un propriétaire concerné d'obtenir, en paiement du prix de sa villa et de son terrain, des appartements issus de la future promotion.

Le prix du terrain et des constructions est déterminé selon les pratiques administratives de l'Office du logement en vigueur. La valeur des appartements reçus en paiement du prix correspond au prix de revient des appartements, hors marge de promotion, tel qu'agréé dans le plan financier de l'Office du logement.

Le propriétaire de ces appartements demeure ensuite libre de conserver ses logements ou de les revendre à un prix contrôlé par l'Office du logement, avec toutefois une marge plus importante que celle habituellement admise pour les promoteurs.

C'est précisément cette marge supplémentaire qui permet de réduire la différence existant entre les prix des terrains admis en zone de développement et ceux de la zone ordinaire, c'est-à-dire du marché libre.

Cette solution présente les avantages suivants :

- offrir au propriétaire du terrain un résultat final plus proche de ceux pratiqués en zone ordinaire et donc de l'inciter à vendre son bien de manière à permettre la réalisation de logements ;

- 3 -

- maintenir les prix des terrains admis en zone de développement, de manière à ce que l'on puisse garantir la réalisation de logements correspondant aux besoins prépondérants de la population ;
- maintenir les loyers et les prix de tous les autres logements réalisés dans le cadre d'une promotion où cette solution serait appliquée, qui ne seraient absolument pas impactés par cette mesure ;
- libérer des terrains en zone de développement permettant la construction de logements, ce qui constitue l'une des principales préoccupations des genevois, et donc une priorité absolue pour Genève. L'intérêt public de l'objectif poursuivi est donc manifeste et incontestable ;
- offrir de nouvelles ressources financières pour l'Etat : d'une part, les personnes logées dans ces logements constitueraient de nouveaux sujets fiscaux ; d'autre part, l'activité de promotion et de construction serait une source importante de revenus.

Afin que cette proposition puisse déployer pleinement tous ses effets, les éléments suivants doivent être examinés et considérés :

1) Pratique administrative de l'Olo

Le principe de permettre à un propriétaire de recevoir des appartements en paiement du prix de son terrain et de bénéficier d'un contrôle différencié de leur prix a été admis par l'Office du logement et formalisé dans une nouvelle pratique administrative PA/SI/032.01 intitulée « Libération des terrains bâtis en zone de développement – Echange contre des appartements à construire » entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2012.

Le champ d'application de cette pratique nous semble toutefois beaucoup trop restrictif dès lors que celle-ci s'applique uniquement au « propriétaire usager d'un terrain bâti si cela est nécessaire pour lui permettre de se reloger à des conditions équivalentes ».

Nous estimons que l'exigence selon laquelle « cela doit être nécessaire pour lui permettre de se reloger à des conditions équivalentes » est inapplicable en pratique.

Par ailleurs, nous ne comprenons pas la justification de limiter l'application de cette pratique au propriétaire qui occupe son bien, par opposition au propriétaire qui, par hypothèse, le louerait. Une distinction est ainsi opérée au moyen d'un critère qui n'est pas relevant compte tenu de l'objectif poursuivi par la pratique. Il en résulte une inégalité de traitement.

Cette nouvelle pratique a en effet pour objectif de permettre au propriétaire d'obtenir un prix pour son bien qui soit plus proche de la réalité économique du marché et donc l'inciter à le vendre. Qu'il l'occupe lui-même ou qu'il le loue à un tiers ne change rien au constat que les prix proposés présentent un écart trop important avec le marché.

- 4 -

Enfin, le même argument est valable pour le propriétaire d'un terrain nu. Ici aussi, l'objectif est que celui-ci accepte de le vendre afin de permettre la réalisation de logements.

D'une manière générale, il semble que l'objectif initial qui consistait à favoriser la mise à disposition de terrain pour construire ait été perdu de vue au profit de considérations étrangères à ce but.

En conséquence, nous soutenons la première invite au Conseil d'Etat de la motion dans le sens précisé ci-dessus.

2) Régime fiscal

a) Vente du terrain

L'ancien propriétaire du terrain ne doit pas être qualifié suite à la vente, sous l'angle fiscal, de professionnel de l'immobilier. Les appartements reçus en paiement du prix doivent rester dans sa fortune privée. A défaut, cette pratique perdrait une grande partie de son attractivité.

En conséquence, nous soutenons la troisième invite au Conseil d'Etat de la motion.

b) Vente subséquente des appartements

Le propriétaire pourrait, en fonction de sa situation et de ses besoins, vouloir conserver les appartements acquis dans la nouvelle promotion ou, au contraire, vouloir les vendre.

Une telle transaction entraînerait la perception de l'impôt sur les bénéfices et gains immobiliers. La plus-value correspond dans cette hypothèse à la différence entre le prix de vente des appartements et le prix de revient admis par l'Office du logement, soit en d'autres termes, à la marge admise.

Dans le cas d'espèce, si le propriétaire ne souhaite pas conserver les appartements et les revend sitôt la promotion achevée, le taux d'imposition s'élèverait à 50%, ce qui serait complètement dissuasif.

La dégressivité de l'impôt sur les bénéfices et gains immobiliers a pour objectif de prévenir la spéculation en taxant fortement la plus-value réalisée sur une courte durée de possession. Le cas qui nous occupe est toutefois fort différent puisqu'il serait erroné de considérer que la courte durée de possession des appartements est le fruit d'une volonté de spéculer de la part du propriétaire.

La possession puis la revente des appartements constituent dans le cas d'espèce une conséquence inévitable du système mis en place qui a pour objectif de favoriser la réalisation d'opérations de constructions de logements.

- 5 -

Il convient donc de prendre en considération la durée pendant laquelle le propriétaire a détenu sa villa.

Afin de tenir compte de cette durée de prépossession, nous proposons, à l'image de la Pratique administrative appliquée par l'Administration fiscale cantonale relative à la taxation de l'actionnaire dans le cadre de la revente d'un bien ayant appartenu à une S.l., l'application d'un taux forfaitaire identique de 15% à titre d'impôt sur les bénéfices et gains immobiliers pendant les huit années qui suivent l'acquisition des appartements.

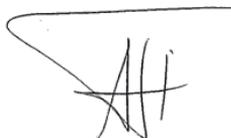
En conséquence, nous proposons de compléter la motion avec une quatrième invite au Conseil d'Etat « à tenir compte de la durée de prépossession dans le cadre de l'application de l'impôt sur les bénéfices et gains immobiliers ».

III. Conclusion

Nous estimons que la solution proposées présente de très nombreux avantages, tels que présentés ci-dessus. En outre, élément assez rare pour être souligné, nous ne percevons pas que la mise en œuvre de cette pratique puisse générer la moindre conséquence négative.

Nous soulignons qu'il nous semble indispensable de veiller à un traitement incitatif de cette proposition dans sa globalité, afin de permettre d'atteindre le but recherché. Chacun des éléments examinés dans le cadre de la présente prise de position est en effet suffisamment important pour qu'une absence de prise en considération soit de nature à rendre sans effet tout le système.

En vous remerciant par avance de l'attention que vous porterez à la présente et en demeurant à votre entière disposition, nous vous prions de croire, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Commissaires, à l'assurance de notre haute considération.



Andreas FABJAN
Secrétaire général



Commission du Logement du Grand Conseil
Secrétariat du Grand Conseil
CP 3970
1211 Genève 3

Genève, le 7 février 2013

Mesdames et Messieurs les Députés de la Commission du logement,

La présente fait suite à l'audition de l'Association Pic-Vert en date du lundi 21 janvier 2013 au sujet du projet de motion M 2091.

Lors de cette audition, l'Association Pic-Vert a soutenu le projet de motion, en précisant qu'il lui apparaissait fondamental de favoriser des concertations entre les propriétaires, l'Etat et les promoteurs, pour laisser ensuite un libre choix aux propriétaires d'obtenir ou non, en compensation de la valeur de leur villa et de leur parcelle, un ou plusieurs appartements correspondant à la surface brute de plancher constructible et à la valeur de leur bien.

En effet, comme l'Association l'a expliqué, la majeure partie des propriétaires qu'elle compte parmi ses membres expliquent avoir très souvent l'impression que les projets d'urbanisation en zone de développement leur sont imposés, ce qui est regrettable.

Ainsi, une concertation, de même qu'une collaboration active entre les propriétaires, l'Etat et les promoteurs permettraient assurément d'arriver à terme à une urbanisation consentie, réfléchie et harmonieuse et de sortir ainsi de la situation de conflit malheureusement trop souvent constatée à ce jour.

Il sied de rappeler en effet que des propriétaires seraient bien entendu plus disposés à accepter d'obtenir des appartements dont les projets de construction auront été établis sur la base d'une concertation et de projets participatifs, en lieu et place d'appartements résultant de projets de constructions imposés.

L'Association a ensuite rappelé que ses membres lui font également très fréquemment état de leur volonté de maintenir la valeur de leur bien immobilier, afin de pouvoir transmettre cette valeur à leurs descendants, sans être pénalisés par un prix imposé qui serait plus bas que la valeur du marché.

A ce sujet, votre Commission a fait référence à la pratique administrative de l'Office du logement 032.01 en invitant l'Association Pic-Vert à vous faire parvenir ses déterminations par écrit. Vous trouverez donc, ci-dessous, les déterminations de notre Association.

A titre liminaire, l'Association Pic-Vert tient à souligner qu'il lui apparaît fondamental de laisser aux propriétaires concernés le libre choix de libérer ou non les terrains en zone de développement pour favoriser la construction de logements. Il s'agit ici de respecter leur droit de propriété dont la garantie est inscrite dans la Constitution.

Cela étant précisé, l'Association Pic-Vert appelle de ses vœux que ses membres puissent être intéressés par des projets de constructions et y prennent une part active, en acceptant par exemple, en toute connaissance de cause, l'échange de leur parcelle et de leur villa avec un ou plusieurs appartements correspondant à la surface brute de plancher constructible et à la valeur de leur bien (appartements en PPE ou sous une autre forme juridique).

Se pose alors la question de la valeur à laquelle cette compensation serait prévue, respectivement le droit des propriétaires concernés de revendre lesdits appartements que ce soit pendant ou après la période de 10 ans mentionnée à l'art. 5 al. 3 LGZD.

La pratique administrative précise que le prix de vente autorisé (pour l'échange) correspond au prix de revient (sans marge de bénéfice et risque). Elle ajoute que pendant la période de 10 ans susmentionnée, la vente d'un appartement reçu en échange d'un terrain pourrait être autorisée pour un prix différencié, mais dont la plus-value ne peut dépasser 50 % du prix fixé pour l'échange. Il est également précisé que lors d'une éventuelle revente ultérieure toujours dans cette période de 10 ans, le contrôle du prix s'exercerait selon les modalités habituelles, en tenant en compte du prix défini en application de cette pratique.

L'Association Pic-Vert n'est sur le principe pas opposée à cette pratique. Elle souhaiterait néanmoins obtenir des garanties sur les points suivants :

1. Les propriétaires auront toujours le choix « d'échanger » ou non leur parcelle et leur villa avec un ou plusieurs appartements.
2. Les propriétaires acceptant cette option seront concertés pour l'élaboration des projets de constructions afin qu'ils puissent y participer s'ils le souhaitent.
3. L'Etat s'engagera envers chaque propriétaire intéressé à leur permettre de revendre lors des 10 premières années de contrôle étatique (art. 5 al. 3 LGZD) les appartements en question à un prix différencié, dont la plus-value pourra s'élever systématiquement à 50 % du prix de l'échange.
4. L'Etat s'engagera envers chaque propriétaire intéressé à supprimer le seuil minimum de revente, soit celui de la plus-value, à l'expiration de la période de 10 ans de contrôle étatique (art. 5 al. 3 LGZD), permettant ainsi aux propriétaires concernés de voir la valeur de leurs appartements augmenter de facto à l'expiration des 10 ans, récupérant ainsi la perte de valeur lors de l'échange de leur parcelle et de leur villa 10 ans plus tôt de par leur localisation dans une zone de développement.

5. L'Etat s'engagera envers chaque propriétaire intéressé à rendre l'opération intéressante d'un point de vue fiscal en prévoyant que les appartements obtenus en compensation du prix de leur parcelle et villa seront considérés comme étant leur propriété en continuité de celle de leur parcelle et villa. En d'autres termes, un propriétaire d'un terrain sur lequel une villa serait construite depuis 30 ans et qui accepterait de se voir remettre 3 appartements en compensation qu'il souhaiterait vendre 10 ans plus tard sera considéré comme étant propriétaire depuis 40 ans, réduisant d'autant l'impôt sur le gain immobilier ainsi obtenu, qui sera calculé entre la valeur du terrain et de la villa et la valeur de revente des appartements. Le propriétaire ne serait ainsi pas imposé deux fois sur son gain immobilier (lors de l'échange et lors de la vente de(s) appartement(s)).

Espérant avoir ainsi clarifié la position de l'Association Pic-Vert, nous vous prions de croire, Mesdames et Messieurs les Députés de la Commission du logement, à l'assurance de notre respectueuse considération.



Christian Gottschall
Président



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE
Département des finances
Le Conseiller d'Etat



DF
CP 3860
1211 Genève 3

GRAND CONSEIL	
Expédié le : 05-02-13	Visa : RP
Par poste	Par courriel
Président	Députés (100)
Commissaires	Bureau
Secrétariat	Archives
Commission : du Logement	
Copie à :	
Divers :	

Code interne : A106E3/GC
Monsieur
David AMSLER
Président de la Commission du logement
Grand Conseil

Nbréf. : DH/Ph/D1b/200177-2013

Genève, le 25 février 2013

Concerne : M 2091 pour des échanges "terrains – appartements" : construire sans spolier

Monsieur le Président,

Je me réfère à votre courrier du 23 janvier dernier qui a retenu toute mon attention.

Sur la base des éléments transmis par l'administration fiscale cantonale, je puis vous communiquer les renseignements suivants.

La pratique administrative de l'administration fiscale cantonale en matière de professionnels de l'immobilier découle de la jurisprudence. Celle-ci fixe un certain nombre de critères qui sont analysés pour chaque vente, à savoir :

- la manière de procéder (systématique ou planifiée)
- la volonté d'augmenter son capital ou de rechercher activement un gain
- la fréquence des opérations
- la durée de possession du bien
- les liens entre l'opération immobilière et l'activité professionnelle
- l'utilisation des connaissances professionnelles
- l'appel à des fonds étrangers
- le réinvestissement dans d'autres opérations immobilières
- la formation d'une société simple avec un professionnel de l'immobilier

Dès lors que l'opération est qualifiée de professionnelle, le revenu/bénéfice qui en découle est ajouté aux autres revenus du contribuable pour la taxation.

Dans le cas contraire, à savoir lorsque l'opération est qualifiée de simple gestion de la fortune privée, le bénéfice est soumis à l'impôt spécial sur les bénéfices et gains immobiliers à un taux variant de 50% (moins de 2 ans de détention de l'immeuble) à 0% (plus de 25 ans de détention de l'immeuble).

En espérant que ces éléments sauront répondre à vos interrogations, je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'expression de ma considération distinguée.

David Amsler

Date de dépôt : 30 avril 2013

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M. Christian Dandrès

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le développement économique de l'Arc lémanique génère une pression foncière importante. Face à ce problème, les collectivités doivent élaborer une stratégie.

A Genève, depuis les années 1960, les pouvoirs publics disposent d'instruments législatifs de qualité. La loi générale sur les zones de développement offre à l'Etat d'importants leviers pour mener une politique publique efficace en faveur du logement. Elle permet en effet à l'Etat d'orienter tant la promotion que la mise à disposition des terrains à bâtir. La loi autorise notamment l'Etat à contraindre les propriétaires qui ne réaliseraient pas d'eux-mêmes leurs parcelles déclassées à les céder.

Cet outil n'a cependant pas été utilisé durant la dernière décennie.

La LGZD prévoit également de limiter le prix des logements construits en zones à bâtir sur lesquelles ce régime juridique s'applique. Elle exige en outre que les logements répondent au besoin prépondérant d'intérêt général, besoin qui se définit notamment par le type d'habitation.

La LGZD dispose d'un bilan solide puisqu'elle a permis de réaliser plusieurs milliers de logements dont Genève avait besoin durant plus de quarante ans.

Cependant, depuis le début de cette législature, la LGZD fait l'objet d'attaques innombrables. Celles-ci, sous couvert de faciliter la mise à disposition de terrains à bâtir, ont toutes portées sur la limitation de la possibilité de répercuter le prix de vente sur les futurs habitants.

La motion 2091 s'inscrit dans cette logique puisqu'elle offre une onction démocratique à la nouvelle pratique élaborée par l'Office du logement (PA/SI/032.01). Or, celle-ci introduit la possibilité de « dédommager, en sus du prix admis par l'office, le propriétaire usager d'un terrain bâti si cela est nécessaire pour lui permettre de se reloger à des conditions équivalentes ».

Cette nouvelle règle pêche d'emblée pas son approche. Elle considère en effet que le propriétaire subit un préjudice. Or, il n'en est rien puisque le déclassement augmente de manière parfois considérable la valeur marchande d'un bien-fonds.

Ainsi, contrairement au titre choisi par les auteurs de ce projet de motion, le déclassement ne spolie pas le propriétaire mais l'enrichit.

La pratique doit en outre être critiquée en ce qu'elle permet à l'heureux bénéficiaire de jouir de largesses. En effet, l'Office du logement dé plafonne les limites actuelles qui interdisent de renter le prix du terrain au-delà d'un certain montant.

Cette nouvelle norme manque également de cohérence, car elle permet au propriétaire d'obtenir jusqu'à trois appartements qu'il pourra revendre. Cette possibilité est en contradiction avec l'objectif affiché qui consiste à permettre le relogement du propriétaire dans les immeubles qui seront construits sur sa parcelle. Il est dès lors difficile de cerner le motif qui préside à cette possibilité de se voir offrir plusieurs appartements. Interrogé à ce propos, le Département de l'urbanisme n'est pas parvenu à éclairer les commissaires.

Enfin et surtout, la nouvelle pratique va sans aucun doute parfaire d'orienter la construction de logements en zone de développement vers la propriété par étage au lieu d'appartements destinés à la location. En effet, l'échange de terrains contre des appartements ne peut se faire qu'en faveur de logements en PPE. Le texte de la cette pratique administrative ne souffre aucune autre interprétation. Ce faisant, le Département de l'urbanisme plante plus profondément ses coups dans le cœur de la LGZD qui prévoit que les logements réalisés en zone de développement doivent répondre au besoin prépondérant d'intérêt général. Or, en dépit des affirmations incantatoires des milieux immobiliers, l'accession à la propriété n'est pas une réalité pour la majorité des habitants du canton.

Les Socialistes constatent que, une fois de plus, les solutions proposées par la majorité PLR, l'UDC et le MCG postulent que, en payant grassement les propriétaires des parcelles situées en zone à bâtir, ceux-ci accepteront de laisser construire du logement.

Ce postulat n'est pas le nôtre.

Les Socialistes se sont toujours opposés à favoriser la rente foncière au détriment de l'économie et des locataires, qu'ils soient des entreprises ou des individus. Ils regrettent que, une fois encore, le Département de l'urbanisme, le PLR, l'UDC et le MCG fassent preuve de prodigalité avec le bien d'autrui puisque les largesses dont ils souhaitent faire bénéficier les propriétaires de bien-fonds seront payées par les futurs habitants.

La rente foncière pèse sur le développement du canton et appelle au contraire des mesures destinées à en limiter la nuisance pour la collectivité. La réponse à donner aux propriétaires qui s'obstineraient à faire monter les enchères en refusant de réaliser le potentiel de logements de leur parcelle est celle que prévoit la loi : l'expropriation.

Aussi, les Socialistes appellent à refuser ce projet de motion au profit d'une application plus rigoureuse de la LGZD et d'une politique publique du logement axée sur la maîtrise foncière.