

*Date de dépôt : 27 août 2018*

## **Rapport**

**de la commission législative chargée d'étudier la proposition de motion de M<sup>mes</sup> et MM. Salika Wenger, Pierre Vanek, Jocelyne Haller, Christian Zaugg, Jean Batou, Olivier Baud, Claire Martenot pour des fondations de droit public exemplaires dans le domaine de l'immobilier et du foncier**

*Rapport de majorité de M. Jean-Marc Guinchard (page 1)*

*Rapport de minorité de M<sup>me</sup> Jocelyne Haller (page 20)*

### **RAPPORT DE LA MAJORITÉ**

#### **Rapport de M. Jean-Marc Guinchard**

Mesdames et  
Messieurs les député(e)s,

La commission législative a abordé et traité cette proposition de motion lors de ses séances des 20 octobre et 10 novembre 2017, et des 12 janvier et 9 mars 2018.

La présidence a été assumée de façon efficace et agréable par M. le député Mathias Buschbeck.

Ont assisté aux séances : M<sup>me</sup> Tina Rodriguez, secrétaire scientifique au SGGC, et M. Fabien Mangilli, directeur des affaires juridiques de la Chancellerie d'Etat, dont l'apport et les éclaircissements ont été précieux.

Le procès-verbal a été tenu par M<sup>me</sup> Noémie Pauli, avec précision et exactitude.

Qu'ils soient tous ici remerciés pour leurs contributions.

## Audition de M<sup>me</sup> la députée Salika Wenger, motionnaire

M<sup>me</sup> Wenger remarque que, si elle devait réécrire la motion aujourd'hui, sa forme serait différente et moins personnalisée. Malgré tous les reproches formulés à l'encontre de M. Spierer, la collectivité publique n'a pas du tout été lésée. Elle aimerait que cette motion soit considérée comme une métaphore. Pour avoir participé à la commission de contrôle de gestion, ce n'est pas seulement la FTI qui rencontre des problèmes d'éthique, mais toutes les fondations. La demande est beaucoup plus générale que le simple fait proposé ici.

Les auteurs de la motion demandent au Conseil d'Etat de proposer un règlement qui serait unique, mais beaucoup plus précis dans la partie éthique et dans celle qui concerne la collusion. La FTI a déjà réécrit son règlement et a tenu compte des remarques qui avaient été faites. M<sup>me</sup> Wenger n'a rien à ajouter à ce qu'elle a écrit. Dans toutes les fondations et les associations financées par le canton ou la Ville de Genève, l'on a besoin de personnes qui ont des compétences. Néanmoins, il semble que les personnes qui travaillent au sein des fondations ont tendance à faire la confusion entre le travail qu'ils font pour la collectivité et le travail qui leur est personnel. Elle ne veut pas dire que ce sont des personnes malhonnêtes, mais que la division n'est pas très bien définie au départ, ce qui fait que des confusions sont possibles.

Les propositions de la motion ne concernent pas, comme elle l'avait écrit à l'époque, les fondations dans le domaine de l'immobilier, mais toutes les associations et les fondations financées par le canton. Les personnes qui siègent doivent se souvenir qu'elles travaillent pour la collectivité. A la commission de contrôle de gestion, elle voit des dérapages à tous les niveaux. Le plus important est de rappeler de manière un peu musclée que certains dérapages ne sont pas possibles. Cette motion n'est que la métaphore du fonctionnement de bien d'autres fondations et associations dans notre canton.

Un député (PLR) déclare que cette motion est basée sur un cas spécifique. Il aimerait voir les autres cas. On ne peut pas légiférer que sur la base de la supposition d'éventuels problèmes ou proposer des procédures de nomination. Le meilleur exemple est l'art. 24 LRGC que les députés appliquent chacun différemment. Il demande comment il serait possible de demander à ces organismes avec des représentants des différents groupes politiques, qui, pour certains, n'appliquent pas toujours l'art. 24 LRGC, d'appliquer pour la fondation de manière beaucoup plus stricte ces règles que le Grand Conseil n'applique pas, alors qu'il est l'organe de surveillance de ces organismes. Il demande ce que M<sup>me</sup> Wenger aimerait mettre en place dans la fondation et qu'il faudrait aussi mettre en place au Grand Conseil. Il est opposé à l'élection de fonctionnaires au sein du Grand Conseil (notamment par exemple à la

commission qui traite du budget directement lié à leur activité professionnelle). Il aimerait connaître des cas concrets de dysfonctionnement avérés. Le fait qu'il n'y ait pas de dommage pour la collectivité publique n'est pas un argument valable pour que l'on n'ait pas de règle. Il peut ne pas y avoir de dommage, mais y avoir un intérêt personnel à ce qu'un projet se fasse ou non.

M<sup>me</sup> Wenger ne donne pas d'exemple, car ceux qu'elle possède proviennent de la commission de contrôle de gestion, dont le travail est strictement confidentiel. Tous les députés prêtent serment au Grand Conseil, ce qui n'est pas le cas dans les fondations et les associations, même s'il y a une exhortation. Elle aurait tendance à vouloir faire confiance aux députés en pensant qu'ils prendront leur charge au sérieux et agiront en dehors de leurs propres intérêts, mais elle en doute. Quand elle dit que le comportement de M. Spierer n'a pas eu de conséquence pour les collectivités publiques, ce n'est pas une manière de l'excuser. L'événement dont elle parle remonte à presque dix ans et le règlement de la FTI n'était pas le même qu'aujourd'hui. Il n'est pas possible de demander à quelqu'un de respecter un règlement qui n'existe pas. En ce qui concerne la FTI, le nouveau règlement est très clair sur les obligations de déclarer les éventuels conflits et liens d'intérêts. Il lui semblait important de faire un règlement plus général afin que ces éléments ne soient pas seulement inclus dans le règlement de la FTI. L'art. 24 LRGC devrait être plus précis en ce qui concerne cet objet.

Un député (UDC) partage la remarque de son préopinant, mais il a une approche plus favorable à la motion. M. Spierer a une renommée excellente et un parcours remarquable. Il n'a rien contre lui. Il revient sur le cas cité, qu'il a aussi lu dans la presse. Il tire ses informations des journaux « Le Temps » et « La Tribune de Genève ». Le cas de M. Spierer le choque.

En zone de développement, dans un secteur de la FTI, un bâtiment a été construit avec des promoteurs qui sont venus dans le but de faire une opération de construction. Il ne sait pas si ceci est le but de la FTI. Le bâtiment de 160 000 m<sup>3</sup> a ensuite été vendu 106 millions de francs. Le m<sup>3</sup> de construction d'un bâtiment coûte au maximum 300 F ou 350 F. Ainsi, on arrive à peine à la moitié du prix de vente. Ce serait dans le droit des députés d'en savoir plus. Si un privé vend sa villa, tout est publié. Faire un bénéfice dans une telle proportion est absolument choquant.

Le PAV est un projet qui date de 2005. Douze ans plus tard, le développement commence. Une fondation PAV s'occupera de l'indemnisation des déménagements et pourra éventuellement racheter une société qui ne voudrait pas déménager. Le budget et l'infrastructure sont très conséquents (2,5 milliards de francs). Pour ne pas avoir des situations catastrophiques, il

faudra très sérieusement mettre de l'ordre. Il ne sait pas s'il faut accepter la motion telle quelle, mais sa réflexion est à saluer.

M<sup>me</sup> Wenger répond que les hôtels d'entreprise sont des projets qui existent déjà au PAV, dans la FTI. C'est une manière de rentabiliser certaines surfaces et de permettre à des entreprises plus importantes de venir s'installer. Les hôtels d'entreprises sont reconnus à la FTI. Elle n'a pas de détails sur la manière dont se fait le business. Il faudrait demander directement à la FTI.

S'agissant de la fondation du PAV, toutes les personnes du métier la considèrent comme « une couche de millefeuille supplémentaire et inutile ». Le même service pourrait être créé au sein de la FTI et exercer cette fonction de la même manière. Cette question peut être posée à la direction de la FTI. Elle explique ensuite que les décisions sont prises par le Bureau. En tant que représentants du canton au sein de la FTI, les députés n'ont que la possibilité de dire oui ou non à des projets déjà discutés au sein du Bureau.

Ainsi, elle ne peut pas répondre sur tous les objets, car elle n'est pas consultée, même en tant que personne siégeant au conseil de fondation de la FTI pour représenter le Grand Conseil. Le Bureau travaille presque exclusivement de manière fermée. Elle propose d'inviter le conseil de direction de la FTI sur ce point. Elle lit la troisième invite de la motion et dit qu'elle aimerait que cette charte existe. Si ce député (UDC) veut modifier la motion, elle ne voit pas d'inconvénient à ce qu'elle soit plus représentative des problèmes rencontrés.

Ce dernier ne se permet pas en l'état de juger la motion. Il n'a pas un avis fixé. Il n'est pas possible de savoir quelles sont les conditions de construction du bâtiment concerné, car la société luxembourgeoise est privée. L'Etat n'a pas à s'y ingérer, sauf pour collecter les impôts.

Par contre, il voit qu'un bâtiment a été vendu 106 millions de francs avec un état locatif de 50 000 F par année, ce qui correspond à 5% de rendement. La FTI a fixé un droit de superficie de 9 F le m<sup>2</sup>, si bien que la disparité est phénoménale entre l'état locatif et la valeur du bâtiment, ainsi qu'avec ce qui se fait de manière générale. En général, la redevance du droit de superficie correspond à 5% de la valeur foncière. Il doute que le m<sup>2</sup> ne coûte que 500 F. Il ne comprend pas ces disparités. Il ne sait pas sur quelle forme revenir sur le fond de la motion.

Un député (MCG) est content de la motion, même si elle est personnalisée par rapport à la FTI ou à M. Spierer. Il a peur que le politique dans le conseil d'administration ne fasse un mauvais travail. Comme les professionnels font aussi du mauvais travail, il est pourtant important que les politiciens soient aussi membres du conseil d'administration. Il faudrait réécrire la motion de

manière plus générique pour tous les conseils d'administration, notamment en s'appuyant sur l'art. 15 LPA, qui explique quand les membres des autorités administratives doivent se récuser. En se basant sur cette disposition, il estime que M<sup>me</sup> Wenger pourrait revoir la motion pour sensibiliser les personnes qui entrent dans le conseil d'administration. Il lui demande si elle est prête à le faire.

M<sup>me</sup> Wenger demande si lui est prêt à amender cette motion. Amender la motion pour qu'elle corresponde aux souhaits de la majorité est le travail de la commission. Elle ne retirera pas sa motion.

Un député (PLR) demande si M<sup>me</sup> Wenger ne pense pas que cette motion devrait être renvoyée à la commission de contrôle de gestion sachant qu'elle ne peut pas donner de cas avérés. Il est content d'entendre qu'elle est contre la fondation du PAV. Il demande si son groupe tient la même position en commission de l'aménagement.

La problématique est la même que dans toutes les zones du canton. Il n'a pas compris la comparaison avec la zone villas, car seuls le prix et l'acquéreur sont connus, mais pas le coût du terrain ni de la construction. Dans n'importe quelle zone, il y a des investisseurs. L'Etat peut, s'il estime que le prix est incohérent, préempter en zone industrielle. S'il ne le fait pas, c'est qu'il estime que les conditions auxquelles l'acquisition a été faite sont conformes à la loi.

Un député (UDC) précise qu'il veut parler du but de la FTI, qui est de favoriser les PME locales et l'implantation des petites entreprises. Il demande si l'objectif de la FTI est de faire venir des investisseurs qui font des investissements purs et simples dans leur secteur. Il n'a pas de réponse. Il sait que le bâtiment a été vendu 106 millions de francs. Il a été indiqué dans la presse que l'état locatif correspondait à peu près à 5% de rendement par rapport au prix de vente. Il a aussi lu que la redevance du droit de superficie était de 9 F par m<sup>2</sup> par année. Le volume de construction est de 160 000 m<sup>3</sup>. Connaissant le prix de réalisation de ce type de construction, le constat est simple : le prix de revient devrait se situer entre 50 et 60 millions de francs. Or, le bâtiment a été vendu 106 millions. Il se demande si le montant de la redevance du droit de superficie est adéquat. Il demande si le rôle de la FTI est de favoriser des investisseurs qui viennent pour faire des opérations immobilières pures et simples.

M<sup>me</sup> Wenger répond que le rôle de la FTI est de mettre à disposition des espaces qui permettent aux entreprises de s'installer. Les PME sont nombreuses sur les territoires du PAV. Un autre type d'entreprises plus importantes vient s'implanter, car c'est intéressant pour elles et l'endroit est bien placé. Sans l'ombre d'un doute, il y a eu des spéculations. Est-ce que

l'Etat y a gagné ? Elle l'espère, mais c'est à la direction de la FTI qu'il faut poser cette question. En tant que membre lambda du conseil d'administration, elle a trouvé que cet exercice était un peu exagéré. Ce n'est pas de cela qu'on parle maintenant, mais du comportement des personnes qui s'investissent au sein des conseils de fondation. Si l'on prend l'exemple d'une autre fondation, le même problème se posera. Partout, on transgresse la loi comme on peut. Parfois c'est grave, parfois moins. Sur cette question, elle ne peut pas répondre car elle ne fait pas partie de la direction.

Une députée (EAG) voit dans les invites une volonté de remettre la colonne vertébrale dans l'administration, notamment en fonction des conditions de déontologie. En l'occurrence, la FTI est soumise à LOIDP. Cette loi précise les questions des liens d'intérêt et de compatibilité. Elle demande si M<sup>me</sup> Wenger aimerait aller plus loin. Dans la LOIDP, les motifs de récusation sont énoncés et la personne doit indiquer ses éventuels liens d'intérêt. En revanche, le comportement qu'elle doit alors adopter est beaucoup plus flou. L'appréciation est différente selon chacun. Elle demande si, pour un certain nombre de fondations, préciser ceci dans la LOIDP serait nécessaire ou s'il faut un texte en dehors du cadre de la LOIDP, mais qui toucherait l'ensemble des fondations.

M<sup>me</sup> Wenger répond que peu lui importe. Ce qu'elle veut, c'est avoir un outil qui puisse être utilisé dans les situations complexes, que ce soit un règlement à part ou une disposition de la LOIDP.

La députée (EAG) dit que, à plusieurs reprises sur la question des liens d'intérêts, M<sup>me</sup> Hutter avait émis un avis de droit. Elle demande s'il serait utile de le faire apparaître plus clairement dans la loi pour sortir de ces querelles consistant à savoir jusqu'où l'on peut aller dans la représentation.

M<sup>me</sup> Wenger répond que ce serait une idée pertinente.

M. Mangilli informe que la LOIDP prévoit clairement que les règles de l'art. 15 LPA doivent s'appliquer en matière de récusation (notamment si la personne a un intérêt personnel dans l'affaire). A une question d'un député (MCG), il répond que cet article s'applique à toute institution qui est soumise au champ d'application de la LOIDP.

Un député (PLR) est très mal à l'aise face au fait de faire une chasse aux sorcières en citant des noms. Il ajoute que M<sup>me</sup> Wenger était aussi extrêmement mal à l'aise. Elle n'a jamais été autant sur la réserve que sur ce sujet. Elle-même est au conseil de fondation de la FTI, ce qui est gênant. Cette motion est presque un aveu d'impuissance de son rôle d'administratrice, car elle aurait pu poser toutes les questions qu'elle souhaitait en sa qualité de représentante du Grand Conseil au sein du conseil. Le MCG demande de

réécrire la motion en des termes plus généraux, donc il doit être lui aussi mal à l'aise. A son avis, son groupe n'entrera pas en matière sur cette motion.

Le député MCG dit que l'idée contenue dans cette motion est bonne, mais que cette motion est trop personnalisée. Il faut régler le problème pour toutes les institutions. C'est pour cela qu'il demandait de la réécrire en termes plus généraux. Si la LOIDP a pris en compte la récusation qui devait être faite, cette motion n'aurait plus de but.

Le président rappelle que les commissaires ne peuvent modifier que le titre et les invites, qui sont très générales et ne contiennent pas d'attaque personnelle.

Pour un député (PLR), dans le cadre de tous les organismes soumis à la LOIDP, le principe d'exhortation existait déjà. La notion de récusation a toujours existé. Après, la manière de l'interpréter et d'assumer ses responsabilités est propre à chacun. Pour M. Spierer, dont le cas est l'objet spécifique de cette motion, les conséquences ont été inévitables, qu'il ait été attaqué indûment ou dûment. Quand notre fonction peut entrer en conflit d'intérêts avec une décision qui est prise dans l'un des organismes de notre sphère et que l'on prend position, cela peut avoir des conséquences. Celui qui ne veut pas tenir compte des conditions dans la loi le fera. Il ne voit pas ce que cette motion apportera dans le fonctionnement des institutions. C'est davantage un problème de conscience qu'un réel problème juridique. L'exhortation existe. Ce n'est pas parce que la personne ne prête pas serment ou qu'une disposition encore plus stricte est introduite dans la loi que la situation changera. Chacun est libre. En fonction de ce qu'il fait, il sera jugé à la fois par ses pairs et par la justice en cas d'enrichissement illégitime.

Une députée (EAG) demande si des fondations échappent au champ d'application de la LOIDP.

M. Mangilli répond positivement. Celles qui y échappent appliquent tout de même très souvent de façon limitée la LOIDP. Dans la grande majorité de cas, la disposition sur les liens d'intérêts et l'interdiction des conflits d'intérêts s'applique. Par exemple, la fondation pour les prêts sur gage est dans la LOIDP, mais la loi spéciale prévoit une interdiction supplémentaire, qui est d'être débiteur de la caisse. Il rappelle qu'un PL est en suspens devant la commission de l'économie sur les statuts de la FTI. Parmi les conflits d'intérêts, il y a l'interdiction d'être titulaire de droit de superficie.

Cette même députée explique que, si l'essentiel du champ est couvert par la LOIDP, les deux premières invites tombent. Il ne resterait que la troisième, qui serait davantage de l'ordre de l'engagement moral ou déontologique et viendrait en plus de l'exhortation. Il faut rappeler ces éléments aux personnes

qui siègent au sein des conseils d'administration. En dépit des clauses, l'on voit souvent des problèmes. Il faudrait se prémunir. Elle demande si toutes les fondations et institutions sont couvertes par la LOIDP. M. Mangilli semble dire que l'essentiel serait couvert.

M. Mangilli répond qu'il ne peut pas prendre l'engagement que tout est couvert, mais qu'il a l'impression que la couverture est assez large. Le système est le même avec les commissions officielles.

Un député (PDC) a été touché par l'intervention de M<sup>me</sup> Wenger. Il se rend compte qu'elle a réalisé que quelque chose lui échappait, d'où l'importance que le conseil d'administration vérifie un certain nombre d'éléments. Tout ce qu'on voudrait changer est prévu dans la LOIDP ou une loi spéciale. Il rappelle l'importance des statuts des fondations qui, généralement, donnent des règles. Il a des doutes quant au fait de détailler la disposition légale sur les possibles conflits d'intérêts.

Il prend l'exemple de l'art. 24 LRGC. Régulièrement, quand il était au Bureau, des députés venaient dénoncer un de leurs collègues car il avait un intérêt lointain ou plus prépondérant dans une activité. Chaque fois que le Bureau a voulu privilégier une application stricte de l'art. 24 LRGC, il n'y est pas arrivé. Quant à faire un rappel, il part du principe que l'autorité qui exhorte les conseils de fondation pourrait faire ce rappel. Il ne votera pas l'entrée en matière sur cette motion.

Le MCG entrera en matière sur cette motion. Elle a beaucoup d'importance et, du point de vue éthique, d'autres soucis peuvent apparaître dans d'autres fondations. Si EAG supprime les deux premières invites, la dernière garde toute sa pertinence pour encourager et sensibiliser les personnes.

Le président rappelle que les commissaires ne votent pas encore l'acceptation ou le refus de cette motion, mais s'interrogent sur la suite des travaux.

Un député (UDC) est sceptique sur l'utilité des invites de cette motion. Cette dernière nomme spécifiquement une personne, ce qui le dérange. Il était surpris d'apprendre que M<sup>me</sup> Wenger est membre du conseil d'administration à la FTI. Il est étonné de la manière dont elle a répondu à certaines questions. Il aimerait absolument entendre les représentants de la FTI sur ce cas, car il n'a eu connaissance des éléments qu'il a indiqués ce soir qu'à travers la presse.

Deux députés (PLR) partent du principe que la commission de contrôle de gestion a fait son travail et que la commission législative ne va pas faire un travail redondant. Il n'est pas possible de multiplier les travaux d'une commission à l'autre. Il a toute confiance en la commission de contrôle de gestion.



Le président met aux voix la demande d'audition de la FTI :

**Pour :** 4 (1 EAG, 1 UDC, 2 MCG)

**Contre :** 3 (2 PLR, 1 PDC)

**Abstention :** 1 (1 Ve)

Cette demande d'audition est acceptée.

### **Audition de MM. Nicolas Walder et Yves Cretegnny, de la FTI**

M. Walder rappelle que la motion pointait du doigt les failles des statuts de la FTI en ce qui concerne les incompatibilités et les récusations. Les nouveaux statuts qui incluent ces éléments sont en cours de traitement au sein de la commission de l'économie. La déclaration automatique de tous les liens d'intérêts économiques a été intégrée. Il y a une liste et, à chaque fois qu'il y a des projets d'attributions de droits de superficie, les contreparties impliquées sont listées. S'il y a parmi les membres du conseil des personnes liées à ces contreparties, il est demandé à la personne de se récuser, respectivement de démissionner. On ne peut pas éviter qu'un jour il y ait l'oubli d'une mention à une structure ; il appartient donc avant tout aux membres du conseil de se récuser.

Un député (UDC) remarque qu'il avait en tête un exemple précis, en extrayant les données de la Tribune de Genève. La FTI aurait délivré des droits de superficie à des investisseurs professionnels qui ont développé des projets pour les vendre par la suite. Etant donné qu'on parle d'un bâtiment industriel de 160 000 m<sup>3</sup>, son prix de revient est de l'ordre de 50 ou 60 millions et il s'est vendu à 106 millions. Il faut se poser la question de savoir s'il y a un problème au sein de la FTI pour évaluer l'état du marché, et s'il est normal que des investisseurs professionnels réalisent de tels bénéfices en l'espace de deux ou trois ans. Son souci ne touche pas directement les questions de récusation et d'incompatibilité.

M. Walder explique qu'ils travaillent actuellement sur la révision des prix et des tarifs pratiqués à la FTI. La situation a évolué. La forte densification impose des coûts de construction beaucoup plus importants. Aujourd'hui, des bâtiments sont créés dans des zones à forte densité. De plus en plus de promoteurs sont intéressés à porter ces projets. La FTI a besoin d'eux et ne peut porter tous les projets. Il faut donc revoir la politique des prix. Il ne faut pas oublier que le droit de superficie n'est pas un droit de location : c'est presque une propriété. Les droits de superficie vendus il y a vingt ans ne peuvent pas être limités. Ce n'est donc pas du laxisme de la part de la FTI. On

essaie actuellement de rehausser les tarifs, d'avoir un « droit au gain », et d'enjoindre la mise à disposition de places de travail à bas prix pour les PME.

M. Cretegy confirme que le problème est que la politique de densification de la FTI a trop bien fonctionné : des immeubles denses ont été construits, dont la valeur a beaucoup augmenté. Par le passé, on n'imaginait pas du tout que l'on allait construire des bâtiments avec plusieurs niveaux. Il y avait un seul niveau ; aujourd'hui on a 5, voire 6 niveaux. L'état locatif est ainsi beaucoup plus important. Les 106 millions mentionnés sont le reflet de ce changement de réalité. Toutefois, au départ, la politique des prix des DDP n'a pas changé. C'était un choix pour inciter à la densification. Au début, il était difficile de trouver des porteurs de projets. Aujourd'hui, maintenant que la densification a fonctionné, on doit rééquilibrer ces prix. L'autre point est la question du prix de l'état locatif. Il faut veiller à ce qu'il soit adéquat avec ce que peuvent payer les entreprises industrielles. L'idée est que chaque catégorie d'entreprises puisse trouver son bâtiment. L'effet sera relativement neutre à terme.

Le député (UDC) trouve cette réponse inquiétante. L'un des fondements de l'activité de la FTI est justement sa capacité d'évaluer le prix d'un terrain. Evidemment, le prix du terrain est lié à ce que l'on peut mettre dessus. Entendre que le DDP se fait à 9 F le mètre carré avec par la suite la construction d'un bâtiment à 5 ou 6 étages sans adaptation du prix est très inquiétant. Il est aussi membre de la CAC. Or, il semblerait que les prix des DDP en ZD pour les HBM sont définis. Pour le logement à prix libre, c'est également un prix administratif par plancher. Pourtant, il n'y a aucune règle pour les zones industrielles. Cela semble entraîner une spoliation incontrôlée des biens publics. Cela est d'autant plus inquiétant que le développement du PAV, avec des biens fonciers qui se chiffrent à plusieurs milliards, est imminent.

M. Cretegy rappelle que l'on avait historiquement des prix homogènes pour toutes les zones. Toutes les ZI avaient presque le même prix. Contrairement à la ZD, les plans directeurs ne prévoyaient pas les droits à bâtir en ZI. La seule limite était les gabarits de construction, à 27 m. Prévoir une politique de prix différenciée n'avait pas de sens tant qu'on n'avait pas les droits à bâtir intégrés aux plans directeurs. Aujourd'hui, les densités sont fixées dans les plans directeurs, ce qui change la donne. L'on peut ainsi concevoir une politique réaliste des prix.

Le même député (UDC) remarque qu'il faudrait examiner la destination de la zone que l'on vend. D'autre part, il faudrait qu'il y ait des catégories en fonction des types de bâtiments. Dans le cas contraire, des investisseurs s'arrangeront pour faire des dizaines de millions de bénéfécies.

M. Walder rappelle que cette tendance est très récente. Jusqu'à récemment, l'on peinait à trouver des portages financiers pour les projets industriels ; de nombreux projets étaient mort-nés. Aujourd'hui, la situation a tout à fait changé : étant donné les taux hypothécaires, la zone industrielle redevient profitable. Mais il faut comprendre que les changements de législations prennent énormément de temps à Genève. De plus, il n'est pas possible de modifier les droits de superficie déjà octroyés sous peine d'être débouté par les tribunaux. Il convient de rester dans les limites de la légalité. Toutes ces questions sont traitées en ce moment par la FTI.

M. Cretegnny répète que les contrats ont été signés à l'époque où les prix étaient uniformes. Aujourd'hui, la manière de travailler a changé. Chaque parcelle est évaluée avec des simulations qui calquent les prix sur les densités. Il s'agit de prix entre 12 et 15% de la valeur de l'objet.

Le député est satisfait d'entendre cela. Il espère qu'il n'y a pas eu beaucoup de ces cas pour lesquels l'Etat a perdu 50 millions.

Une députée (MCG) remarque qu'il lui est arrivé de rédiger un contrat de droit de superficie. Elle avait été surprise de la légèreté avec laquelle le contrat avait été fait. Elle cite l'art. 779b C al. 1 du code civil : « Les dispositions contractuelles sur les effets et l'étendue du droit de superficie, notamment sur la situation, la structure, le volume et la destination des constructions, ainsi que sur l'utilisation des surfaces non bâties mises à contribution par l'exercice du droit, sont obligatoires [...] ». Elle demande pourquoi ces dispositions n'ont pas été prises en compte et pourquoi il n'a pas été interdit de transférer le droit. Elle remarque qu'« à l'expiration du droit de superficie, les constructions font retour au propriétaire du fonds et deviennent partie intégrante de ce fonds. » (art. 779c CC). Elle demande si l'indemnisation se fera sur les 106 millions évoqués par M. Pfeffer.

M. Walder rappelle que ni lui ni M. Cretegnny n'étaient au conseil lors de la signature de ce bail. Ils ne peuvent que rappeler les conditions des baux d'aujourd'hui.

M. Cretegnny rappelle que le droit fédéral indique que le droit de superficie est cessible, sauf en cas d'insolvabilité, etc. La rente est fixée dans les conditions du contrat : le dispositif est transféré avec le contrat. L'idée d'un profit excessif n'existe pas dans le contrat. La FTI a la possibilité de préempter, à savoir racheter l'immeuble. Cette action peut être faite sur la base de deux critères. D'abord, un intérêt public prépondérant lié à l'acquisition de l'immeuble (une route, par exemple). Ensuite, une adéquation du prix des loyers. Si ces deux conditions sont respectées, l'on n'applique pas le droit de

préemption. Il n'y a pas d'intervention du conseil pour « profit excessif » lors de la cession de droit à bâtir.

M. Walder rappelle que la politique de prix est en cours de révision. En attendant, les nouveaux contrats incluent déjà la nouvelle politique. Les contraintes mentionnées sont incluses. En revanche, sur les anciens contrats, l'on ne peut rien faire.

A la demande d'une députée (MCG) concernant la durée moyenne des contrats, M. Cretegy indique qu'ils durent entre 50 et 90 ans. Par exemple, il reste 44 ans en moyenne sur les contrats dans le cadre du PAV.

Il précise ensuite que tout a changé avec l'introduction des densités. Jusqu'à présent, au bout d'une cinquantaine d'années, on démolissait les immeubles vétustes pour en reconstruire. Aujourd'hui, les bâtiments de six niveaux ne sont bien évidemment pas détruits. Ils peuvent changer d'usage. Ce qui est très compliqué, c'est que, lorsque l'on signe un contrat, on ne peut savoir comment le bâtiment devra être transformé pendant les dizaines d'années à venir.

Suite à cette audition, un député (PLR) tient à redire combien M<sup>me</sup> Wenger était extrêmement mal à l'aise avec cette motion. Ce projet n'a pas de portée générale et abstraite. Il cherche à répondre à un cas concret. On ne peut pas, en toute logique, accepter cette motion.

Une députée (EAG) remarque que ce qui était apparu est que les deux premières invites de la motion avaient perdu de leur sens avec les modifications de la LOIDP et de la LCOF. Elle serait disposée à supprimer les deux premières invites et conserver la dernière. Une charte peut sembler volontariste, mais l'exemplarité dans ce domaine peut être intéressante. C'est un engagement à garder la distance déontologique nécessaire.

Un député (PLR) remarque que les considérants n'ont rien à voir avec ce qui est souhaité. L'exposé des motifs reprend ce qui est dit dans les considérants. Après les excuses de M<sup>me</sup> Wenger, il faut choisir si EAG souhaite retirer la motion ou si elle doit être redéposée avec une reformulation. Un débat n'a pas lieu d'être sur le texte tel quel étant donné l'audition de M<sup>me</sup> Wenger.

La même députée (EAG) indique qu'elle doit voir avec son groupe si la motion peut être retirée. Elle reviendra auprès de la commission après leur caucus du 21 novembre.

Le président rappelle que la commission attend la proposition formelle de suppression des deux premières invites de la motion.

La députée (EAG) explique que les deux premières invites sont couvertes par la LOIDP et la LCOF et qu'elles sont donc caduques. Elle propose

d'amender cette motion en supprimant les deux premières invites. Elle propose en revanche de maintenir la troisième invite qui consiste à « soumettre au Grand Conseil une charte d'exemplarité engageant les administrateurs-trices de fondations de droit public par leur signature à faire preuve d'un comportement éthique irréprochable dans le cadre de leur mandat ».

Le président ouvre la discussion sur cette proposition.

Un député (PLR) se demande si on ne pourrait pas parler d'une charte d'éthique à la place d'une charte d'exemplarité. Il remarque que le mot « éthique » peut être compris de plusieurs manières. Il explique que, si on parle d'une « charte d'éthique dans le cadre de leur fonction », on comprend mieux de quoi il s'agit. Il demande si la notion de fondations de droit public fait référence aux fondations immobilières de droit public (FIDP).

La députée (EAG) répond qu'il s'agit des fondations qui sont regroupées sous le Secrétariat des fondations immobilières de droit public, mais qu'il pourrait y en avoir d'autres. Elle rappelle que cette exigence s'adresse à toutes les fondations de droit public. Elle indique par ailleurs que, pour la notion d'éthique, celle-ci ne se décrète pas. Il n'existe pas une notion d'éthique qui est immuable et gravée dans le marbre. Elle ajoute qu'il s'agit plutôt d'un questionnement éthique. Elle déclare que la motion souhaite instaurer un engagement à suivre un certain nombre de règles qui sont plus de l'ordre du code de conduite que de l'éthique.

Un député (PLR) remarque que l'exposé des motifs de cette motion n'a pas grand-chose à voir avec le but qui est poursuivi, ce que M<sup>me</sup> Wenger avait reconnu lors de son audition. Il rappelle par ailleurs qu'il y a une exhortation qui est faite dès qu'un mandat est accepté dans les fondations de droit public. Il ajoute que cette exhortation lui paraît suffisante. Il explique que c'est le même type d'exhortation qu'il y a chaque session du Grand Conseil. Il estime qu'il y a des comportements qui ne sont pas plus éthiques au Grand Conseil que ce qu'on peut découvrir dans une fondation de droit public. Il estime en outre qu'imposer à des fondations de droit public, qui sont des émanations de l'Etat, quelque chose qui n'est même pas appliqué au sein de l'Etat, est paradoxal. Il ajoute que le fait d'imposer quelque chose à des organismes externes au-delà de l'exhortation et de la responsabilité individuelle serait une erreur.

La députée (EAG) observe que, en tant qu'autorité de surveillance, le Grand Conseil est habilité à avoir un certain nombre d'exigences sur la moralité ou la bonne conduite des entités dont il doit assurer la surveillance. Elle souligne le fait que ça ne le décharge pas pour autant de la nécessité de se comporter lui-même en fonction du principe qu'il impose aux autres. Elle

ajoute que la question de l'intégrité et de la manière dont certains se conduisent au sein du parlement et de certaines pratiques est à mettre en question. Elle indique que cette motion n'avait pas pour ambition de traiter de cela, mais qu'elle proposait une charte d'exemplarité pour les fondations de droit public. Elle termine en déclarant que, en principe, la réglementation qui régit le Grand Conseil devrait suffire à garantir l'intégrité du fonctionnement des députés.

Le même député (PLR) remarque que, concernant M. Spierer, il y a eu une forme de pression et qu'il en a conclu qu'il n'avait plus à rester président de la FTI. Il estime que, s'il y a des comportements supposés incorrects, il faudra dans tous les cas que cela se sache et que, si cela se sait, ce sera à la personne d'en tirer les conséquences. Il ajoute que ce n'est pas avec une charte d'éthique que cela changera les choses. Il ne pense pas qu'une charte d'éthique aurait changé quelque chose au comportement de M. Spierer.

La députée (EAG) rétorque qu'une charte d'éthique engage chacun des membres d'un conseil de fondation, mais également l'ensemble du conseil de fondation. Elle indique qu'elle n'est pas d'accord avec l'argumentation de son collègue (PLR) qui reviendrait à dire que, si les choses ne se savent pas, alors on peut continuer à méfaire en toute impunité. Elle ajoute que l'idée d'une charte d'exemplarité, c'est d'indiquer à quel moment on sort de l'exemplarité et de corriger cette situation, sans attendre de sanction publique. Elle termine en déclarant qu'il y a, dans cette manière de voir les choses, quelque chose de très arbitraire. Il lui semble qu'il est plus intelligent de prévenir et de veiller à ce que ce genre de situations ne se produise pas.

Ce député lui répond que dans les lois il y a des sanctions. Il ajoute qu'il est contre les déclarations de bonnes intentions car elles n'apportent rien. Il s'agit d'un alibi derrière lequel on peut se cacher. Il explique que, même s'il y a une charte d'éthique, comme il n'y a pas de sanction prévue, alors chacun fera ce qu'il veut.

La députée (EAG) répond que, dès qu'il y a une charte d'exemplarité qui engage les administrateurs, il y a un engagement formel avec une sanction. Elle ajoute que c'est pour cela que le terme d'éthique n'est pas adéquat car l'éthique ne sanctionne pas. La charte d'exemplarité permet, s'il y a une transgression, de sanctionner les membres des conseils, cette sanction pouvant aller jusqu'à l'exclusion du membre en question.

Le président rappelle qu'il n'est pas possible de changer l'exposé des motifs. Il explique que si on garde un seul alinéa de cette motion, cela impliquerait de garder l'exposé des motifs et la mise au pilori publique de M. Spierer. Il remarque que le seul moyen de faire disparaître cette mise au pilori c'est de ne pas entrer en matière sur la motion.

La députée (EAG) observe que l'exposé des motifs conclut par la nécessité impérieuse que les personnes nommées au sein des conseils de droit public ne confondent pas leurs missions avec leurs propres intérêts, donc il y a une volonté d'assainir cette histoire. Elle ajoute que, même si la commission refuse d'entrer en matière sur cette motion, elle fera un rapport de minorité et l'exposé des motifs sera maintenu.

Un député (MCG) explique qu'il était contre les deux premières invites, mais qu'il est favorable à la dernière invite. Il rappelle que, lorsque la FTI avait été auditionnée, ils avaient expliqué qu'ils étaient en train de faire quelque chose. Il remarque dès lors que chaque institution décide de faire quelque chose ou non. Il indique que le fait de le faire de manière commune, dans tous les conseils, est un plus pour permettre d'avoir une éthique commune.

Une députée (MCG) rappelle que, dans l'histoire de la philosophie, il y a toujours quelque chose qui balance entre la morale et la loi. Elle remarque que c'est bien joli de vouloir faire une charte d'éthique et d'exemplarité, mais que c'est dangereux car chacun a sa morale. Elle ajoute que l'éthique peut être comparée aux valeurs et à la morale républicaine. Elle estime qu'il vaut mieux s'en tenir à la législation en vigueur, notamment au niveau pénal, plutôt que de rajouter quelque chose qui ne sera pas véritablement dans les mœurs ni dans le droit. Elle termine en déclarant qu'elle rejettera cette motion.

Un député (PDC) remarque qu'il y a une série de dispositions dans la LOIDP qui permettent de mentionner les problèmes soulevés par la motion. Il ajoute qu'il se rallie à la position du groupe PLR. Il termine en déclarant qu'il ne votera pas la motion, car elle fait écho à un événement particulier. Il souligne que ce n'est pas parce que quelque chose se passe qu'il faut légiférer. Il pense que ce n'est pas une bonne façon de fonctionner.

Un député (S) déclare qu'il rejoint ce qu'a dit la députée (MCG). Il explique que, soit la loi convient et on s'en tient à la loi, soit elle est insuffisante et on la change, on la renforce pour éviter des comportements indésirables. Il pense que l'éthique est un autre niveau. Il ajoute par ailleurs qu'il est étonné par la position du PLR, car il a souvent entendu la gauche défendre des lois et la droite dire qu'il fallait plutôt faire des codes de déontologie. Il termine en déclarant qu'il va s'abstenir sur cette motion.

Un député (PLR) indique qu'aussi bien la nouvelle LCOF que la nouvelle LOIDP prévoient déjà toute une série de règles qui s'inspirent notamment de l'article 15 de la loi sur la procédure administrative (LPA) relatif à la récusation. Il y est question de conflit d'intérêt et d'assiduité. Il demande pourquoi il y aurait un code d'éthique pour les fondations de droit public, mais pas pour les conseils d'administration des grandes régions ou des commissions

officielles. Il termine en déclarant que cette motion procède d'une bonne intention mais qu'elle contient des velléités de politiques politiciennes. Il déclare qu'il refusera cette motion.

Le président met aux **voix l'amendement de la députée (EAG) consistant à supprimer les deux premières invites.**

Pour : 5 (2 MCG, 1 UDC, 1 Ve, 1 EAG)

Contre : –

Abstentions : 4 (1 S, 2 PLR, 1 PDC)

Cet amendement est accepté. Les deux premières invites sont supprimées.

Le président met aux **voix la M 2392 ainsi amendée et son renvoi au Conseil d'Etat :**

Pour : 2 (1 EAG, 1 MCG)

Contre : 5 (1 Ve, 1 UDC, 2 PLR, 1 PDC)

Abstentions : 2 (1 MCG, 1 S)

La proposition de motion est refusée.

**La catégorie de débat préavisée est : II, 30 minutes.**

## Conclusions

La majorité de la commission a constaté, en particulier après l'audition de la FTI, qu'il paraissait difficile de demander au Conseil d'Etat de légiférer encore dans un domaine, les fondations de droit public, dans lequel les modifications législatives apportées à la LOIDP, ainsi qu'à son règlement d'exécution, allaient permettre d'éviter que des cas tels que celui qui a été évoqué ne puissent se reproduire à l'avenir.

De plus, il a été relevé à plusieurs reprises l'inefficacité dont ferait preuve le législateur en légiférant chaque fois qu'un cas particulier se produit.

La majorité de la commission a apprécié l'audition de la FTI et a salué avec satisfaction les décisions prises par cette institution afin d'éviter à l'avenir tout problème lié à des conflits d'intérêts potentiels.

Elle a également pris acte du fait que le cas particulier qui a motivé cette proposition de motion faisait l'objet d'un traitement par la commission de contrôle de gestion.



Elle a enfin constaté les hésitations et les incertitudes exprimées par M<sup>me</sup> la députée Salika Wenger, première signataire de cette proposition de motion, qui n'a pas pu en définitive la convaincre de la pertinence de ladite proposition.

La majorité de la commission vous recommande dès lors, Mesdames et Messieurs les député(e)s, de la suivre et de refuser cette proposition de motion.

## **Proposition de motion (2392-A)**

### **pour des fondations de droit public exemplaires dans le domaine de l'immobilier et du foncier**

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

- un article du journal *Le Courrier* du 24 avril 2017 affirmant que l'ancien vice-président et actuel président de la Fondation pour les terrains industriels (FTI), M. Charles Spierer, ne se serait pas récusé lors du transfert de droits de superficie d'une entreprise luxembourgeoise, la Compagnie des Parcs (CDP), à un fonds du Credit Suisse au sujet duquel la FTI, propriétaire de terrains, a dû se prononcer ;
- que, si les faits sont avérés, une récusation aurait pu être justifiée étant donné que M. Spierer présidait parallèlement le conseil d'administration de CBRE, entreprise qui aurait participé à la transaction en conseillant la CDP dans cette opération ;
- que l'article 23 des statuts de la FTI définissant les incompatibilités entre les activités des administrateurs-trices de la fondation et leur mandat, tout comme les statuts de diverses autres fondations de droit public, ne considère pas le fait de faire profiter indirectement une entreprise privée, au sein de laquelle des administrateurs-trices occupent une fonction ou ont des intérêts, comme incompatible avec le mandat de ces derniers au sein de la fondation ;
- que le Grand Conseil, en sa qualité de représentant des électeurs-trices et au vu de la mission de haute surveillance qui lui incombe, se doit de garantir la légalité et l'exemplarité des actions des personnes à la tête d'institutions publiques,

invite le Conseil d'Etat

- à soumettre au Grand Conseil des propositions de modifications de statuts des fondations de droit public dans le domaine de l'immobilier et du foncier comprenant une définition stricte de l'incompatibilité entre les activités des administrateurs et leur mandat au sein de la fondation englobant les liens d'intérêts et la collusion d'intérêts au sens large ;

- 
- à soumettre au Grand Conseil une procédure de nomination des administrateurs-trices des fondations de droit public immobilières et foncières comportant des critères tenant compte des potentiels liens d'intérêts et risques de collusion d'intérêts des personnes pressenties pour occuper ces fonctions ;
  - à soumettre au Grand Conseil une charte d'exemplarité engageant les administrateurs-trices de fondations de droit public par leur signature à faire preuve d'un comportement éthique irréprochable dans le cadre de leur mandat.

*Date de dépôt : 10 avril 2018*

## RAPPORT DE LA MINORITÉ

### **Rapport de M<sup>me</sup> Jocelyne Haller**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

Le dépôt de la motion 2392 a été inspiré par la parution en avril 2017 d'un article dans le journal *Le Courrier* faisant état de potentiels conflits ou collusions d'intérêts dans le cadre de transactions immobilières entre la Fondation pour les terrains industriels (FTI), une banque et une société de conseil. L'article en question indiquait que le président de la FTI ne s'était pas récusé lors d'un transfert de droit de superficie alors qu'il présidait parallèlement le conseil d'administration d'une entreprise partie à la transaction.

La motion en question – en vertu de l'obligation faite à tout membre d'un conseil de se récuser en cas de conflit d'intérêts et de l'indispensable garantie de probité attachée à la fonction de membre d'un conseil – invitait le Conseil d'Etat à modifier les statuts de la FTI et à définir plus généralement une procédure de nomination pour les administrateur-trice-s des fondations de droit public afin d'éviter tout risque de conflits entre intérêt public et intérêt privé.

Lors de son audition en tant que première signataire, M<sup>me</sup> Salika Wenger a axé son intervention plus particulièrement sur la nécessité de redéfinir des critères et des règles d'exemplarité en matière de fonctionnement des administrateurs-trices dans les conseils de fondation que sur la personnalisation ou la mise en cause du fonctionnement de telle ou telle personne.

Il ressortait en effet au final qu'il n'apparaissait pas de manquement de la part de M. Charles Spierer. Ce dernier a néanmoins démissionné début juin 2017 de sa fonction au titre, selon la presse, « d'anticipation d'une situation d'incompatibilité ».

La minorité se réjouit que les investigations menées à la suite de la mise en lumière d'éventuelles incompatibilités aient abouti au constat d'absence de griefs à retenir contre le président de la FTI. Elle apprécie que ce dernier, ainsi

que le conseil de fondation, se soient donné les moyens de se prémunir de tout soupçon par la prise de distance de M. Spierer des activités de la FTI.

La minorité apprécie plus encore que la FTI ait d'ores et déjà tenu compte des remarques soulevées par les faits révélés par la presse pour revoir son règlement.

Cela étant, il faut remarquer que tant la loi sur les commissions officielles (LCOF) que la loi sur les institutions de droit public (LOIDP) ont adopté lors de la législature en cours des dispositions plus précises en matière d'incompatibilités et de conflits d'intérêts. Dès lors, ce resserrement des dispositions visant à éviter toute confusion ou distorsion entre intérêts collectifs, publics et intérêts privés, ajouté à la révision du règlement de la FTI, apparaît de nature à prévenir, à tout le moins à sanctionner, les manquements à ces dispositions. De fait, ces mesures répondent dans une large mesure aux attentes formulées au travers des première et deuxième invites de la M 2392.

Cependant, nul ne peut assurer que celles-ci couvrent l'entier du champ de tous les conseils de fondation ; pas plus que l'on ne peut affirmer que les exhortations auxquelles sont soumis les membres des conseils lors de leurs intronisations suffisent à garantir une intégrité sans faille de leur part.

C'est pourquoi, si les signataires proposent de supprimer les deux premières invites, ils restent attachés en revanche à la troisième invite qui vise « à soumettre au Grand Conseil une charte d'exemplarité engageant les administrateurs-trices de fondations de droit public par leur signature à faire preuve d'un comportement éthique irréprochable dans le cadre de leur mandat. »

Prôner l'exemplarité dans la gestion des intérêts publics peut sembler superfétatoire. Or, la réalité démontre que la satisfaction de cette élémentaire exigence ne va pas forcément de soi.

La nécessité de soumettre les membres de l'ensemble des conseils de fondations à des règles de déontologie s'impose. Notamment pour assurer que la gestion d'entités d'intérêt public ne puisse être entachée d'aucun soupçon.

Certains affirmeront que ces règles sont implicites et liées à la fonction. Sans doute, mais il n'empêche qu'il est non seulement dans l'intérêt de tous que ces normes soient explicites et connues du public, mais surtout que les membres des conseils s'engagent de manière dynamique par leur signature d'un texte définissant clairement les devoirs de leurs charges et la retenue qui leur incombe à l'égard de tout potentiel conflit d'intérêts.

Ce rappel des règles de déontologie en matière d'exercice de charges publiques est nécessaire non seulement pour guider les membres des conseils dans l'exercice de leurs charges dans des situations sensibles, mais il exprime

également la volonté de notre parlement de promouvoir la rigueur et l'exemplarité dans la gestion de l'intérêt public.

C'est pourquoi, Mesdames, Messieurs les députés, la minorité vous invite à entrer en matière sur la motion 2392, et à l'accepter le cas échéant après la suppression des deux premières invites. Elle vous remercie ainsi d'approuver la M 2392 avec l'amendement ci-dessous.

### **Amendement de la minorité**

**1<sup>re</sup> et 2<sup>e</sup> invites (biffées)**