

Date de dépôt : 6 mars 2018

Rapport

de la Commission des finances chargée d'étudier le projet de loi constitutionnelle de M^{mes} et MM. Christian Grobet, Magali Orsini, Salika Wenger, Christian Zaugg modifiant la constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE) (A 2 00)

Rapport de majorité de M. Cyril Aellen (page 1)

Rapport de minorité de M. Alberto Velasco (page 19)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Cyril Aellen

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission des finances a étudié le projet de loi susvisé lors de ses séances des 5 février 2014, 12 mars 2014 et 4 octobre 2017, sous les présidences successives de MM. Frédéric Hohl et Edouard Cuendet.

Elle a procédé aux travaux suivants :

1. Audition de M. Christian Grobet, député et premier signataire.
2. Audition du département des finances.
3. Débats et vote.

A la suite d'un débat émaillé d'avis contradictoires, la Commission des finances a refusé l'entrée en matière sur le projet de loi objet du présent rapport.

1. Audition du premier signataire du projet de loi, M. Christian Grobet

M. Christian Grobet, député et premier signataire du projet de loi, a rappelé qu'il était à la tête du département des travaux publics (DTP) de 1981 à 1993. Toutes les locations étaient dans un même département et il imagine que tel est toujours le cas.

Il a expliqué que ce projet de loi est né à la suite de faits révélés par les médias à l'automne 2013 : la Cour des comptes avait décidé d'elle-même de conclure elle-même un contrat de location pour des locaux destinés à son propre usage. Elle avait même refusé des locaux proposés par les services compétents de l'Etat.

L'idée de ce projet de loi est donc de réglementer par l'interdiction de ce mode de faire.

A teneur de l'article 128 de la Constitution genevoise :

«¹ La Cour des comptes assure un contrôle indépendant et autonome de l'administration cantonale, des communes, des institutions de droit public et des organismes privés subventionnés ou dans lesquels les pouvoirs publics exercent une influence prépondérante.

² Les contrôles opérés par la Cour des comptes relèvent du libre choix de celle-ci et font l'objet de rapports rendus publics, pouvant comporter des recommandations. Ces rapports sont communiqués au Conseil d'Etat, au Grand Conseil ainsi qu'à l'entité contrôlée.

³ La Cour des comptes exerce son contrôle selon les critères de la légalité des activités, de la régularité des comptes et du bon emploi des fonds publics. Elle a également pour tâche l'évaluation des politiques publiques.»

Le projet de loi constitutionnelle proposé demande notamment l'ajout d'un article 108A à la teneur suivante :

«¹ Le Conseil d'Etat décide de toute location ou de tout prêt portant sur un bien-fonds immobilier, qu'il soit privé ou public.

² Il en est de même quant aux institutions publiques ainsi que le Pouvoir judiciaire, la Cour constitutionnelle, le Conseil supérieur de la magistrature et la Cour des comptes.

³ Toute application du droit de superficie cantonale est soumise au Grand Conseil. »

Sur question d'un commissaire, M. Christian Grobet confirme qu'il propose également de modifier l'alinéa 1 de l'article 98 de la Constitution genevoise comme suit :

«¹ Le Grand Conseil approuve par voie législative l'aliénation de tout immeuble propriété de l'Etat, notamment toute fondation ou institution d'immeubles, ou d'une personne morale de droit public à des personnes physiques ou morales autres que les personnes morales de droit public. Il en est de même pour les personnes physiques ou morales de droit privé, qui agissent pour l'Etat ».

L'alinéa 2, lettre a, devait également être modifié par l'ajout, *in fine*, de la mention « de droit privé » puisque les fondations communales peuvent être de droit public ou de droit privé. Les auteurs du projet de loi ont toutefois oublié d'ajouter cette mention.

L'alinéa 3 de l'article 98 reste inchangé avec ce projet de loi.

Selon différents commissaires, à teneur de la législation actuelle, la Cour des comptes n'a déjà pas la compétence de conclure un bail. Le complément proposé peut toutefois, pour certains d'entre eux, apporter de la clarté. Pour d'autres, un changement de la Constitution pour régler un problème qui n'existe pas est inapproprié.

M. le député Christian Grobet a précisé qu'il a volontairement exclu de prévoir un article relatif à la Cour des comptes uniquement car il y a aussi eu des problèmes de location avec d'autres entités, comme par exemple le Palais de justice.

Selon le premier signataire, l'Etat loue trop de bâtiments, souvent à des loyers excessifs, comme par exemple au Saint-Georges Center. Les montants payés permettraient à l'Etat de construire.

Suite à une question, M. Christian Grobet confirme que les auteurs du projet de loi ne sont pas opposés à des amendements consistant, par exemple, à donner compétence au Grand Conseil de valider des baux d'une certaine importance.

2. Présentation du département des finances

Le département des finances a longuement discuté de ce point, à l'occasion des débats sur la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (ci-après LGAF). En Commission de contrôle de gestion, il a été dit que l'article 98 de la Constitution, correspondant à l'ancien article 80A qui a été repris, constituait une exception en Suisse. Normalement, en matière de compétences dans les cantons suisses, le Conseil d'Etat dispose du patrimoine financier et le Grand Conseil doit donner son accord pour tout flux qui modifie la valeur du patrimoine administratif. La Constitution genevoise a conservé l'ancien article 80A, devenu 98, en ajoutant une précision selon laquelle pour

toute aliénation d'immeubles (terrains et bâtiments), le Grand Conseil a aussi son mot à dire, que l'immeuble soit au patrimoine financier ou administratif. Ceci est une genevoiserie.

Pour expliquer sa position, le département des finances, soit pour lui l'office cantonal des bâtiments, a remis aux commissaires deux documents : une note sur le projet de loi 11319 datée de mars 2014 et une présentation intitulée « *Gestion et valorisation* » datée du 17 mars 2014.

Ces deux documents sont explicites. Ils sont joints en annexe du présent rapport et il convient de s'y référer en tant que de besoin.

Il sied toutefois de préciser que l'ensemble des locations de l'Etat représente un peu plus de 50 millions de francs, mais que cela représente moins de 10% de l'ensemble des surfaces qui sont utilisées par l'Etat.

3. Débats et vote

Un commissaire d'Ensemble à Gauche (ci-après EAG) a suggéré d'amender l'article 108A créé par le PL 11319. En substance, il a proposé que les contrats de bail conclus par l'Etat en tant que locataire (alinéa 1), pour des locaux destinés à l'administration cantonale ou à des institutions faisant partie de l'Etat, ou en tant que bailleur (alinéa 2) pour des locaux qui ne sont pas destinés à l'administration cantonale ou à des institutions faisant partie de l'Etat, doivent faire l'objet d'une décision du Conseil d'Etat. Enfin, le troisième alinéa prévoirait que, lorsque les contrats de bail conclus par l'Etat comme locataire ou comme bailleur dépassent une surface de 1000 m², ceux-ci fassent l'objet d'une décision du Grand Conseil. L'idée est que, quand l'Etat loue une surface à des organismes qui ne font pas partie de l'Etat ou qu'il loue lui-même une surface et que celle-ci dépasse 1000 m² - c'est-à-dire une surface très importante - cela doit passer par une décision, et non par une loi, du Grand Conseil.

Ledit commissaire EAG ne sait toutefois pas si ce projet de loi respecte le principe de l'unité de matière avec ces deux articles ou s'il faudrait le scinder en deux.

Malgré ces éventuels amendements, plusieurs commissaires s'interrogent sur l'opportunité de ce projet de loi. N'est-il pas inopportun, par exemple, d'exiger une telle procédure pour la vente de biens propriété des Rentes Genevoises ?

Pour plusieurs commissaires, la procédure actuelle permet d'éviter le bradage des biens immobiliers de l'Etat. La rigidité accrue du projet de loi ne ferait pas sens.

Le commissaire EAG a suggéré de prévoir des exceptions. Il ne les a toutefois pas données explicitement.

Plusieurs commissaires étaient opposés à une modification de la constitution, indépendamment de la réalité – contestée ou non – du problème soulevé.

La fixation dans la loi de critères trop précis pour distinguer les baux qui doivent être validés par le Conseil d'Etat, respectivement le Grand Conseil, a été considérée comme difficile pour plusieurs commissaires.

Un commissaire PLR s'est interrogé sur le dépôt de sous-amendements. Il consisterait notamment en un nouvel alinéa 2 à l'article 98 (l'alinéa 2 ancien devant l'alinéa 3) disant : « **Le Grand Conseil approuve par voie législative l'achat en propriété ou en droit de superficie de tout immeuble par l'Etat ou une personne morale de droit public** ». Cela serait un bon moyen pour éviter l'engagement de nouvelles dépenses de l'Etat. Toutes ces dépenses et ces charges qui sont générées par l'Etat sans contrôle démocratique du Grand Conseil conduisent à des budgets déficitaires qui ne sont pas raisonnables.

Un commissaire a rappelé que, pour l'achat d'un immeuble, le Conseil d'Etat doit passer par un crédit d'acquisition.

Un commissaire PDC a proposé d'autres limites de surface. Il s'est aussi interrogé sur l'opportunité de fixer, comme critère déterminant, celui du prix au mètre carré. Sans succès.

Différents commissaires ont soulevé le fait que l'Etat doit pouvoir garder une certaine souplesse dans la gestion et l'occupation de ses locaux.

Le président demande si les commissaires souhaitent procéder à des auditions ou voter directement l'entrée en matière.

Vote en premier débat

Le président met aux voix l'entrée en matière sur le PL 11319.

L'entrée en matière du PL 11319 est refusée par :

Pour :	3 (1 EAG, 2 S)
Contre :	10 (1 PDC, 4 PLR, 2 UDC, 3 MCG)
Abstention :	1 (1 Ve)

Projet de loi constitutionnelle

(11319-A)

**modifiant la constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE)
(A 2 00)**

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

Art. unique Modifications

La constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012, est
modifiée comme suit :

Art. 98 Aliénation d'immeubles (modification des alinéas 1 et 2)

¹ Le Grand Conseil approuve par voie législative l'aliénation de tout immeuble
propriété de l'Etat, notamment toute fondation ou institution d'immeubles, ou
d'une personne morale de droit public à des personnes physiques ou morales
autres que les personnes morales de droit public. Il en est de même pour des
personnes physiques ou morales de droit privé, qui agissent pour l'Etat.

² Sont exceptés et soumis à l'approbation du Conseil d'Etat :

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

Art. 108A Compétences particulières (nouveau)

¹ Le Conseil d'Etat décide de toute location ou de tout prêt portant sur un bien-
fonds immobilier, qu'il soit privé ou public.

² Il en est de même quant aux institutions publiques ainsi que le Pouvoir
judiciaire, la Cour constitutionnelle, le Conseil supérieur de la magistrature et
la Cour des comptes.

³ Toute application du droit de superficie cantonale est soumise au Grand
Conseil.

Procédure nouvelle location



Location d'un nouvel objet - Etat localitaire (XX.4PR.XXX)

Version V01

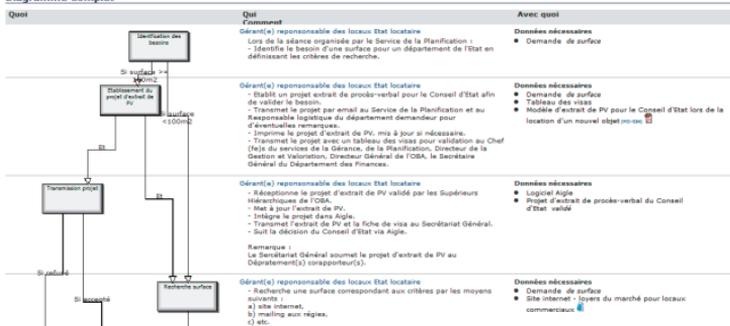
L'objectif de cette procédure est de s'assurer que :

- la demande de surface d'un bénéficiaire de l'Etat est traitée,
- le processus de validation est respecté,
- les critères et les normes d'attribution (OLEG) sont respectés.

Remarque :

Le Service de la Planification est responsable de l'attribution des surfaces occupées par un service de l'Etat. Cette procédure s'applique lorsqu'aucune surface disponible ne peut répondre à un besoin identifié par un département.

Diagramme Complet



Département des finances
Office des bâtiments

17/03/2014 Page - 3

Règlement nouvelle location

(20 octobre 2004)

- Seul l'OBA (gérance) est habilité à négocier et conclure des baux de location au nom de l'Etat de Genève L6 10.04 art. 2;
- Toute nouvelle demande de locaux administratifs, scolaires, universitaires ou divers pour les besoins de l'administration cantonale fait l'objet d'une requête écrite, dûment motivée, adressée à l'OBA (planification);
- La demande de locaux doit être signée par le secrétaire général du département concerné, elle doit mentionner l'exposé des motifs justifiant la dite demande;
- Ce projet sera examinée par l'OBA (planification) qui préavisera cette demande au Directeur général de l'OBA qui en avisera le secrétariat général du DF;
- Après approbation cette demande est soumise au Conseil d'Etat, sauf si elle porte sur une surface inférieure à 100m²;
- C'est après l'accord formel du Conseil d'Etat que l'OBA (gérance) met en œuvre cette location



Département des finances
Office des bâtiments

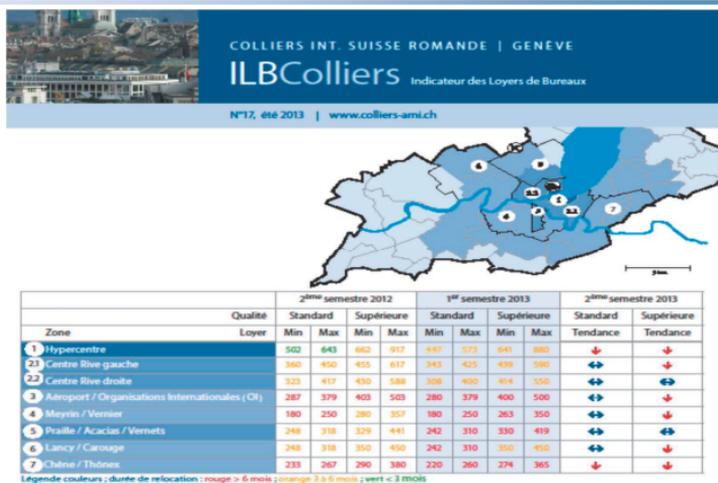
17/03/2014 Page - 4

Critères de location

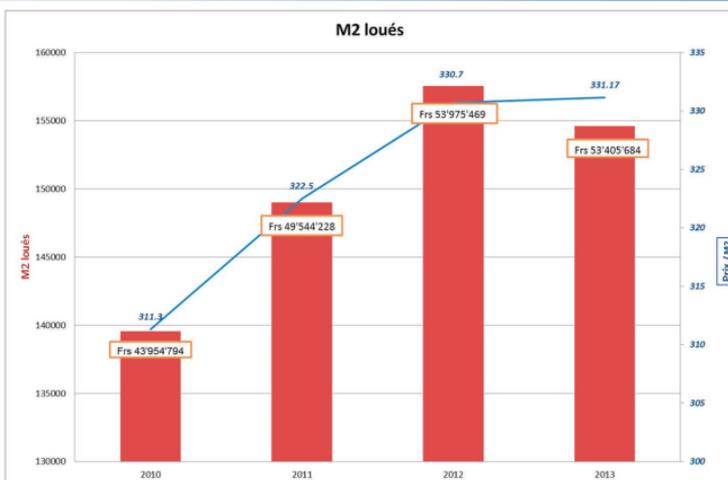
- **Liste des critères** (à intégrer à l'étape "Analyse et sélection des objets") :
 1. Montant du loyer selon les indicateurs de l'État, soit : loyer maximum de Fr. 500.--/m²/année hors frais accessoires;
 2. Montant du loyer selon le quartier. Se référer à l'indicateur de Colliers International; <http://www.colliers-ami.ch/category/indicateurs-des-loyers-de-bureaux/>
 3. Évaluation des travaux nécessaires : les éventuels travaux doivent uniquement consister en des travaux de rafraîchissement ou d'adaptation aux besoins de l'État.
De plus, l'amortissement des travaux ajouté au prix du loyer ne doit pas excéder le plafond fixé à Fr. 500.--/m²/année;
 4. Acceptation des clauses contractuelles propres à l'État de Genève;
 5. Adéquation entre la surface des locaux et le nombre de collaborateurs;
 6. Acceptation par le bailleur d'une clause offrant un droit d'emption à l'État de Genève (si, en fonction de l'objet et des conditions, un droit d'emption s'avère judicieux);



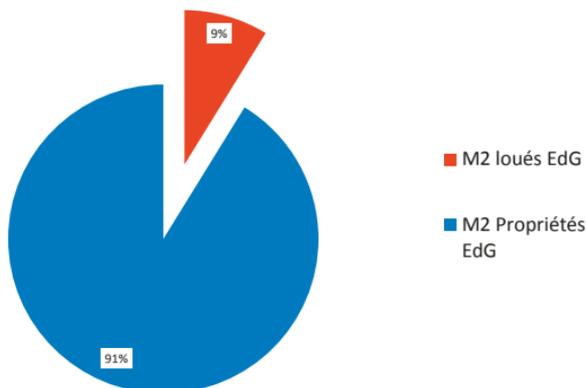
Indicateur des prix du marché



Évolutions des locations de l'État de Genève



Comparaison des locaux État de Genève



Procédures et règlements DDP



Constitution d'une servitude de superficie DDP (GIP 4PR 53)

Version 2013_09_27

L'objectif de cette procédure est de s'assurer que l'ensemble des préavis sont obtenus avant l'établissement d'un DDP.

Remarque :
Le DDP est un droit distinct et permanent.

Cette procédure décrit les cas standards suivants:

- le DDP attribué par l'Office du logement à des coopératives,
- le DDP attribué à un particulier pour des exploitations commerciales ou à but non lucratif.

Diagramme Complet

Quoi	Qui	Avec quoi
	Chef(fe) de Projet de la Valorisation SI DEMANDE PROVENANT D'UN PARTICULIER : - Rédigé/écrite la demande écrite d'un droit de superficie. - Inscrit la demande dans le tableau de suivi. SI DEMANDE PROVENANT D'UNE DECISION DE L'OFFICE DU LOGEMENT : - Récupère un copie de la lettre d'attribution au futur superficiaire.	Données nécessaires <ul style="list-style-type: none"> • Lettre d'attribution copie • Lettre de demande d'un droit de superficie • Tableau de suivi des DDP
	Chef(fe) de Projet de la Valorisation SI DEMANDE PROVENANT D'UN PARTICULIER : - Contacte le demandeur afin de convenir un entretien. Remarque : Dans le cas d'une décision provenant de l'Office du logement, le demandeur contacte le Chef(fe) de Projet de la Valorisation pour fixer un entretien.	
	Chef(fe) de Projet de la Valorisation - Récupère les informations relatives à la parcelle auprès du Service de la Géométrie.	
	Chef(fe) de Projet de la Valorisation - S'entretient avec le demandeur afin de prendre connaissance du dossier et d'exposer les conditions de l'octroi.	Données nécessaires <ul style="list-style-type: none"> • Cahier des charges • Dossier du projet rattaché à une demande de superficie • Plan de situation d'un projet • Plan financier d'un projet



Département des finances
Office des bâtiments

17/03/2014 Page - 9

Fixation des rentes et rémunérations des DDP (modification proposée par l'OBA validée par l'OLO et par le Conseil d'État en mars 2013)

- En zone de développement sur fond villa et en zone ordinaire pour les logements soumis à la LGL ou à la LUP, la valeur des surfaces brutes de plancher fixée à 688 F par m²;
- En zone ordinaire pour les logements non soumis à la LGL ou à la LUP, ainsi que pour les surfaces administratives et commerciales et pour les terrains industriels, la rente est fixée en fonction des prix du marché;
- En zone de développement sur fond agricole ou industriel, la valeur des surfaces brutes de plancher tient compte de la pratique administrative de l'office du logement fixant les prix admis dans les plans financiers (PA SI 001.05) et des pratiques administratives de la FTI en zone de développement industriel et artisanal (ZDIA);
- Les rentes de superficie sont indexées dès la 1^{ère} année, sur la base de l'indice suisse des prix à la consommation (ISPC);
- Le taux de rendement du droit de superficie est fixé à :
 - 4% pour les logements d'utilité publique et pour les logements subventionnés
 - 5% pour les activités d'intérêt public et pour les surfaces en zone de développement sur fond agricole ou industriel
 - 6% pour les autres logements et activités (industrielle et artisanale)
- Le taux de rendement est abaissé de 0.5 point de pourcent, soit à 3.5%, pour les logements d'utilité publique dont les niveaux de loyers sont ceux des habitations bon marché (HBM);
- Les rentes ainsi fixées peuvent, le cas échéant, être pondérées en fonction de la zone d'affectation et de l'indice d'utilisation du sol attribué à la parcelle concédée. Elles peuvent en outre tenir compte des qualités du terrain (pollution, parcelle grevée de droits réels), de la valeur comptable ou de l'équilibre des plans financiers.



Département des finances
Office des bâtiments

17/03/2014 Page - 10

Organisation pérenne

- Depuis juillet 2013 un projet a été lancé pour résoudre les points ICF, éviter les dysfonctionnements connus dans le passé et faciliter le transfert des connaissances.

- 86 procédures établies
 - Gérance 41
 - Service travaux et entretien 23
 - Finances 15
 - Valorisation et organisation 7

- 157 documents associés

Ce référentiel documentaire "Optimiso" est la base du contrôle interne et de la gestion des risques



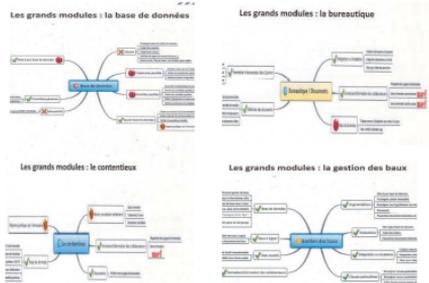
Quorum notre outil "métier"

2013

- Upgrade QS v5.6 juin 2013
- Mise à niveau de la base de données
- Formation de base

2014 et les années à venir

- Maintient de la cohérence de la base de données (centralisation)
- Contrôle qualité (système qualité)
- Bureautique (lettres et documents type)
- Matériel (BVR, doubles écrans,...)
- Formation continue



Externalisation

Priorité du service de la gérance

Priorité du service de la gérance

Traitement des remarques ICF, gestion des bâtiments occupés par l'administration, gestion des DDP, implémentation du logiciel QS, développement du système de contrôle interne

Externalisation : les objectifs fixés en 2012-2013 ont été atteints :

(à l'exclusion des objets voués à la démolition, des missions, ...)

- Maîtrise du 100% des baux villas/appartements au 30.11.13 par le service de la gérance
- Fixation et négociation du nouveau loyer avec le locataire en place (négociation en 2013 par le service de la gérance), adaptation des loyers en 2014 par le mandataire
- Volonté d'apaiser les relations bailleur (représenté par un tiers) – locataires
- Réduire à 3 le nombre de mandataires (avant 12), appels d'offres AIMP (octobre 2012)
Le taux de gestion est passé de 5'31% à 3,39%
Au 1.12.13 l'externalisation porte 98 biens représentant un état loc. de 4'161'766 Frs



Parkings

État des lieux (fin 2011)

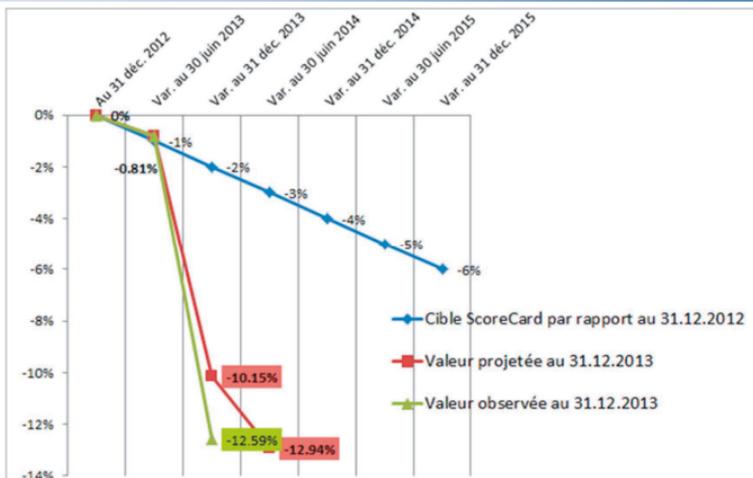
- Aucune procédure n'existait quant à l'attribution des places
- La base de données n'était pas fiable, absence de nombreuses informations (des parkings et des emplacements vacants n'étaient pas recensés)
- Les arrêtés en vigueur n'étaient pas systématiquement appliqués
- Taux de vacance 35%

État des lieux (fin 2013)

- Recensement de tous les objets de façon uniforme y compris les vacants (en cours, finalisation 3^{ème} trim. 14)
- Régularisation des baux (non conformes à la législation)
- Location : la procédure d'attribution est établie et appliquée
- Mode de paiement par BVR uniquement (plus par retenue sur salaire)
- Adaptation des locations au nouvel ACE (1er janvier 2013)
- Taux de vacance 22,5%.

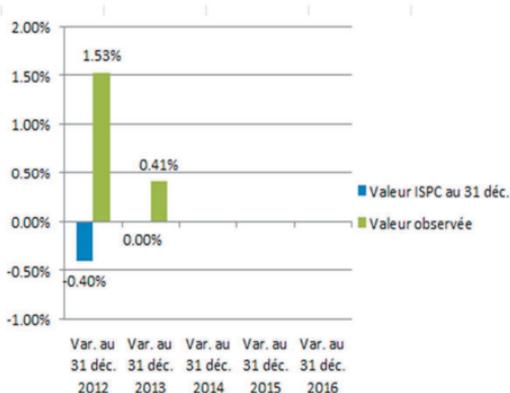


Taux de réduction de l'état locatif par rapport à fin 2012 (État locataire)



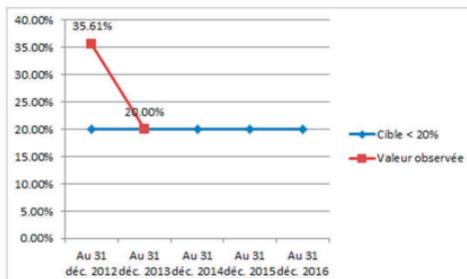
ScoreCard DGV au 31 décembre 2013

Évolution des loyers facturables en %, selon ISPC

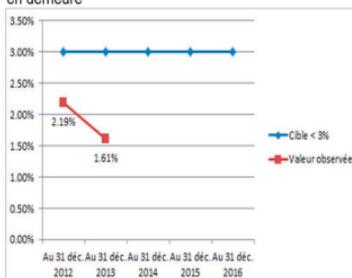


ScoreCard DGV au 31 décembre 2013

Taux de vacance des parkings

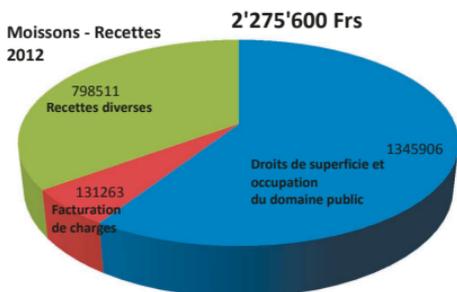


Taux de contentieux de nos locataires dès mise en demeure

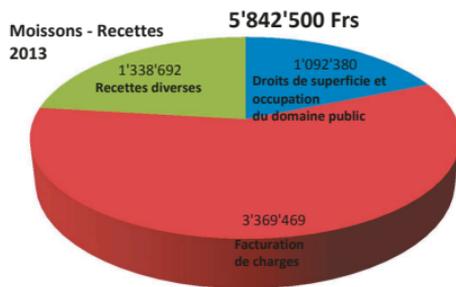


Succès financiers

- La gérance a mis en place une organisation permettant de récupérer les recettes (en déshérence ou oubliées); de nombreux cas étaient proches de la prescription.



Entrées récurrentes : 778'332 Frs



Entrées récurrentes : 3'165'284 Frs



Audits ICF

Situation du traitement des points d'action DGV (yc hors scorecard) au 26 février 2014





Note à la commission des finances du Grand Conseil (PL 11319)

Le PL 11319 porte sur une modification de l'actuel article 98 Cst et l'adjonction d'un nouvel article 108A.

Art 98 al. 1 Cst

Cette disposition soumet à l'approbation du Grand Conseil l'aliénation des certains bien-fonds.

Le champ d'application de l'art. 98 Cst est défini par:

- le propriétaire de l'immeuble (vendeur), à savoir
 - l'Etat ou
 - une personne morale de droit public
- l'acquéreur, à savoir
 - une personne physique ou
 - une personne morale autre que les personnes morales de droit public

L'ajout de l'expression "*notamment toute fondation ou institution d'immeubles*" à l'art. 98 Cst n'explicite en rien la notion d'Etat ou de propriété de l'Etat et sa formulation est imprécise. Une fondation (de droit public ? de droit privé ? cela n'est pas précisé) n'est pas assimilable à l'Etat ou à la propriété de l'Etat; quant au terme "institution d'immeubles", il n'a aucune signification juridique.

L'ajout d'une phrase stipulant "*Il en est de même pour des personnes physiques ou morales de droit privé qui agissent pour l'Etat*" n'est pas utile, car l'assujettissement dépend de la propriété du bien et non de la personne qui réalise la vente. Elle également inutile au regard des règles sur la représentation juridique (avocats, mandataires, etc.).

Art. 98 al. 2 Cst

L'al. 2 énumère les exceptions à la règle énoncée à l'al. 1.

Le PL 11319 élargirait les exceptions à l'aliénation des immeubles appartenant à des fondations communales de droit privé (cf. courrier de votre commission).

Il y a confusion sur les termes : "*fondation communale de droit privé*" signifie qu'il s'agit d'une fondation dont la surveillance relève d'une commune, mais qui a une qualification juridique de droit privé. Toutes les fondations de droit privé sont, en vertu du Code civil, soumises à la surveillance étatique (communale, cantonale ou fédérale), cela n'en fait pas pour autant des entités de droit public. La Constitution ne peut restreindre de manière générale et abstraite sur l'aliénation de bien-fonds par des entités de droit privé en les soumettant à l'approbation du Conseil d'Etat.

Art. 108A al. 1 (nouveau)

Cet alinéa est formulé de telle sorte qu'il pourrait s'appliquer à tout contrat de location ou de prêt portant sur un bien-fonds, y compris ceux qui appartiennent à une personne physique ou morale de droit privé, conclu par tout sujet juridique de droit privé ou de droit public.

Une formulation aussi large n'est juridiquement pas concevable, a fortiori dans la Constitution.

On peut imaginer que les auteurs visent les baux contractés par l'Etat en qualité de locataire. On rappellera que seul le département des finances, soit pour lui l'Office des bâtiments de l'Etat (OBA), est habilité à négocier et à conclure des locations au nom de l'Etat de Genève.

En vertu d'une décision du Conseil d'Etat prise en 2004 déjà, les nouvelles demandes de locaux sont soumises à l'approbation du Conseil d'Etat si elles portent sur une surface supérieure à 100m².

Par conséquent, ce contrôle existe déjà, si c'est bien celui que visaient les auteurs du projet.

Art. 108A al. 2 (nouveau)

La capacité de s'engager des "institutions publiques" (expression incorrecte, le terme exact étant institutions de droit public) est définie dans les lois qui les instituent et non dans une disposition de la Constitution qui régirait "tout contrat de location ou de prêt".

Par ailleurs, la caractéristique principale des institutions autonomes de droit public est qu'elle disposent généralement de la personnalité juridique, ce qui les habilite justement à s'engager en leur propre nom, contrairement, par exemple, à la Cour des comptes ou au Pouvoir judiciaire, qui n'ont pas la personnalité juridique (au passage, on ne comprend pas la mention ici du conseil supérieur de la magistrature).

Cette disposition est inutile et formulée de manière incorrecte.

Art. 108A al. 3 (nouveau)

Cette disposition est également formulée de manière très large et floue, on ne voit pas ce que recouvre la notion "d'application cantonale" du droit de superficie. On peut imaginer que les auteurs visent l'octroi de droits de superficie par l'Etat. Cette disposition n'est pas commentée dans l'exposé des motifs.

On rappellera que le droit de superficie est un instrument de droit privé largement utilisé pour l'accomplissement de tâches publiques (construction de logements d'utilité publique, gestion des zones industrielles, accueil des organisations internationales...).

Il permet à l'Etat de mettre à disposition de tiers des terrains dont il ne veut pas se dessaisir, d'imposer l'affectation des parcelles et de percevoir des rentes pour l'usage du sol. Il permet au superficiaire de disposer du terrain sans immobiliser des capitaux importants pour l'acquérir.

L'octroi d'un droit de superficie n'est pas assimilé à une vente tant du point de vue économique que juridique. Il s'agit de la constitution, par acte notarié, d'une servitude dont l'objet est la mise à disposition temporaire d'un terrain. L'octroi d'un droit de superficie n'est donc pas soumis à l'approbation du Grand Conseil en vertu de l'art. 98 Cst.

Aujourd'hui, la conclusion d'un droit distinct et permanent (DDP) est de la compétence départementale (art. 2 al. 1 let j RSSA – B 3 20.03), le département agissant cependant sur la base d'une décision de principe du Conseil d'Etat portant sur l'assiette, le bénéficiaire et l'affectation. Les conditions financières des DDP sont également fixées par le Conseil d'Etat.

Si les DDP devaient être soumis au Grand Conseil, cela alourdirait considérablement la procédure. Cette modification importante remettrait en cause les pratiques de plusieurs entités (OBA, Office du logement, Fondation pour les terrains industriels) et serait préjudiciable à la rapidité des transactions nécessaire dans certains cas.

Cette disposition est formulée de manière inexacte et n'est pas justifiée par ses auteurs.

Date de dépôt : 6 mars 2018

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M. Alberto Velasco

Mesdames et
Messieurs les députés,

Il est important de retracer les raisons qui ont inspiré les auteurs de ce projet de loi et qui les ont motivés à le déposer afin que le parlement puisse légiférer.

A la lecture de l'exposé des motifs, il apparaît que la Cour des comptes a signé un bail pour des locaux dont le loyer correspond à 648 F le m² à la rue du Rhône, « *La rue des Banques* ». Les loyers des bureaux étaient en moyenne à l'époque de l'ordre de 350 F le m² en dehors du centre-ville, alors que le nouveau loyer de la Cour des comptes atteint un montant presque deux fois plus grand !

Les auteurs rendaient le Conseil d'Etat également responsable de cette situation en relevant que depuis plusieurs années l'Etat n'avait pas construit de bâtiments pour l'administration publique. Bien au contraire, M. Mark Muller, ancien conseiller d'Etat, avait opté pour des immeubles locatifs privés, au lieu de construire des immeubles pour l'Etat. Par exemple, l'immeuble locatif de la police au boulevard Carl-Vogt avait déjà coûté au moins quatre fois plus cher que le coût initial de son acquisition. Ils indiquaient que, le magistrat ayant des relations privilégiées avec les milieux immobiliers, il avait décidé de louer entièrement l'immeuble privé sis boulevard Saint-Georges 18 pour des bureaux dont le loyer correspond à 650 F le m², ce prix étant scandaleux. En l'occurrence, c'est un cadeau pour les milieux immobiliers, car le bâtiment sera amorti en 20 ans, grâce à un intérêt hypothécaire très modeste.

Le magistrat avait également mis à disposition le terrain acquis par l'Etat pour des bureaux au rond-point de la Jonction, rue des Deux-Ponts, pour les besoins importants de l'administration publique. Or, il avait accepté une société fictive COOPERATIVE RHONE-ARVE, qui comprend quelques entrepreneurs, par une autorisation numéro 102542/2 du 8 août 2011. Un tiers du bâtiment en construction correspond ainsi à un « *immeuble commercial et administratif* ».

Face à ce constat, les auteurs du projet de loi exigeaient que ce tiers du bâtiment soit uniquement destiné à l'administration de l'Etat et estimaient que l'article nouveau 108A de la constitution portant sur l'aliénation d'immeubles est insuffisant. C'est pour cela que l'article 98 Cst doit être renforcé à la suite de grandes pertes financières.

Sur la base de ces arguments, le projet de loi apportait les modifications suivantes à l'actuel article constitutionnel 98 :

Ils rajoutaient :

¹ Le Grand Conseil approuve par voie législative l'aliénation de tout immeuble propriété de l'Etat, **notamment toute fondation ou institution d'immeubles**, ou d'une personne morale de droit public à des personnes physiques ou morales autres que les personnes morales de droit public. **Il en est de même pour des personnes physiques ou morales de droit privé, qui agissent pour l'Etat.**

Ils abrogeaient l'alinéa 3 :

³ **L'aliénation d'immeubles propriété de la Banque cantonale n'est pas soumise à autorisation.**

Par la suite, le 11 décembre 2013, M. Batou présentait au nom d'EAG un amendement général dont la portée adoucissait le projet original :

En ajoutant l'alinéa 3, qui excluait la BCGE.

A l'alinéa 1, il abrogeait la phrase : « **Il en est de même pour des personnes physiques ou morales de droit privé, qui agissent pour l'Etat** » et ajoutait : « Le Grand Conseil ... l'aliénation **en propriété ou en droit de superficie** de tout immeuble... »

L'amendement ne rajoutait à l'article constitutionnel que l'aliénation d'un droit de superficie.

Concernant l'article 108A nouveau, l'amendement introduit des dispositions très pertinentes concernant les contrats de bail conclus par l'Etat en tant que bailleur ou locataire. Ces nouvelles dispositions permettent d'exercer un contrôle par le Conseil d'Etat lors de toute location qui se chiffre par millions ! Il en va de même pour les locations de grandes surfaces où le Grand Conseil doit exercer son contrôle avant toute conclusion d'un bail. En effet, à plusieurs reprises l'administration ou des entités autonomes ont procédé à des locations qui, si l'Etat avait acquis les locaux ou l'immeuble, auraient été amorties largement compte tenu des niveaux de loyers payés et de

la durée du bail ! Ces dispositions permettent aussi de se prémunir contre tout arrangement fait au détriment de l'Etat.

A la lecture des prises de position des représentants de l'administration figurant dans les PV, les critiques émises au sujet de ce projet de loi amendé sont que les dispositions sont imprécises et que bien souvent les contrôles que celui-ci veut introduire existent déjà ou sont impraticables. Dans ce cas, comment a-t-on pu permettre que l'Etat ait payé des locations équivalentes parfois à plusieurs fois l'immeuble ? On ne peut que relever la remarque d'un commissaire quand il dit que la question des locations est aussi à voir par rapport à l'alternative de l'achat ou de la construction. Il est arrivé que l'Etat achète, parfois après un certain nombre d'années de location. Cela pose d'autant plus la question de savoir pourquoi l'Etat n'a pas construit un bien pour l'usage prévu à long terme. C'est une question tout à fait pertinente. Par ailleurs, tout dépend des circonstances dans lesquelles on procède à ces locations. Vu que les députés ne peuvent pas se prononcer du tout, ni sur le prix ni sur les locaux, etc., des locaux totalement inappropriés ont parfois été loués par l'Etat, ce qui a ensuite nécessité de réaliser des travaux d'aménagement à des coûts exorbitants en plus de la location à la charge de l'Etat représentant des millions de francs. De plus, le Grand Conseil se prononce sur n'importe quelle subvention qui dépasse 200'000 F sous forme de projet de loi. Alors pourquoi ne se prononce-t-il pas sur des locations à plusieurs millions de francs (dans le cas de baux de longue durée, par exemple) ! Par ailleurs, suivant le montant de la location, cela peut s'apparenter à une subvention des promoteurs lorsque l'Etat paie des prix exorbitants. Le député conclut en disant qu'il ne voit donc pas pourquoi le Grand Conseil ne se prononcerait pas sur des locations pour vérifier que c'est conforme aux prix du marché, que cela répond bien aux besoins de l'administration concernée et que ce n'est pas juste un conseiller d'Etat qui connaît untel qui traverse une passe difficile et qu'il faudrait arranger en lui louant un peu plus cher un bien immobilier qui ne se vend pas.

Par ailleurs, le législatif est là pour avoir un point de vue sur des décisions importantes qui sont prises et qui engagent la république. Quand un commissaire PLR prétend que tout va bien si les locations se font aux prix du marché, ce n'est pas la question. La question, comme indiqué par un commissaire EAG, est de choisir entre louer ou occuper des immeubles en les acquérant, même si l'opération peut être chère parce que l'Etat achète aussi aux prix du marché, mais au bout d'un certain nombre d'années des immeubles qui valent très cher valent encore beaucoup plus. C'est ce qui s'est passé ces dernières années. En revanche, dans le cas des locations, on n'a rien en fin de compte si ce n'est d'avoir payé une location qui coûte en moyenne deux fois

plus cher que les mètres carrés dont vous êtes propriétaire. Pour EAG, il semble que l'Etat a fait le choix de louer trop de surfaces par rapport à ce qu'il aurait dû acquérir en propriété. C'est une question de choix politique quant auquel il faut donner une indication.

A un moment donné du débat, un commissaire PLR soulève une question pertinente : il aimerait savoir si la FPLC est comprise dans les personnes morales de droit public et s'il faudra un projet de loi pour chaque vente de l'OBE au quartier de l'Adret. Etant donné qu'il n'y a pas d'exception pour la CPEG, cela signifie également qu'il faudrait un projet de loi chaque fois qu'elle doit faire un achat ou une vente. Cette question pourrait encore être étendue à d'autres institutions comme la caisse de prévoyance de la police.

Un représentant d'EAG répond que des modifications sur ce point pourraient être apportées au projet de loi et de ce fait il propose d'auditionner le Conseil d'Etat.

A la suite de quoi le président met aux voix la proposition d'auditionner le Conseil d'Etat.

Cette proposition est refusée par :

5 oui (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 MCG) et 9 non (1 PDC, 4 PLR, 2 UDC, 2 MCG)

Il est regrettable que la commission n'ait pas poursuivi ses travaux non seulement en auditionnant le Conseil d'Etat, mais, eu égard aux différents constats relevés, en y apportant les modifications pertinentes afin de combler les lacunes actuelles.

C'est la raison pour laquelle le rapporteur de minorité vous demande, Mesdames et Messieurs les députés, le renvoi de ce projet de loi en commission afin d'auditionner le Conseil d'Etat. Si tel n'est pas le cas, le rapporteur de minorité vous demande d'accueillir favorablement ce projet de loi.