



Date de dépôt : 9 janvier 2023

Rapport

de la commission d'aménagement du canton chargée d'étudier :

- a) PL 12290-A** **Projet de loi de Cyril Aellen, Olivier Cerutti, Stéphane Florey, Christophe Aumeunier, Jean-Luc Forni, Christo Ivanov, Xavier Magnin, Nathalie Fontanet, Céline Zuber-Roy, Bernhard Riedweg, Pierre Conne, Alexandre de Senarclens, Simone de Montmollin, Yvan Zweifel, Serge Hiltpold, Raymond Wicky, Vincent Maitre, Patrick Lussi, Jacques Béné, Gabriel Barrillier, Georges Vuillod, Alexis Barbey, Bertrand Buchs, Bénédicte Montant, Nathalie Schneuwly, Edouard Cuendet, Philippe Morel, Beatriz de Candolle, Alexandra Rys, Michel Ducret modifiant la loi 10788 relative à l'aménagement du quartier « Praille-Acacias-Vernets », modifiant les limites de zones sur le territoire des Villes de Genève, Carouge et Lancy (création d'une zone 2, de diverses zones de développement 2, d'une zone de verdure et d'une zone de développement 2 prioritairement affectée à des activités mixtes) (*Pour de la PPE en droit de superficie dans le PAV qui évite toute spéculation tout en préservant les droits économiques légitimes des superficiaires*)**
- b) PL 12291-A** **Projet de loi de Olivier Cerutti, Christophe Aumeunier, Bertrand Buchs, Jean-Luc Forni, Cyril Aellen, Christo Ivanov, Stéphane Florey, Guy Mettan, Serge Hiltpold, Nathalie Fontanet, Céline Zuber-Roy, Anne Marie von Arx-Vernon, Patrick Lussi, Yvan Zweifel, Jacques Béné, Alexandre de Senarclens, Jean-Marc Guinchard, Georges**

Vuillod, Nathalie Schneuwly, Beatriz de Candolle, Simone de Montmollin, Marie-Thérèse Engelberts, Alexandra Rys, Jean-Charles Lathion, Delphine Bachmann, Bernhard Riedweg, André Pfeffer, Michel Ducret modifiant la loi 10788 relative à l'aménagement du quartier « Praille-Acacias-Vernets », modifiant les limites de zones sur le territoire des Villes de Genève, Carouge et Lancy (création d'une zone 2, de diverses zones de développement 2, d'une zone de verdure et d'une zone de développement 2 prioritairement affectée à des activités mixtes)
(Pour de la PPE dans le PAV)

Rapport de majorité de Sébastien Desfayes (page 6)

Rapport de première minorité de Nicolas Clémence (page 75)

Rapport de deuxième minorité de Rémy Pagani (page 83)

Rapport de troisième minorité de David Martin (page 91)

Projet de loi (12290-A)

modifiant la loi 10788 relative à l'aménagement du quartier « Praille-Acacias-Vernets », modifiant les limites de zones sur le territoire des Villes de Genève, Carouge et Lancy (création d'une zone 2, de diverses zones de développement 2, d'une zone de verdure et d'une zone de développement 2 prioritairement affectée à des activités mixtes) (Pour de la PPE en droit de superficie dans le PAV qui évite toute spéculation tout en préservant les droits économiques légitimes des superficiaires)

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

Art. 1 Modification

La loi 10788 relative à l'aménagement du quartier « Praille-Acacias-Vernets », modifiant les limites de zones sur le territoire des Villes de Genève, Carouge et Lancy (création d'une zone 2, de diverses zones de développement 2, d'une zone de verdure et d'une zone de développement 2 prioritairement affectée à des activités mixtes), du 23 juin 2011, est modifiée comme suit :

Art. 4, al. 10 à 12 (nouveaux, l'al. 10 ancien devenant l'al. 13)

Logements destinés à être cédés en droit de superficie :

¹⁰ Pour éviter toute spéculation tout en préservant les droits économiques légitimes des superficiaires, les logements d'habitation destinés à être cédés en droit de superficie répondent, par le nombre, le type et le prix des logements prévus, à un besoin prépondérant d'intérêt général; les logements destinés à être cédés en droit de superficie doivent être occupés par leur superficiaire, sauf justes motifs agréés par le département. Sont notamment considérés comme des justes motifs :

- a) des circonstances imprévisibles au moment de la cession du logement, soit, notamment, le divorce des superficiaires, le décès, la mutation temporaire dans un autre lieu de travail ou un état de santé ne permettant plus le maintien dans le logement ;
- b) le fait que le superficiaire du bien-fonds ait reçu le ou les appartements concernés en paiement du prix du terrain pour permettre la construction de logements prévus sur son bien-fonds ou une circonstance d'échange analogue ;

c) une situation sur le marché du logement ne permettant pas de trouver un superficiaire au prix contrôlé et admis par l'Etat.

¹¹ Les prix et les loyers des logements visés sous alinéa 9 sont soumis au contrôle de l'Etat pendant une durée maximum de 10 ans dès la date d'entrée moyenne dans les logements ou locaux, selon les modalités prévues au chapitre VI (art. 42 à 48) de la loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 4 décembre 1977.

¹² Pour éviter toute spéculation tout en préservant les droits économiques légitimes des superficiaires, la rente annuelle de la part de logements en propriété par étages, toujours en droit de superficie, visés sous alinéa 9 ne doit pas excéder 10 francs/m². A l'expiration du droit de superficie qui aura une durée de 99 ans, à défaut de renouvellement, le propriétaire doit verser une indemnité équitable correspondant à la valeur vénale du logement en pleine propriété.

Art. 2 Entrée en vigueur

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

Projet de loi (12291-A)

modifiant la loi 10788 relative à l'aménagement du quartier « Praille-Acacias-Vernets », modifiant les limites de zones sur le territoire des Villes de Genève, Carouge et Lancy (création d'une zone 2, de diverses zones de développement 2, d'une zone de verdure et d'une zone de développement 2 prioritairement affectée à des activités mixtes) (Pour de la PPE dans le PAV)

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

Art. 1 Modification

La loi 10788 relative à l'aménagement du quartier « Praille-Acacias-Vernets », modifiant les limites de zones sur le territoire des Villes de Genève, Carouge et Lancy (création d'une zone 2, de diverses zones de développement 2, d'une zone de verdure et d'une zone de développement 2 prioritairement affectée à des activités mixtes), du 23 juin 2011, est modifiée comme suit :

Ar t. 4A (nouveau)

En dérogation à l'article 4, alinéa 9, jusqu'à ce que la part des logements en pleine propriété atteigne 25% du parc de logements du canton, les logements construits dans le périmètre du plan N° 29712A sur toutes les parcelles initialement propriété de l'Etat, d'une commune ou d'une fondation de droit public et en zone de développement, sont, pour une part minimale de 24%, des logements en pleine propriété par étage.

Art. 2 Entrée en vigueur

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

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de Sébastien Desfayes

La commission d'aménagement du canton a étudié le PL 12290 lors de ses séances des 14 novembre et 12 décembre 2018, des 30 janvier, 6 février, 13 février, 6 mars, 3 avril et 22 mai 2019 et, conjointement avec le PL 12291, lors des séances des 16 septembre, 7 octobre, 14 octobre, 28 octobre, 4 novembre 2020 et du 6 avril 2022 sous les présidences de M. Rémy Pagani, M. David Martin et M. Thierry Cerrutti.

Les procès-verbaux ont été tenus avec précision par M^{me} Giulia Piermartiri et M^{me} Garance Sallin qui sont ici chaleureusement remerciées.

La majorité de la commission a accepté le PL 12290 et le PL 12291.

A. SYNTHÈSE

1. Présentation générale des PL 12290 et PL 12291

Ces deux projets de lois ont pour objet la PPE en droit de superficie et la PPE en pleine propriété dans le périmètre du PAV.

Le PL 12290 est plus spécifiquement consacré au régime de la PPE en droit de superficie dans le PAV sur toutes les parcelles en zone de développement propriété de l'Etat, d'une commune ou d'une fondation de droit public. Il vise, d'une part, à assurer l'application de la loi Longchamp à ces logements pour éviter la spéculation et, d'autre part, à clarifier le régime du droit de superficie dans le périmètre (i) en précisant la durée des droits de superficie pour la PPE, (ii) en fixant le montant de la rente de superficie et (iii) en déterminant la valeur de retour de l'immeuble.

Le PL 12291 est consacré à la PPE classique, *i.e.* en pleine propriété, dans le PAV. Il vise à ce que les logements construits sur les parcelles du PAV, appartenant initialement à l'Etat, à une commune ou à une fondation de droit public et en zone de développement, comprennent une part minimale de 24% de PPE en pleine propriété, contre 0% aujourd'hui.

2. En résumé

a) PL 12290

En date du 15 août 2018, la Tribune de Genève titrait : « *Ils sont poussés à devenir locataires de leur propriété. Cruelle surprise pour six ménages : la Commune ne veut plus leur louer le sol où se dressent leurs maisons, qu'elle compte racheter.* » Et la TdG de relater le sort réservé aux titulaires des droits de superficie par la commune de Genthod :

« *Laura Cassani, qui a acquis et rénové sa maison en 2007 pour un total d'environ un demi-million de francs, s'en voit offrir 300 000 pour le rachat des murs et la promesse d'y rester pour un loyer inconnu. « Lors de l'achat, la maire de l'époque nous a dit qu'elle ne pouvait rien garantir mais que l'usage en Suisse était de reconduire les droits de superficie, relate-t-elle. Le flou dans lequel la Commune nous plonge est inhumain. Comment suis-je censée savoir si je peux racheter autre chose ailleurs, si je peux me permettre le loyer qui me serait proposé ou si je dois scolariser ma fille ailleurs ? Si je témoigne, c'est pour dire que la propriété en droit de superficie n'est pas un produit sûr : cela doit se savoir.* »

« *On nous dit que nous pourrions rester, mais tout ce que nous avons par écrit, c'est une lettre nous intimant de partir* », enchaîne sa voisine Raphaëlle Golaz. *Celle qui tient sa maison de son grand-père ne compte pas devenir locataire d'un bien qu'elle a toujours vu dans le giron familial.* »

L'insécurité juridique entourant les PPE en droit de superficie dans le PAV est tout aussi criante. Alors que, lors de la campagne du PAV de 2018, le Conseil d'Etat soutenait que « *les superficiaires en PPE seraient traités comme des propriétaires* » et que le « *droit de superficie est de la quasi-propriété* », le flou est aujourd'hui savamment et volontairement entretenu au détriment des superficiaires. La loi 10788, même amendée avec la loi 12052, est muette sur la durée du droit de superficie, sur le montant de la rente, sur celle du retour du bien immobilier et sur l'application ou non de la loi Longchamp. Il appartenait donc aux députés de tenir compte des dangers réels et concrets du droit de superficie, lorsque son régime légal ne reprend pas les spécificités minimales requises pour la PPE et de clarifier les conditions applicables.

C'est ainsi que le PL 12290 prévoit en substance ce qui suit :

- la reprise du mécanisme de la loi Longchamp au droit de superficie dans le PAV, ce pour éviter la spéculation ;
- la durée du droit de superficie, fixée à 99 ans, renouvelable ;

- la rente de superficie à 10 francs par m², ce qui ne pèjore pas de manière trop substantielle la charge d'usage ;
- la détermination de la valeur de retour de l'immeuble à l'expiration du droit de superficie, cette valeur correspondant à la valeur vénale du logement en pleine propriété. **Il est précisé ici que cette valeur de retour ne prend pas en considération la valeur du terrain.**

b) PL 12291

Le PAV est le plus grand périmètre du canton, en termes de superficie et de potentiel à bâtir.

Le développement de ce périmètre doit répondre à de nombreux enjeux comprenant notamment la mixité, la qualité des logements et des espaces publics et la pénurie de logements pour la classe moyenne. C'est à ces enjeux que répond le PL 12291.

Il faut d'abord assurer la mixité sociale dans le PAV. Ainsi que l'a relevé celui qui était alors le président du Conseil d'Etat, il est en effet important d'empêcher la construction de ghettos sociaux, que ceux-ci soient d'ailleurs réservés aux plus pauvres ou au plus riches des habitants du canton. C'est la mixité sociale qui structure la paix sociale, la diversité en milieu scolaire, la capacité à se mélanger, etc. En un mot, comme l'a dit M. Antonio Hodgers, la mixité sociale est la clé d'une société apaisée. Or, force est de constater que la loi 10788, amendée par la loi 12052, relative à l'aménagement du quartier « Praille-AcaciasVernets », modifiant les limites de zones sur le territoire des Villes de Genève, Carouge et Lancy (création d'une zone 2, de diverses zones de développement 2, d'une zone de verdure et d'une zone de développement 2 prioritairement affectée à des activités mixtes), du 23 juin 2011, va à l'encontre de cette mixité. Alors qu'il s'agit du projet d'aménagement et de logement le plus ambitieux de l'histoire de Genève et qu'il impactera le canton sur un plan démographique et social, le PAV fait fi de la mixité sociale. Ce sont 62% de logements sociaux qui sont prévus dans le PAV, sans garantie en ce qui concerne le pourcentage de logements locatifs destinés à la classe moyenne et sans aucun logement en PPE en pleine propriété à prix contrôlés.

Il faut ensuite assurer une qualité dans la construction des logements, comme dans celle des équipements et espaces publics. Cette exigence de qualité, avec la mise à disposition en faveur des Genevois d'un quartier où il fait bon vivre, avec des espaces publics de qualité, où l'on respire bien, n'est aujourd'hui pas réalisée. Il faut à cet égard prendre en considération plusieurs faits nouveaux depuis l'adoption de la loi 12052 qui laissent à penser que la

population genevoise refuserait le projet PAV s'il lui était à nouveau soumis. Les récentes votations ont en effet montré la réticence populaire à l'égard des constructions bâclées, sans espace vert, denses à l'excès, ignorant purement et simplement les besoins de la classe moyenne en locatif et en pleine propriété, et ne prenant pas en compte la mixité sociale. Il faut tenir compte de ce que les habitants du canton ont voulu exprimer en rejetant systématiquement de nouveaux déclassements. Cette qualité dans la construction passe par des plans financiers qui tournent, ce qui exige la présence de PPE en pleine propriété.

Il convient aussi de répondre à l'immense demande de la population genevoise en PPE, plus précisément en PPE en pleine propriété. Des milliers de familles genevoises de la classe moyenne ont la ferme intention de devenir propriétaires, étant rappelé qu'à terme, il est moins onéreux d'être propriétaire que d'être locataire ou titulaire d'un droit de superficie. Avec un prix moyen qui s'établit à 6500 francs/m² en zone de développement, le prix du cinq-pièces s'établit à 650 000 francs environ, ce qui est très attractif. Ainsi, la classe moyenne peut très largement prétendre devenir propriétaire. L'ensemble des conditions sont favorables à cela, hormis la production de PPE en suffisance qui fait défaut ! Il est donc impératif d'augmenter l'offre de PPE dans le canton de Genève pour répondre à cet engouement des familles genevoises et éviter leurs départs dans le canton de Vaud ou en France voisine. Il en va de l'intérêt public de répondre à ce besoin. A cela s'ajoute la nécessité d'éviter des pertes fiscales substantielles avec leurs départs. Selon la Haute école de gestion, ce sont entre 530 et 700 millions de francs de recettes fiscales qui sont perdus annuellement par le canton de Genève qui ne peut se le permettre tant sa pyramide fiscale dépend d'un très petit nombre de contribuables. Il est donc essentiel que le plus grand périmètre constructible du canton comporte un nombre important de PPE en pleine propriété pour augmenter l'offre. C'est le type de logements pour lesquels la pénurie est la plus forte en raison notamment de leur prix attractif, avec, régulièrement, plusieurs dizaines de postulants à l'achat de chaque nouvelle PPE construite.

3. Conclusions

Le canton de Genève ne peut pas, ne doit pas, rater le développement du PAV qui constitue le plus important projet urbanistique du XXI^e siècle.

Il est légitime de considérer que l'impact de ce projet dépassera la simple question de l'aménagement du territoire. Il aura des conséquences sur les rentrées fiscales, les charges de l'Etat, la mixité à l'école, etc.

La majorité de la commission vous invite en conséquence à accepter le PL 12290 et le PL 12291.

B. EN DÉTAIL

Présentation du PL 12290 par M. Cyril Aellen, auteur, le 14 novembre 2018

M. Aellen déclare que ce projet de loi a été déposé à l'issue des débats sur le PAV et le deuxième volet de déclassements, lorsque le Conseil d'Etat indiquait vouloir augmenter ou créer des possibilités de PPE. Il y a eu un long débat sur la problématique de la nature de la PPE.

Il était opposé à assimiler la PPE ordinaire et la PPE en droit de superficie. Ce n'est pas la même chose et cet amalgame est intellectuellement inexact. Cela étant, il faut savoir que le régime de la PPE est divers et varié, en fonction des endroits et des zones. En effet, la nature de la PPE n'est pas la même. Sur le régime de la PPE en droit de superficie, les distinctions sont encore plus grandes car la nature même d'un droit de superficie est extrêmement variable. Tout d'abord, la première raison est qu'un droit de superficie est un droit qui a une durée limitée. Par nature, la propriété est un droit illimité alors que le droit de superficie est un droit limité. C'est la vocation même du droit de superficie. En effet, la loi fédérale le dit et prévoit que la durée ne dépasse pas 99 ans. C'est le maximum et ce n'est pas le droit ordinaire. La deuxième raison est que le droit dit qu'il n'est pas possible de prévoir, à l'avance, que la durée de 99 ans doit être renouvelée. Dans le contrat de droit de superficie, il n'est pas possible de garantir d'aller au-delà de cette limite.

Enfin, la troisième raison est que, en principe, le droit de superficie est une « location » du terrain pour une durée limitée et la particularité est de pouvoir devenir propriétaire de la construction faite sur ledit terrain. Cette propriété-là a une durée limitée, jusqu'à l'échéance du droit de superficie. En règle générale, à la fin du droit de superficie, la propriété de la construction sur le terrain revient au superficiel, soit le propriétaire initial. En l'occurrence, pour l'objet en question, à l'Etat de Genève. Il peut être prévu, dans le contrat, qu'une indemnité soit donnée au superficiel, à l'échéance du droit. Toutefois, ce n'est pas une obligation.

Une fois après avoir posé ces principes, il faut se demander si la loi actuelle tranche la question. La réponse est non. M. Aellen propose de mettre dans la loi les modifications législatives qui permettent de clarifier les choses. Il tranche de la façon la plus proche de ce qui a été vendu par le Conseil d'Etat dans le cadre de la votation, soit la plus proche possible du régime de

la PPE en pleine propriété. Il propose de donner la durée maximale de 99 ans. Il prévoit aussi que l'Etat propose, au propriétaire du bâtiment, le renouvellement à l'échéance du droit de superficie et que si le droit n'est pas renouvelé, que l'Etat indemniserà à la valeur de l'appartement amputé du droit de superficie. En conséquence, la grande différence avec la pleine propriété est que l'Etat conserve la possibilité de reprendre possession du terrain en pleine propriété mais aussi du lot PPE construit. S'il choisit de faire cela à l'échéance du droit de superficie, c'est la situation extraordinaire. En effet, le régime ordinaire est de renouveler. Cependant, si l'Etat décide de ne pas renouveler, il devra indemniser le propriétaire du bâtiment. Enfin, ce projet de loi rappelle la loi Longchamp. C'est l'essentiel de ce qui est proposé dans ce projet de loi.

M. Aellen ajoute que les rentes maximales du droit de superficie sont basses pour éviter que l'Etat utilise ce droit de superficie pour rentabiliser au maximum ses terrains. Il propose 50 francs le m², ce qui correspond à un rendement de 4% et un prix de 250 francs le m². Dans le secteur actuel, le rendement oscille entre 10-15 francs. L'idée est de faire perdurer la situation actuelle sur les droits de superficie. Cela permet aussi aux personnes qui vont acheter les appartements de se dire que la rente est faible, ce qui permet de financer la PPE construite sur ces zones.

Il rappelle, s'agissant de la propriété et du droit de superficie, que cet instrument n'était pas prévu dans le secteur. Cet instrument est très peu pratiqué dans le canton. Il affirme qu'il n'y a pas de raison que les propriétaires, en droit superficie, soient dans une situation différente des propriétaires en PPE classique. Ils seront logés à la même enseigne que les propriétaires en pleine propriété. En conclusion, ce projet de loi n'est pas révolutionnaire mais fixe des conditions globalement strictes sur les PPE en droit de superficie. Cela est conforme à ce qui a été promis par le Conseil d'Etat. Il ne sait pas quelle est la position du Conseil d'Etat à ce sujet. De par nature, le Conseil d'Etat est opposé à ce qu'il lui soit fixé un cadre. Toutefois, M. Aellen pense que le Parlement doit donner parfois un cadre au Conseil d'Etat. Il déclare, en définitive, que le but est de faire en sorte que la PPE en droit de superficie soit la plus proche possible de la PPE en pleine propriété. La première différence qui demeure est qu'à l'échéance des 99 ans, l'Etat a la possibilité de récupérer la propriété pleine et entière de l'appartement. Le superficiant ne pourrait pas s'y opposer. La deuxième différence est qu'il y aura, en plus du prix d'achat, la problématique de la rente.

M. Aellen propose un prix de la rente modeste. En effet, dans les zones ordinaires, c'est plutôt 30 francs que 10 francs. Il propose de fixer cela car il

faut savoir que la propriété c'est d'abord le fait d'être chez soi, mais c'est aussi un investissement. Ce projet de loi propose de renouveler le droit de superficie pour éviter que la situation soit comparable aux locaux commerciaux qui sont facilement amortis et qui ne nécessitent pas une pérennité du patrimoine comme les locaux privés. Ce projet de loi aura peu de conséquences sur 10-15 ans, mais plutôt pour les générations à venir, pour les enfants et les petits-enfants quand il restera 30 ans. Son souhait est que le Conseil d'Etat soutienne ce projet qui donne la possibilité soit de renouveler le droit de superficie, soit d'indemniser à une valeur correspondante.

Le président demande l'avis du département et informe que M. Hodgers s'excuse de son départ.

M^{me} Dufresne déclare que vu la complexité du projet de loi, ils ont pris la liberté de s'adjoindre l'avis du patrimoine financier de l'Etat par rapport aux conséquences car, souvent, la commission demande à connaître les conséquences financières. Pour sa part, ce projet de loi est très technique d'où l'exposé de M. Aellen. Cela est peut-être du ressort de la réglementation ou de la directive des conditions dans lesquelles l'Etat peut accorder des droits de superficie. M. Aellen propose de légiférer sur des questions qui sont du ressort de domaines techniques. Tout d'abord, ce projet de loi rappelle la loi Longchamp. Elle rappelle que M. Aellen est conscient qu'il y a la *lex specialis*, le PAV, et la *lex generalis*, peut-être la loi Longchamp. Elle déclare que si c'est pour appliquer la loi Longchamp au PAV, il n'y a pas besoin de légiférer.

En effet, la loi Longchamp s'applique sauf sur les éléments précis que la loi PAV décrira en dérogation de la loi générale. Si le but était d'inscrire les principes de la loi Longchamp dans la loi PAV, il serait inutile de légiférer, car cela s'applique à la loi PAV car la loi spéciale ne déroge que sur ce qu'elle décrit précisément. Ensuite, elle déclare que M. Aellen fait valoir des éléments de justice sociale sur l'ensemble du territoire. Or, à nouveau, c'est la *lex specialis* qui le mentionne. Elle se demande pourquoi appliquer au PAV quelque chose qui devrait être proposé à l'ensemble du territoire, car cette MZ du PAV ne concerne qu'un périmètre. Ce sont les éléments généraux. En résumé, le département ne comprend pas pourquoi il faut légiférer sur ces points. Sur les aspects plus spécifiques, notamment les conséquences, elle donne la parole aux spécialistes.

M. Anklin intervient pour représenter l'Etat propriétaire car l'OBA représente l'Etat pour toutes les questions de propriété et de bâtiments. Il donne globalement les conséquences économiques et financières du projet de loi soumis par M. Aellen. Tout d'abord, il est très clair que les terrains dans le PAV, bâtis ou non bâtis, font partie du peu de biens immobiliers que l'Etat

a classé au patrimoine financier. En effet, la majeure partie est classée au patrimoine administratif. Cela a une conséquence, car le patrimoine administratif est valorisé selon des normes qui font que c'est la valeur d'acquisition qui est inscrite au bilan. Dans le patrimoine financier, ce sont d'autres normes qui s'appliquent et qui valorisent les biens immobiliers selon une notion de rendement. Concrètement, cela signifie que, considéré les 12% du PAV, il faudrait revaloriser les biens de l'Etat en fonction de leurs expectatives de rendement. Très concrètement, cela correspond à, au moins, 20 millions de francs pour commencer. En d'autres termes, la valeur de rendement présumée de ces biens devrait être révisée à la baisse en fonction des 10 francs au m², proposé pour 12% de PPE. C'est la première étape.

Ensuite, la deuxième étape est que l'Etat a un souci de rentabilité globale des opérations qu'il mène, car cela contribue aux recettes de la République. A 10 francs le m², m² qui n'est pas spécifié, ils ont pris l'hypothèse qu'il s'agit d'un m² en SBP. Cela permet de comparer cette rente de 10 francs avec d'autres rentes appliquées à d'autres régimes de propriété. Pour le secteur PAV, M. Anklin affirme que le prix de base au m² est associé à un pourcentage de rente qui diffère selon que le logement est subventionné ou non. Si le logement est subventionné, la rente équivaut à 4% d'un m² qui tourne autour de 542 francs le m². Lorsque le logement n'est pas subventionné, la rente est de 6%. En conclusion, les 10 francs en question doivent être mis en relation avec la rente qui serait perçue, pour le même m², s'agissant de logement subventionné. Cette rente s'élève à 21.68 francs. En la comparant avec un logement non subventionné, le même m² vaudrait 32.52 francs. C'est le point de départ. Toutefois, un droit de superficie est un temps long. En effet, un droit de superficie est de 30 ans minimum et 99 ans au maximum. La pratique de l'Etat tourne autour des 50-60 ans. De plus, tous les droits de superficie octroyés par l'Etat sont assortis d'un mécanisme d'indexation, car les 10 francs dont il est question aujourd'hui ne vaudront pas beaucoup dans 100 ans.

M. Anklin ajoute que, la loi ne précise pas que le mécanisme est indexé. Cela signifie que, dans 100 ans, le prix sera de 10 francs le m², ce qui ne sera sûrement pas les 10 francs d'aujourd'hui. En se mettant à la place de n'importe quel propriétaire, la conséquence est de renoncer à faire de telles opérations. A l'échéance, il est mis dans le projet de loi que l'Etat rachètera, à la valeur vénale, en pleine propriété. Cela signifie que l'Etat ne rachète pas seulement le bâtiment, mais aussi le terrain. Autrement dit, le terrain vaudra 0 et il faudra racheter le terrain du propriétaire inclus dans le prix de la PPE qui comporte le bâtiment et le terrain sous-jacent.

Il rappelle que cela pose un problème à l'article 98 de la constitution genevoise prévoit qu'il n'est pas possible de faire des cessions. L'Etat ne peut pas faire de cessions, sans projet de loi, sauf aux collectivités publiques. En réalité, c'est une espèce de cession à terme et, à l'échéance, l'Etat ne peut pas acquérir sans avoir un projet de loi d'acquisition. A l'échéance, le montage est compliqué. Il faut aussi être réaliste. La probabilité que l'Etat rachète un terrain est nulle, sauf s'il est très riche. Un droit de superficie, à l'échéance, ne peut pas se renouveler au-delà de 100 ans. Il doit être renégoциé, car c'est un nouveau droit de superficie. Par contre, un droit de superficie plus court, par exemple 50-60 ans, peut être prolongé au maximum jusqu'à 100 ans. C'est la pratique usuelle. Cependant, l'Etat exerce parfois son droit de retour lorsqu'il y a un intérêt public prépondérant, notamment quand il faut construire un équipement public. Enfin, M. Anklin affirme que si l'Etat se voit imposer de conclure des droits de superficie de 99ans, sa flexibilité est compromise sur des durées très longues. Sachant l'évolution de la société, ce point pose un problème. Subsidièrement, M. Anklin se demande comment justifier d'appliquer, aux logements subventionnés ou non subventionnés, des rentes bien supérieures à celles appliquées à la PPE. Si l'Etat devait faire avec ce mécanisme, il ne ferait pas de PPE.

Une députée S remercie le département pour les informations. Elle a une question pour M. Aellen. En effet, le projet de loi a été rédigé avant la votation de la loi PAV et en voulant modifier la loi 10788. Or, depuis, cette loi 10788 a été revue et désormais, c'est la loi 12052. Au fond, elle demande si M. Aellen entend modifier non plus la loi 10788 mais la loi 12052. Subsidièrement, le référendum est intervenu et le peuple a soutenu massivement la loi 12052. Elle s'interroge comment ils ont envisagé de poursuivre avec le dépôt de ce projet de loi. Elle souhaite connaître la justification au vu du résultat de la votation populaire.

M. Aellen répond, sur le numéro de la loi, que la loi 12052 a remplacé la loi 10788. Il pouvait, au moment du dépôt, difficilement demander une modification d'une loi dont il ne connaissait pas le numéro. Il est évident que la loi qu'il souhaite modifier a changé de nom. Si on veut être honnête, les modifications demandées ne concernent pas les dispositions légales soumises à la votation populaire car, sinon, il n'aurait pas pu déposer ce projet de loi. Autrement dit, les modifications faites par ce projet de loi concernent des dispositions qui n'ont pas été soumises à la votation populaire au mois de juin 2018. Il a déposé avant la votation populaire car, précisément, il entendait sans cesse « on fera de la PPE » de la part des politiciens. Il ne croit pas à ces promesses et vit de choses fixées. Il est possible d'imaginer que le Conseil d'Etat traite la question par voie réglementaire ou par une directive.

Cependant, M. Aellen ne veut pas laisser une marge de manœuvre à l'Etat pour donner des directives. Il souhaite que le Parlement se saisisse de ces problématiques. Il voulait annoncer les choses avant la votation. Il aimerait que les promesses faites lors de la campagne soient tenues, à savoir que la PPE en droit de superficie est comme un droit de propriété.

Effectivement, il est possible d'imaginer la voie réglementaire, mais M. Aellen ne veut pas des propositions du département du territoire. Il affirme que le Parlement peut ne pas laisser de marge de manœuvre au Conseil d'Etat. Il souhaite que les promesses faites figurent dans la loi, car il ne croit pas qu'elles soient respectées dans la durée. Sur la mention dans la loi dérogatoire, il est possible de mettre également ces éléments dans la loi générale. Il est prêt à se rallier à la position du département sur ce point. S'il faut étendre le projet de loi de manière plus large, cela posera des problèmes notamment à l'OBA. M. Aellen pense qu'il faut commencer avec la loi PAV, mais si une majorité veut que cela figure dans la loi générale, il ne fera pas opposition. Enfin, sur la justice sociale, ces mots n'ont pas été prononcés par M. Aellen. Il n'a pas compris les références de M^{me} Dufresne.

M. Aellen revient ensuite sur le rendement en baisse. Il espère bien que l'Etat baisse ses rendements. En effet, quand il y a une vente qui s'approche de la PPE, c'est précisément pour ne pas avoir un rendement. Dans son esprit, il ne devrait plus y avoir de rendement, car l'objectif de l'Etat n'est pas de rester avec des rendements, sinon cela serait des mensonges. M. Aellen veut donner la propriété de l'appartement à celui qui l'a construit. Sur les calculs amenés par M. Anklin, il ne les conteste pas. Il a simplement fait quelque chose de bas pour que la question puisse se poser. Il est ouvert à placer le curseur à un autre endroit. Sur le prix de vente en pleine propriété, il entend les propos de M. Anklin, mais le but de M. Aellen n'est pas de faire payer en retour le terrain mais d'assurer que la contrevaieur de la construction soit rendue à la valeur vénale. Il n'est pas opposé à modifier le projet sur la remarque de M. Anklin. En revanche, M. Aellen souhaite clairement garantir à l'acheteur de pouvoir récupérer ce qu'il avait lui-même acheté, à savoir pas le terrain mais ce qu'il a construit. Il veut protéger celui-ci dans l'investissement de son patrimoine et que l'Etat ne profite pas de l'occasion pour récupérer ces appartements à bas prix, car l'évolution concerne l'Etat et l'acheteur. Il partage l'analyse de M. Anklin sur l'évolution des prix. L'objectif de M. Aellen est donc, en conclusion, de ne pas de préserver les intérêts financiers de l'Etat par rapport aux obligations de rendement, précisément car, si l'Etat vend, il ne fait pas de rendement. L'Etat peut seulement faire un bénéfice sur la vente.

Le président pense que, dès le moment qu'il s'agit d'une vente, le Grand Conseil devra se prononcer au cas par cas. C'est ce que demande le projet de loi. Chaque opération devra faire l'objet d'une décision du Grand Conseil pour vendre. Ceci étant, sa position est très claire. Effectivement, certains autour de la table ont ouvert une boîte de Pandore car il y a de l'argent à se faire. Le président a toujours acheté des terrains, au nom de la collectivité, et il ne vend pas car la collectivité a un autre raisonnement sur les terrains. Enfin, il demande à M. Anklin si, aujourd'hui, il y a de la PPE en droit de superficie et auquel cas, comment procéder lors de la vente de particulier à particulier.

M. Anklin précise que, en droit de superficie, il ne faut pas utiliser le terme de « vente ». En réalité, c'est une mise à disposition, c'est une forme de location, mais ce n'est pas une vente. L'Etat ne vend rien car, sinon, il devrait passer devant le Grand Conseil pour chaque objet. Ils appliquent les mêmes règles que le logement locatif sachant que la PPE est relativement récente. M. Anklin n'a pas connaissance d'un cas d'un droit de superficie arrivant au terme de 50-60ans pour racheter de la PPE.

Si d'aventure, le propriétaire d'un lot de PPE décède par exemple, il peut le céder à condition de respecter les règles qui prévalaient pour son prédécesseur. Le but est d'éviter la spéculation comme le rappelle la loi Longchamp. L'Etat n'a pas massivement fait de la PPE. L'Etat s'apprête à ouvrir la porte à la PPE mais ce n'est pas du tout la pratique sur des biens-fonds qui lui appartiennent. Il y a néanmoins quelques cas particuliers.

M. Hopf déclare qu'il y a des exemples qui existent sur le canton, notamment à Onex, sur des terrains de la Fondation Arquebuse. Il y a aussi, un cas qui date de la fin années 80, à côté de l'Usine à la rue du Stand. Il y a aussi une opération à la Jonction, à la rue des Deux-Ponts. Cela se met en place doucement.

M. Aellen précise que le PL 12319 est pendant devant la commission des finances et prévoit une norme pour la vente en bloc de 40 lots en PPE. Ce n'est donc pas une loi par objet ; cela peut être regroupé. S'il devait y avoir des opérations entières faites avec des ventes, elles seraient autorisées par lots et pourraient faire l'objet d'un projet de loi semblable au PL 12319. M. Aellen ajoute qu'il est d'accord avec son collègue EAG sur la déclaration de la boîte de Pandore. La promesse a été faite d'avoir de la PPE au PAV. Il se trouve qu'il y avait des réticents à gauche et à droite pour des raisons semblables. Chacun doit accomplir ses tâches dans ses domaines. M. Aellen se demande comme cela va s'organiser. Il va falloir fixer pour amener cette PPE. En prenant le parti de déléguer au Conseil d'Etat, il faut assumer vis-à-vis des gens. Si les promesses ne sont pas tenues, ils partiront au

combat. Enfin, sur la problématique des droits de superficie, pour l'instant, le seul avantage est qu'il ne s'agit pas de ventes, donc cela ne nécessite pas des autorisations ad hoc par des lois. Il pense que le politique doit trancher la durée, la valeur de retour et les conditions fixées sur le droit de superficie. Il est ouvert à la discussion et ce projet de loi est un sursaut, pas seulement de mauvaise humeur, mais de méfiance sur les promesses faites. Il se battra pour que les promesses soient tenues, soit faire de la PPE et régler l'articulation y relative. Il ne veut pas que le Conseil d'Etat règle ce point.

Le président affirme qu'il ne suffit pas de dire que le département n'a pas l'expérience. Il a entendu dire qu'il y a une fondation HBM qui s'est aventurée à faire des lots de PPE en droit de superficie et que cela pose des problèmes au niveau de l'attribution et du « copinage ». Il demande au département de venir présenter ce projet de fondation HBM. Il a entendu dire que des gens ont obtenu des appartements par copinage. Il demande des exemples concrets et précis de cette mécanique. Il a aussi entendu, de la part de promoteurs, que les gens ne s'intéressent pas à de la PPE en droit de superficie car les banques ne garantiraient pas les prêts du fait de la sécurité du placement. En effet, il y a un problème de financement pour les gens qui veulent s'engager sur de la PPE en droit de superficie. Il souhaite également avoir une idée des garde-fous soulevés par M. Aellen.

Un député Vert déclare que certaines personnes ont une commission fiscale et qu'il faut arrêter la séance.

M^{me} Dufresne demande à ce que les questions du président soient formulées par écrit. Elle ajoute qu'elle s'occupe du PAV et que les questions étaient dirigées sur la commission du logement. Elle peut faire le lien sans souci et trouver les réponses aux questions.

Le président rappelle qu'ils doivent traiter de tous les enjeux de ce projet de loi. Il ne veut pas que ses collègues votent la tête dans le sac et fournira par écrit les demandes.

M. Anklin pense que, sur certaines questions posées, ils ne sont pas forcément les personnes compétentes. Il propose d'inviter des représentants de l'Office cantonal du logement.

Audition de MM. Alberto Velasco, président, et M. Christian Dandrès, membre de l'ASLOCA, le 12 décembre 2018

Le président passe la parole aux auditionnés.

M. Velasco déclare que, pour l'ASLOCA, accepter l'accord tel que voté par le peuple n'a pas été une mince affaire, car la position initiale était de ne

pas adhérer à la PPE. C'est un compromis qui a été fait et voté par le peuple. En l'occurrence, ce projet de loi n'est pas dans cette optique. La disposition telle que rédigée doit être lue avec attention pour se rendre compte de la différence. La loi est potestative et fige la possibilité que ces logements en PPE soient réalisés. De plus, sur cette question des 10 ans de contrôle, cela avait été prévu dans la loi Longchamp pour des PPE construits dans des terrains qui n'étaient pas sur des droits de superficie (DDP) mais simplement déclassés. Pour eux, ce sont deux choses différentes et la loi Longchamp s'applique pour des terrains déclassés. Dans le projet de loi, ce sont des DDP où l'Etat doit pouvoir conserver la possibilité de contrôler la construction des PPE mais aussi la durée des droits de superficie. En principe, en tant que président du comité de l'ASLOCA, il déclare qu'ils maintiennent leur position par rapport à la loi votée par le peuple.

M. Dandrès ne pense pas que ce projet de loi préconise, sur les 12% qui sont laissés sans affectation, de réaliser de la PPE en DDP. Dans l'hypothèse où l'Etat constitue de la PPE en DDP, alors il doit s'astreindre à respecter les règles de cette nouvelle disposition. Ce projet de loi préconise de limiter l'usage du droit de propriété dont dispose l'Etat. Évidemment, il y a une méfiance de la part de l'Etat. Il est intéressant d'interroger le département. Par ailleurs, il mentionne qu'ils sont partis de l'idée que l'Etat allait faire en tout cas aussi bien que ce qui figure comme règle de protection pour la lutte contre la spéculation. La crainte serait de limiter la possibilité pour l'Etat d'étendre le contrôle au-delà de 10 ans si le DDP peut aller jusqu'à 99 ans. Or, dans sa compréhension, l'avantage d'un tel système est que l'Etat peut avoir un contrôle sur toute la période du DDP. Avec ce projet de loi, il est compris qu'après une période de 10 ans, il n'y a plus de contrôle des prix donc le propriétaire des appartements en PPE peut vendre ses biens et surenchérir. Au final, concernant la personne qui a supporté l'effet domino, l'Etat passe l'éponge, car il indemniserait à la valeur vénale. Ce point pose problème.

Sur la question des prix et la rente annuelle qui ne doit pas dépasser les 6 francs le m², jusqu'à présent, la commission immobilière déclarait que les ratios figurant dans la loi générale sur les zones de développement ne permettaient pas de faire tourner les plans financiers sans PPE. Dès lors, la question des PPE en DDP a été proposée, car cela permet de construire sur des secteurs qui ne sont pas vierges. La PPE pourrait absorber les coûts additionnels pour garder des loyers bon marché. Ces 10 francs pourraient poser problème. Il ne sait pas si ces 10 francs correspondent à une marge confortable ou si le curseur se trouve en bas de la fourchette.

M. Dandrès souligne ensuite le décalage pour les personnes qui sont actuellement au bénéfice d'un DDP sur le secteur actuellement. Leurs droits devraient être préservés. Il rappelle que les intérêts économiques du propriétaire d'une entreprise avec un contrat de bail ne sont pas préservés. Dans la pratique, il arrive que les entreprises doivent quitter immédiatement les lieux sans indemnisation. L'économie du projet PAV est très généreuse, car il y a une indemnisation pour les DDP non écoulés et en plus, l'entreprise est relogée ; c'est un avantage dans le domaine économique.

M^{me} Zuber-ROY demande s'ils pensent qu'il n'y a pas besoin de base légale pour imposer un contrôle, sur les 99 ans, aux propriétaires. Ils considèrent que ce projet de loi fixe à 10 ans le contrôle. Elle souhaite savoir s'il y a besoin d'une base légale.

M. Velasco répond par l'affirmative, mais pas sur 10 ans.

M. Dandrès répond que le droit de propriété revient à l'Etat. La personne qui l'achète achète avec des conditions. L'Etat peut, par le biais de son droit, imposer les règles qu'il souhaite dans le cadre de rapports privés, sur la période du DDP, par exemple ne pas acheter de la PPE. En effet, si aujourd'hui, un propriétaire qui n'est pas l'Etat souhaite imposer des conditions, il n'a pas besoin de base légale.

L'Etat est dans le même contexte. Le fait que cela figure dans la loi n'est pas problématique. Le problème est la période de 10 ans. La loi, telle que rédigée, interdit à l'Etat de prolonger, dans les DDP, le contrôle au-delà de 10 ans. C'est problématique car, au-delà, la spéculation est tout à fait possible. Dans ce genre de domino, c'est l'acheteur final qui supporte le risque. Celui qui achète peu de temps avant l'échéance du DDP a un gros souci. Dans le projet de loi, il est justement prévu que l'Etat passe à la caisse. Or, cela ne fonctionne pas. Il n'est pas possible d'offrir une garantie à la valeur vénale. Dans ce domaine-là, sur des logements anciens, la PPE est très chère et cela amène à des loyers très élevés et par conséquent, les ventes à la découpe sont interdites.

M. Velasco ajoute que la loi Longchamp s'applique dans les déclassements en zone de développement. Ces personnes sont propriétaires de leurs terrains. Ici, ce n'est pas la même chose. Le propriétaire est au bénéfice d'un DDP et le propriétaire reste l'Etat. Partant, la loi Longchamp ne s'applique pas telle quelle. Le comité a accepté le compromis, car l'Etat reste propriétaire et, par conséquent, il y a un droit d'achat de 99 ans, mais le terrain continue à être propriété de l'Etat. Ils considèrent donc que la loi Longchamp ne s'applique pas à la situation de la PPE en DDP.

Un député PDC revient sur les propos. Ils ont dit que la loi Longchamp ne s'applique pas à la loi PAV.

M. Dandrès rappelle que le PAV est une zone particulière. C'est une zone de développement, mais ce projet de loi limite la période de contrôle à 10 ans. Cela est problématique, car si l'Etat veut, dans le cadre DDP, prévoir un mécanisme de contrôle au-delà, cette loi limite la liberté contractuelle.

Le PDC demande si les autres éléments de la loi Longchamp s'appliquent.

M. Dandrès répond par l'affirmative.

Le président rappelle que M. Velasco a dit que la loi Longchamp ne s'appliquait pas.

Le PDC comprend que ce sont uniquement les 10 ans qui posent problème.

M. Dandrès précise qu'ils parlaient de l'idée que l'Etat allait garantir au minimum cela, mais pouvait aller au-delà. Le problème est vraiment la durée des 10 ans.

Un député Vert demande s'il a bien compris que ces PPE en DDP, que le DDP soit d'une durée de 60 ou 99 ans, l'Etat est propriétaire du foncier à long terme mais pendant le DDP, il s'agit d'un droit de jouissance du bien. C'est une véritable propriété du bien pendant la durée. Dans leurs propos, il a l'impression que du jour au lendemain, l'Etat peut récupérer sa propriété. Il est important de préciser que cela n'est pas le cas car, sinon, il y a un risque d'affaiblir ce modèle de la PPE en DDP.

M. Velasco aimerait qu'il y ait une correspondance entre le droit de propriété foncier et ce qui est construit.

M. Dandrès revient sur les 99 ans. Il a de la peine à se prononcer sur ce point. Il rappelle que ce sont quatre générations qui sont touchées et en l'occurrence, il ne pense pas que ce soit une nécessité de bloquer sur 99 ans. En Suisse, il y a beaucoup de crédits hypothécaires, mais il doute qu'ils se basent sur quatre générations. De manière générale, le socle de durée s'imposera de lui-même.

Une PLR pense que ce projet de loi a pour but de rapprocher la PPE en DDP de la PPE classique. Cela a été, en partie, vendu au peuple. D'après les propos de M. Velasco, le but n'est pas de faire de la vraie propriété. Elle demande s'ils ont d'autres prétentions que le contrôle sur l'entier du DDP à réduire la propriété.

M. Dandrès rappelle que la zone de développement est issue d'une pesée d'intérêts entre l'intérêt public de se loger et le droit de propriété. Le

législateur a considéré que 10 ans c'est le maximum. Le Tribunal fédéral ne s'est pas prononcé sur la question. En l'occurrence, ce n'est pas le même contexte. La position est de dire que l'Etat peut le faire sur ses propres terrains, comme les terrains en question. M. Dandrès se demande pourquoi l'Etat ne pourrait pas créer, sur ses terrains, un socle de logements qui soient locatifs ou PPE et accessibles sur la durée. Par exemple, le jour où une personne décède, la question se pose de savoir pourquoi il y aurait un intérêt absolu des héritiers à bénéficier d'une plus-value qui empêcherait des personnes, issues de la même classe sociale que leurs parents, d'accéder à ces logements. Cet intérêt est durable.

La PLR demande s'ils sont contre la propriété puisqu'en cas de décès et selon leurs propos, elle ne se transmet pas.

M. Dandrès pense que le problème est qu'il est possible de vendre des appartements en PPE à des prix élevés. Il y a une crise du logement. Dans ce contexte, le fait de lutter contre ce phénomène sert tous les intérêts, à commencer par ceux qui vont y vivre. Les générations suivantes auront également un intérêt à pouvoir se loger sans payer trop cher. En conclusion, l'Etat n'a pas besoin d'une autre base légale que le Code des obligations.

Un PLR revient sur la comparaison de M. Dandrès entre la durée et les prêts hypothécaires octroyés par les banques en indiquant que les banques n'octroient pas sur quatre générations. Cette comparaison n'est pas correcte, car la durée du prêt est calculée en lien avec le taux d'amortissement fixé par la banque. Le taux standard est de 2%, mais il y a des prêts qui sont octroyés avec 0 ou 1% et dans ce cas, ils sont infinis.

M. Velasco répond que tel est le cas lorsque les prêts s'héritent.

M. Dandrès répond qu'un PLR a affirmé qu'il est difficile de trouver un financement s'il n'y a pas un DDP de 99 ans. M. Dandrès doute de cette durée et pense qu'une durée de 50-60 ans est suffisante. L'Etat doit fixer une durée compatible avec un financement ordinaire pour ce type de promotion. Il pense que la vision sur deux générations est raisonnable.

Une députée S renonce à s'exprimer et proposera une audition pour expliquer qu'il y a de la PPE en DDP et de la PPE traditionnelle.

M. Dandrès rappelle que la conception de la propriété consacrée dans le Code civil suisse a plus d'un siècle. La durée de 99 ans peut être un frein et conduire à un souci d'indemnisation.

Le président octroie des DDP au nom de la Ville de Genève à des coopératives et de la PPE. M^{me} Burnand a tenté cette expérience de la PPE. Ils ont décidé de réduire à 50 ans les DDP et les coopérateurs demandent

60 ans et les banques demandent également 60 ans pour consolider leurs prêts. Il demande s'ils ont, dans leur pratique, des cas similaires.

M. Dandrès répond qu'une durée de 50-60 ans est raisonnable et qu'il est possible de trouver des financements.

M. Velasco précise que l'Etat peut reconduire ou non à la fin des 60 ans.

Un PDC revient sur la notion de propriété. Si les règles du jeu ne sont pas connues à l'échéance, il y a un véritable problème. Partant, il faut savoir ce que coûteraient le droit d'usage pour le terrain et la valeur du bien. Il ne voit pas, par hypothèse, à 20 ans de l'échéance, investir dans une PPE à un prix déterminé et que le prix du bien à l'échéance est inconnu. Il craint que l'intérêt soit relativement faible, à terme, par rapport à cet objet. La question est de savoir quel est l'intérêt à devenir propriétaire dans le cas particulier.

M. Dandrès rappelle que la PPE répond à deux besoins. Le premier est de devenir propriétaire avec cette idée de la sécurité, et l'autre, de faire un placement. Il mentionne que l'Etat doit aussi utiliser cela dans une perspective de politique publique. Si une personne achète à 20 ans avant la fin du DDP, le prix n'est pas le même qu'en début du DDP. Tout dépend du prix initial. Ce projet de loi donne la possibilité d'avoir de la PPE en DDP à bon marché. Mais l'idée de ce projet de loi est de sortir de ce contexte et permettre que ces PPE puissent être vendues comme de la PPE à des prix déraisonnables vu la crise du logement. En arrivant à la fin, il y aura un problème, car la personne ne pourra pas revendre au prix d'achat et l'Etat va passer à la caisse. Ce système ne fonctionne pas. Il faut être libéral, en assumant les risques d'un entrepreneur, ou laisser tomber.

Le PDC réaffirme que l'Etat peut prolonger.

Le président affirme que l'Etat va prolonger pour absorber les pertes. Il s'agit d'une pleine propriété sur mille ans.

M. Velasco rappelle qu'une garantie, pour une durée de 60 ans, sur un logement est déjà une bonne chose. Dans les coopératives, cela ne se passe pas comme cela. Il trouve cette durée correcte. Aujourd'hui, il constate beaucoup de résiliations et c'est un stress pour les locataires. Avoir un loyer garanti pendant 60 ans offre une qualité de vie supérieure.

Le PDC suit M. Velasco sur ce point, mais cela est dans un monde idéal. Sur la durée, il est possible de le voir de cette manière, mais la vie fait que les choses évoluent. Il y a une moins-value de l'objet à prendre en compte.

M. Dandrès pense que l'acquéreur qui va acheter l'appartement, à la fin de la période, doit tenir compte de cela lors de l'acquisition du bien.

Le PDC partage cet avis.

M. Dandrès mentionne que les règles doivent être connues. Lors de l'achat d'un bail d'une entreprise, il y a une durée fixée pour les amortissements et cela détermine le prix d'acquisition.

Un Vert a l'impression que la jouissance d'un bien sur deux ou trois générations est attractive. Il ajoute, à l'intérêt patrimonial et le besoin de sécurité, le fait de mieux s'en tirer financièrement que dans une location normale. Par rapport au renouvellement, s'il n'y a pas de prolongation, alors, il y aura une transition comme dans les zones villas. Il fait l'analogie avec tous les cas d'entreprises qui ont un DDP et qui s'en tirent très bien financièrement. A la fin du DDP, il y a des discussions. Compte tenu de ces aspects, il demande s'ils imaginent que des membres de l'ASLOCA puissent être intéressés par cette nouvelle offre.

M. Dandrès pense que ces appartements seront vendus. Cela sera une bonne affaire, mais il n'y a pas le même mécanisme de protection en contrepartie. L'avantage de la PPE en DDP est d'éviter le risque de payer trop cher pour se loger. De ce point de vue là, le fait de permettre à l'acquéreur successif d'en bénéficier, sur toute la durée du DPP, est un aspect fondamental.

M. Velasco ajoute que, au vu de la crise du logement, ces appartements trouveront preneurs.

M. Dandrès précise que, par rapport à la PPE qui ne se trouve pas en zone de développement, ce mécanisme permet d'élargir le champ des bénéficiaires. Il déclare qu'il y a des risques systémiques à des PPE en dehors d'une zone de développement.

Une MCG demande comment ils voient la fin du DDP et l'indemnisation par rapport au rachat des immeubles sur le terrain. Actuellement, un immeuble de 60 ans a encore une bonne valeur.

M. Dandrès répond que pour le moment, c'est de la fiction. Dans une approche ouverte, il lui semble que l'Etat n'a pas forcément intérêt à ne pas renouveler les DDP à moins qu'il y ait un intérêt public pour le secteur. Si l'Etat fonctionne de manière rationnelle, il va prolonger et sinon, il indemnise et reloger.

La MCG déclare qu'il faut indemniser et reloger le bénéficiaire du DDP.

M. Dandrès répond que c'est ce qu'il se fait actuellement.

La MCG précise que c'est la loi.

M. Dandrès déclare que l'Etat pourrait procéder autrement en décidant de ne pas reloger à la fin.

La MCG conclut que ce n'est pas parce que le DDP est écoulé que tout est perdu.

Le président remercie les auditionnés.

Audition de M. Christophe Aumeunier et de M. Pascal Pétroz, de la Chambre genevoise immobilière, le 30 janvier 2019

Le président accueille les auditionnés et leur cède la parole.

M. Pétroz affirme qu'ils soutiennent sans réserve le projet de loi, mais que l'instrument visé dans le projet a fait l'objet de grands débats au sein du comité de la CGI, qui s'est demandé si l'instrument du droit de superficie devait être considéré comme de la propriété ou non. Il s'agit d'une quasi-propriété, car la personne qui acquiert une part de copropriété en droit de superficie est locataire du terrain et temporairement propriétaire du logement qui y est construit. En somme, la CGI n'est pas contre le droit de superficie, pour autant que cela ne se substitue pas à la PPE en zone de développement. Le projet de loi vise à clarifier des éléments essentiels du contrat du droit de superficie qui ne figuraient pas dans le projet de loi voté en juin 2018. Les différents points essentiels du projet conviennent à la CGI : la durée des droits de superficie fixée à 99 ans, la définition d'une rente de superficie proportionnée, et l'indemnité correspondant à la valeur vénale à l'expiration du droit de superficie. C'est peut-être ce dernier point qui va générer le plus de débats.

M. Aumeunier ajoute que les PPE en droit de superficie doivent avoir un certain nombre de caractéristiques : la pérennité, un coût inférieur à celui d'une PPE en pleine propriété – ce qui n'est pas encore le cas. La situation de pénurie de logements à Genève force les Genevois à acquérir ce genre de propriétés alors qu'ils pourraient avoir une pleine propriété à moindre coût ; il souligne d'ailleurs que la demande de logements en pleine propriété est supérieure à celle des PPE en droit de superficie. Le modèle de PPE en droit de superficie n'est donc pas forcément concurrentiel, même si, en novembre-décembre 2018, l'administration fiscale a fait en sorte que les coûts soient réduits : on peut déduire la rente de la valeur locative, ce qui n'était pas le cas avant. Il faut impérativement réduire la rente de superficie. Au niveau de l'amortissement, n'importe quel prêteur voudra que l'ensemble du prêt hypothécaire soit à 100% amorti au terme de la durée du droit de superficie, sans quoi il ne prêtera pas. Il s'agit d'une différence avec la pleine propriété, avec laquelle il y a la possibilité de ne pas amortir du tout ou d'amortir seulement le deuxième rang.

Un Vert demande sur quels chiffres ils se fondent quand ils affirment que la PPE en droit de superficie est plus chère que le modèle standard.

M. Aumeunier répond qu'ils peuvent transmettre les chiffres et qu'ils ont d'ailleurs été utilisés durant la campagne. Il précise que le prix de départ est moins cher, les fonds propres sont moins conséquents, mais le modèle devient plus cher au fil du temps. Il ajoute qu'en fin de droit de superficie, il faut prévoir un droit de retour à la valeur vénale, car cela garantit la possibilité de faire des transactions à cette valeur, sans quoi le capital investi par l'acquéreur ne peut pas augmenter. La loi originelle sur le PAV ne précisait pas cette question-là ; il y a eu des présentations publiques par le département qui prévoyaient un contrôle des prix, mais sans définir s'il s'agissait d'un contrôle semblable à ce qui se fait en zone de développement ou d'un contrôle où la part ne puisse pas se négocier à un taux supérieur à sa valeur d'acquisition initiale. Il affirme que ses propos ne défendent en rien une quelconque spéculation, car un propriétaire qui habite son logement puis le revend n'est pas un spéculateur, mais une personne qui souhaite se loger au premier chef et qui a droit à ce que sa propriété lui serve de moyen de prévoyance.

Un PDC émet l'hypothèse que, si un propriétaire vend son appartement après 30 ans, le repreneur, en fonction de ses capacités financières, avec un droit de superficie limité dans le temps, pourrait se retrouver avec une banque qui lui poserait des conditions relativement difficiles.

M. Pétriz confirme ses propos et indique que c'est le problème de cet instrument : l'attractivité du bien en question diminue avec le temps. Il attire l'attention sur un élément qui ne figure pas dans le PL : dans les contrats de superficie, il y a des conditions diverses quant au renouvellement ; certains contrats ne se renouvellent pas, d'autres sont automatiques, d'autres ont des conditions assez floues qui dépendent du propriétaire. Pour ce projet de loi, il faudrait clarifier le système des renouvellements. Il précise par ailleurs que la CGI avait interpellé des établissements bancaires pendant les votations. En l'état, les banques ont donné des retours plutôt négatifs. Cela risque de poser des difficultés, il faudra peut-être un temps d'adaptation. Il trouve enfin que la durée de 99 ans fixée dans le projet de loi est une bonne chose, et qu'il serait encore mieux de pouvoir prévoir des garanties de renouvellement sous certaines conditions.

Un Vert comprend que la PPE en droit de superficie permet à l'Etat de maintenir une forme de maîtrise foncière sur le long terme en cas de mutation. Il fait remarquer que des investissements colossaux sont faits par des entreprises sur des DDP ; ainsi, il demande pourquoi, si le privé investit en confiance sur de tels modèles, le logement ne suivrait pas.

M. Pétroz répond que l'on trouve de tout au niveau des renouvellements de contrats dans la pratique en zone industrielle du DPP. Pour le projet de loi, il faut appliquer la durée la plus longue possible pour cadrer et protéger des acquéreurs potentiels de la classe moyenne.

M. Aumeunier ajoute qu'il y a une pénurie de logements très forte à Genève et que les acquéreurs ne sont pas forcément rompus aux affaires. Il faut au moins borner cet instrument pour les protéger.

Un PDC demande une confirmation sur le fait que la loi Longchamp ne s'applique pas par rapport à la loi PAV.

M. Aumeunier répond que ce n'est pas clair et qu'il faudrait une clarification.

M. Pétroz estime que c'est une question d'interprétation. Les modifications de loi Longchamp prévoient une obligation au propriétaire d'occuper son logement en PPE en zone de développement : la question est de savoir si cela s'applique à la PPE en droit de superficie.

Un PLR évoque l'exemple du Creux-de-Genthod et demande s'ils ont un registre de l'ensemble des droits de superficie.

M. Aumeunier répond qu'ils n'ont pas de suivi sur les droits de superficie. Il ajoute que le cas de Genthod montre que les décisions d'une autorité politique peuvent mettre en difficulté les propriétaires.

Un PDC interroge M. Aumeunier sur le cas des Adrets.

M. Aumeunier répond que la commercialisation en pleine propriété y a été très facile, ce qui n'a pas été le cas pour les logements voisins en PPE en droit de superficie.

Un Vert demande s'il existe un entre-deux ou une négociation possible au niveau de la valeur vénale.

Le président répond qu'il s'agit de la valeur intrinsèque du bien.

M. Pétroz précise que la valeur intrinsèque est un des moyens de fixer une valeur vénale.

M. Aumeunier suggère que la commission pourrait interroger un économiste, par exemple le professeur HOESLI sur la question de l'écoulement du droit de superficie.

Un UDC demande s'il est possible de faire en sorte qu'à chaque renouvellement le propriétaire reparte pour 99 ans de durée de droit.

M. Aumeunier répond par la négative, c'est fixé par la loi fédérale.

Le président prend congé des auditionnés.

Audition de M. Mark Muller, le 30 janvier 2019

Le président remercie M. Muller de sa présence. La commission souhaitait l'entendre au sujet des origines de ce projet de loi.

M. Muller explique qu'un projet de loi de modification du régime des zones du PAV avait été mis à l'enquête publique puis soumis au préavis des communes de Genève, Carouge et Lancy. Celles-ci avaient donné un préavis favorable au projet de loi de l'époque. Il y a ensuite eu un référendum contre le préavis positif de Genève. Pour éviter de partir sur une base conflictuelle, le Conseil d'Etat a décidé d'ouvrir une discussion avec les référendaires de l'époque (différents milieux étaient représentés), les communes concernées et le canton. Un accord a été signé et a permis d'éviter le vote populaire. Une nouvelle version du projet de loi conforme à l'accord a ensuite été remise et a à nouveau reçu des avis favorables : la loi a donc été déposée devant le Grand Conseil, votée à l'unanimité, sauf une abstention, et est entrée en vigueur. C'est dans cet accord puis dans la loi qu'on retrouve un certain nombre d'éléments, comme les proportions de catégories de logements sociaux et l'obligation de faire du logement uniquement locatif sur les propriétés publiques.

Le président demande s'il y a eu des accords formels.

M. Muller répond par l'affirmative : il y a la convention PAV du 4 mars 2010, qui a été signée notamment par M. Pagani et M^{me} Valiquier Grecuccio.

Une députée S remercie M. Muller d'avoir défendu avec cohérence le projet de modification de la loi PAV. Elle l'invite à s'exprimer sur la continuité du projet.

M. Muller indique qu'en fin de mandat, M. Longchamp a déclaré que la loi PAV n'était pas bonne, qu'elle empêchait le plan financier de tourner. M. Hodgers a ensuite repris cette même position. La nouvelle convention signée fin 2014 a donné lieu à la loi finalement adoptée par le peuple. En voyant que la votation populaire avait lieu et qu'il y avait de nombreuses oppositions à la loi, M. Muller a considéré qu'il était important de soutenir le projet, car un refus aurait été un signal très négatif pour le PAV et qu'il lui semblait par ailleurs que cette modification législative allait dans le bon sens en réduisant les proportions de logements sociaux, permettant ainsi au plan financier de tourner. Il a senti qu'il fallait qu'il s'engage pour soutenir cette loi et éviter qu'elle soit refusée.

Une PLR rappelle que dans le cadre de la campagne, les partisans du projet ont affirmé que la PPE en droit de superficie était très similaire à la PPE ordinaire. Elle demande si M. Muller est d'accord avec cela et quelle est sa position sur le projet de loi.

M. Muller répond que la PPE en droit de superficie n'est pas de la PPE, il n'y a pas de pleine propriété. Concernant le projet de loi, il est assez étonné d'y voir des éléments de la loi Longchamp, car il estime qu'ils n'ont pas de rapport avec la question du droit de superficie. Il pense que les éléments économiques comme les 10 francs/m² de rente de superficie et le rachat de l'immeuble à la valeur vénale sont importants, mais font en principe l'objet de négociation entre les parties et ne devraient donc pas être inscrits de manière rigide dans une loi. Il faudrait selon lui une marge de manœuvre. Il n'est pas convaincu par l'utilité de ce projet de loi et se demande s'il est toujours opportun de légiférer sur les contours financiers et économiques des DDP.

La PLR lui demande ce qu'il pense de la durée du droit de superficie fixée à 99 ans.

M. Muller pense qu'il est peu judicieux d'exiger que tous les futurs DDP soient conclus pour 100 ans. Il serait mieux que l'Etat puisse négocier ces contrats de superficie de façon assez libre, y compris au niveau de la durée.

Un Vert explique que la CGI a évoqué une situation potentielle de vulnérabilité des futurs acquéreurs. Il demande si M. Muller pense que les futurs acquéreurs sont vraiment vulnérables et s'il y a bien un risque de perte d'attractivité du bien.

M. Muller estime que la plupart des opérations seront menées par des promoteurs qui ont le souci de développer un produit attractif et qui vont négocier le DDP avec l'Etat. Les banques jouent un rôle important, elles vont financer ces opérations, assurer la solidité de leurs gages. Il n'est pas vraiment inquiet pour les acquéreurs. Au niveau de l'attractivité, il pense qu'il est possible que, dans la durée, les appartements en PPE en droit de superficie soient moins attractifs. Un appartement PPE en droit de superficie n'est pas le même produit économique qu'un appartement PPE ordinaire, c'est un produit beaucoup plus contrôlé dont le droit de superficie est conclu avec l'Etat. Il ajoute que l'hypothèse de renouvellement n'est pas exclue : si un immeuble de logements habités est encore en bon état, il n'y a pas forcément d'intérêt à mettre un terme au droit de superficie.

Le président demande à M. Muller quels problèmes, du point de vue de la sécurité de son prêt, se posent à un banquier devant prêter de l'argent et quelle problématique un banquier rencontre lors de la vente d'une propriété (par exemple en cas de décès) dans le cas d'une PPE en droit de superficie. Cela pose en effet des problèmes spécifiques.

M. Muller admet qu'il ne peut pas répondre à cette question.

Le président le remercie et précise que les documents qui ont été mentionnés, comme la convention du 4 mars 2010, sont disponibles en ligne (<https://www.ge.ch/actualite/plus-logements-meilleure-mixite-sociale-projet-17-06-2016>). Il prend congé de M. Muller.

Audition de M. Jan Doret, membre du comité référendaire, le 6 février 2019

Le président accueille l'auditionné et lui indique que la commission souhaitait l'entendre au sujet des PPE en droit de superficie en tant que membre du comité référendaire de l'époque.

M. Doret remet à la commission une copie des courriers échangés avec le Conseil d'Etat et l'AFC sur le traitement fiscal de la rente de superficie des PPE en droit de superficie. Il explique ensuite que, dans les documents présentés par l'Etat en préparation de la votation sur le PAV, il figurait 12% maximum de PPE en droit de superficie. Il insiste sur le mot « notamment » présent dans la loi, qu'il a lui-même fait introduire, car il peut aussi y avoir, dans ces 12%, des coopératives non-LUP.

M. Doret poursuit et fait remarquer que la pratique des logements PPE en droit de superficie est moins courante à Genève que dans les cantons de Vaud ou Berne, par exemple. Quand le Conseil d'Etat a demandé la réalisation de PPE classiques et en droit de superficie à l'Adret Pont-Rouge, la FPLC a souhaité anticiper les questions que leur poseraient les acquéreurs, notamment sur les règles applicables et les conditions d'acquisition. La FPLC a donc adressé une lettre à M. Hodgers lui demandant s'il était utile d'étendre le contrôle des prix de revente au-delà du délai légal de 10 ans. La réponse de M. Hodgers était qu'il se tiendrait à la règle des 10 ans et à l'application de la loi Longchamp y compris pour les PPE en droit de superficie. Selon M. Doret, il ne sert à rien de faire une inflation législative dans le projet de loi : il est évident qu'il n'y a pas d'exception concernant la loi Longchamp pour les PPE en droit de superficie.

Concernant la durée du droit de superficie fixée à 99 ans, il y a une interrogation. La quasi-totalité des coopératives pratiquent les 99 ans. Au PAV, c'est 60 ans, mais pour les PME. M. Doret estime qu'il n'y a aucune raison d'inscrire dans la loi cette durée de 99 ans. Il rappelle que l'essentiel des conditions d'octroi d'un droit de superficie doit figurer dans les actes notariés et l'acquisition de vente. Il évoque par ailleurs le cas d'un régime d'échange : pour une famille qui n'occupe pas une villa héritée des parents, située en zone de développement, il est parfaitement opportun de pouvoir leur proposer une PPE à titre d'échange et maintenir le régime de location sans

imposer la loi Longchamp ; l'intérêt général justifie l'exception d'application de la loi Longchamp. Selon M. Doret, il n'y a donc pas besoin d'une surabondance législative pour aboutir à ce genre de résultats. Il ajoute que celui qui octroie le droit de superficie peut inscrire, avant la commercialisation, quelles sont les règles qui seront être appliquées. M. Doret ne juge pas ce projet de loi utile.

La FPLC avait également écrit à M. Dal Busco le 7 juillet 2017 pour connaître précisément le traitement fiscal de la rente de superficie que chaque copropriétaire paiera. Lors d'un séminaire organisé par la CGI, le juriste fiscaliste de celle-ci avait déclaré que la PPE classique était largement plus avantageuse. M. Doret précise que cela nécessite cependant une correction : le juriste avait déclaré que l'amortissement de l'emprunt bancaire était compris dans les charges, alors qu'il s'agit d'une épargne. Finalement, la réponse de l'AFC au courrier de la FPLC est qu'elle considérait comme un loyer les charges du paiement de la rente, alors que ce n'était pas le cas à Berne et Vaud. La FPLC a posé d'autres questions d'ordre fiscal. Les réponses de l'AFC affirment notamment que le contribuable peut déduire fiscalement sa quote-part de la rente de superficie, que la valeur fiscale, déterminante pour l'impôt sur la fortune et l'impôt immobilier complémentaire, se détermine pour les PPE sur la base du prix d'achat, que l'éventuel gain en capital résultant de la vente du bien immobilier est soumis à l'impôt sur les bénéfices et gains immobiliers, et que l'éventuel gain résultant d'une indemnité à l'échéance du droit de superficie est soumis à l'impôt sur les bénéfices et gains immobiliers.

Une PLR remercie M. Doret pour sa présentation et l'interroge au sujet d'une éventuelle différence dans les demandes de PPE classiques et de PPE en droit de superficie.

M. Doret répond qu'il y a eu davantage de demandes pour la PPE classique.

Un Vert lui demande s'il peut en dire plus sur les cas bernois et vaudois.

M. Doret répond qu'il y a une pratique de PPE en droit de superficie dans la ville de Berne, l'habitat populaire s'y maintient depuis longtemps. Dans le canton de Vaud, il y a de la PPE en droit de superficie, avec le souci d'inscrire dans les actes notariés des mesures permettant d'éviter des phénomènes de spéculation.

Un Vert demande s'il existe de la documentation sur le sujet.

M. Doret répond positivement et précise que M. Favarger, qui va également être auditionné, pourra sûrement en fournir.

Le Vert lui demande si les acquéreurs ont évoqué des craintes quant à une éventuelle revente de leurs biens.

M. Doret souligne que les règles figurent dans les actes notariés. Il peut éventuellement transmettre à la commission des actes types.

Le Vert l'interroge sur le fait de fixer dans la loi le montant de la rente de droit de superficie à 10 francs/m².

M. Doret estime que ce n'est pas une idée intéressante à long terme. Il y a suffisamment d'éléments indiqués dans les actes notariés.

Un PDC lui demande de confirmer si la loi Longchamp s'appliquerait sur l'entier des appartements en droit de superficie sur le secteur PAV.

M. Doret le confirme. Si l'on compare les actes de vente d'une PPE classique et les actes notariés d'un octroi de droit de superficie, on trouve dans les deux cas la mention de la parcelle et les pourcentages (voire les pour mille) de la part de terrains non cadastrés qui appartient au superficiant. Dans les actes notariés en cas de droit de superficie, ce pourcentage apparaît, car c'est sur lui que se détermine le calcul de la rente. Cette différence ne justifie pas une exception d'application de la loi Longchamp selon M. Doret.

Un PLR l'interroge sur la comparaison entre le coût d'une PPE en pleine propriété et celui d'une PPE en droit de superficie et revient sur ce qu'avait dit le fiscaliste de la CGI.

M. Doret explique que celui-ci avait compté l'amortissement bancaire comme une charge alors qu'il s'agit d'une épargne.

Le PLR comprend que la PPE en droit de superficie coûte à la fin plus cher, car il faut payer la rente de superficie en plus. Même si elle est fiscalement déductible, il reste toujours un montant qu'on ne paie pas en PPE en pleine propriété.

M. Doret affirme que, si on compare un logement en loyer libre, une PPE en droit de superficie et une PPE classique, c'est cette dernière qui à terme revient le moins cher. Le loyer libre sera le plus cher, et la PPE en droit de superficie est intermédiaire. C'est une question de moyens pour les gens.

Un Vert lui demande s'il peut donner un exemple de chacun de ces trois types pour un même appartement.

M. Doret dit qu'il existe des comparaisons chiffrées pour ces différentes catégories. M. Favarger pourra sans doute les présenter à la commission. Il y a aussi une différence si la PPE classique se trouve en zone de développement ou en zone ordinaire ; dans le cas des Vignes Rouges à Carouge, on passe presque du simple au double, la zone ordinaire étant plus chère.

Le président remercie et prend congé de l'auditionné.

Le président indique que la commission poursuivra les travaux sur ce projet de loi la semaine suivante avec l'audition de M. Bagnoud et de M. Käser de la BCGE, ainsi que celle de M. Favarger. Il remercie également M. Anklin pour sa présence.

Audition de M. Claude Bagnoud, membre de la direction générale, responsable des entreprises et clients institutionnels, et M. Charles Käser, directeur, chef immobilier et construction de la BCGE, le 13 février 2019

M. Bagnoud indique que la question des PPE en droit de superficie n'est pas un sujet nouveau pour eux. Des PPE en droit de superficie ont déjà été financées à Genève, notamment à la Jonction. La différence entre la PPE classique et la PPE en droit de superficie est qu'il y a pour la PPE classique une propriété directe, plus de souplesse sur l'amortissement pour l'acheteur en termes patrimoniaux et plus de possibilités de transmission aux héritiers. En droit de superficie, la détention est à caractère indirect : on achète la possibilité d'occuper un bien immobilier pendant une durée maximale de 99 ans, avec la clause de retour qui concerne ce qui arrive après cette durée. Soit il y a un prolongement, soit un retour au propriétaire du fonds. Certains modèles existent, notamment dans le canton de Zurich. En droit de superficie, la prime qui permet de louer le droit d'utiliser l'appartement est une charge qui va rentrer dans le calcul du taux d'effort de la banque, ce qui n'est pas le cas en PPE classique.

M. Bagnoud indique qu'ils ont réalisé des calculs pour évaluer quand la situation est avantageuse pour le propriétaire dans un cas et le superficiaire dans l'autre, et quand elle ne l'est pas. Par exemple, à Adret Pont-Rouge : un appartement en PPE de 100 m² à 6300 francs/m² vaut, pour les mêmes blocs en DDP, 5300 francs/m². Le premier avantage du DDP est donc le prix d'acquisition. Cela représente moins de fonds propres et moins de frais de notaire. Puisque le prix est moindre, la dette est moindre. Avec un calcul de 20% de fonds propres, dans le cas de la PPE classique, le financement maximal s'élève à 504 000 francs. Dans le cas du DDP, il s'élève à 424 000 francs. Au niveau des charges d'intérêts, ils ont pris pour cet exercice un taux d'intérêt à 2% (soit à peu près le taux appliqué aujourd'hui). Le taux n'est pas différent entre les deux types. Les amortissements sont imposés par la FINMA. Le régulateur bancaire impose un amortissement minimum qui contraint l'ensemble des produits à être dans le cadre du

1^{er} rang en 15 ans. Le même amortissement est appliqué dans les deux cas et cela revient à 5600 francs pour la PPE classique et 4710 francs pour le DDP.

En DDP, il faut ajouter la rente : dans le cas d'Adret Pont-Rouge, elle s'élève environ à 16,50 francs, ce qui correspond ici à une rente de 1654 francs par année. Dans le projet de loi, le montant maximal est de 10 francs/m². Comme ce n'était pas tout à fait clair, ils ont considéré qu'il s'agissait des mètres carrés bruts construits. Il faudrait préciser ce point. Lorsque de l'achat, l'appartement coûte en frais de notaire 21 980 francs par année en PPE et 20 144 francs en DDP. En calculant avec 10 francs/m², la rente de DDP est réduite à 1000 francs, et le coût total tomberait à 19 490 francs. Pour des primo-accédants, le DDP est donc plus avantageux en termes de coûts. M. Bagnoud précise à titre indicatif que les banques ne calculent pas le taux d'effort à 2% mais à 4,73% pour protéger l'acquéreur du risque de taux. Avec ce pourcentage, le coût de la PPE de cet exercice s'élève à 35 740 francs, celui du DDP à 16,50 francs/m² s'élève à 31 719 francs, et celui du DDP à 10 francs/m² s'élève à 31 065 francs. En se projetant 15 ans plus tard (échéance possible de l'amortissement pour la PPE classique), les calculs sont les mêmes, mais il est possible d'arrêter l'amortissement pour la PPE. C'est là que l'avantage s'inverse : la PPE revient alors à un coût total de 14 700 francs, le DDP (16,50) à 18 434 francs et le DDP (10) à 17 780 francs. Le fait d'être propriétaire direct donne une souplesse au niveau de l'amortissement que ne donne pas le DDP.

Une PLR demande si le fait qu'on puisse arrêter l'amortissement en PPE et qu'on doive le continuer en DDP est une obligation légale.

M. Bagnoud répond que non. Les clauses de retour peuvent être très différentes : certaines indiquent que l'objet est repris en l'état sans indemnités, d'autres le terrain nu de toute construction, d'autres encore (exemple de Zurich) définissent les indemnités comme le prix de revient + les plus-values moins les amortissements, avec amortissement à 0,5% à partir de la 11^e année. Dans ces incertitudes, on amortit généralement 5 ans avant l'échéance. Il estime que des éléments doivent être mieux précisés dans le projet de loi : la valeur économique de la rente et les questions concernant la clause de retour.

Un PLR demande ce qui est plus cher entre la PPE et le DDP si on actualise.

M. Bagnoud explique que plus la clause de retour va être contraignante pour le superficiaire, moins il sera intéressant pour lui de se demander s'il vaut mieux être locataire ou prendre une PPE en régime contrôlé. Plus on donne l'opportunité au propriétaire en DDP d'avoir une clause de retour

transparente, proche des conditions du marché, plus le DDP est avantageux, mais ce n'est pas le cas actuellement. Il ajoute que la rente de droit de superficie à 10 francs/m² est très bon marché. Si on trop favorable par rapport à cet élément-là, il s'agit d'une subvention déguisée.

Un PLR précise que le but du projet de loi est de mettre à la valeur vénale pour permettre à la personne de s'en sortir. Il demande s'il pense que cela permettra d'avoir théoriquement une valeur identique entre le DDP et la PPE.

M. Bagnoud répond que c'est le cas si on prend la situation actuelle figée. Mais il s'agit d'une situation dynamique où les gens divorcent, décèdent, sont délocalisés, etc. Le problème est que, plus l'on approche de la date d'échéance du droit de superficie, plus le marché va anticiper la prime de retour. De plus, la valeur du bien diminue et les fonds propres qui seront demandés augmentent à mesure que l'échéance se rapproche. La PPE permet de conserver de l'autonomie.

Un Vert demande si la situation moins favorable après 15 ans l'est pour le propriétaire ou pour un éventuel acheteur.

M. Bagnoud répond que, dans l'hypothèse d'une revente à la 15^e année, c'est encore favorable pour le primo-accédant ; la valeur du bien toujours identique. Cela commence à être défavorable les années suivantes, par comparaison avec la PPE où l'on peut suspendre l'amortissement. La perte de maîtrise au fil du temps, plus l'échéance approche, est financièrement défavorable au détenteur du DDP.

Le Vert aimerait des précisions sur l'exemple zurichois et le projet de la Jonction cités par M. Bagnoud. Il demande aussi si les pratiques immobilières actuelles sont suffisantes ou s'il y a besoin de figer des éléments comme le propose le projet de loi.

M. Bagnoud répond que l'exemple de Zurich permet de montrer un exemple de clauses de retour. Une coopérative zurichoise indiquait comment elle allait indemniser au terme du contrat si la clause de retour était exercée. C'était une approche coercitive : il s'agissait du prix de revient + la plus-value moins les amortissements ; la valeur résiduelle nette du bien serait versée en indemnités. S'il fallait appliquer cela au cas particulier, il ne recommanderait pas d'acheter.

M. Käser explique que le projet à la Jonction est une opération récente et représente entre 10 et 20 appartements. L'amortissement doit se faire pendant la durée du DDP et la clause de retour indiquait au prix de la valeur intrinsèque à dire d'expert. L'amortissement est obligatoire et il faut sortir de la dette 3 ans avant les 99 ans.

M. Bagnoud estime que l'extension de 60 ans à 99 ans dans le projet de loi est un élément positif. Quant à la rente à 10 francs/m², c'est une bonne nouvelle pour le superficiaire mais une mauvaise pour le superficiel, car cela va impacter la valeur économique de son bien. Il pense également qu'il faudrait être plus précis quant à la valeur vénale. Il faut diminuer l'incertitude par rapport à la clause de retour. Concernant le point fiscal, actuellement le superficiaire ne peut pas déduire la rente de superficie et c'est disqualifiant.

Le Vert indique qu'ils ont appris récemment que la rente est déductible. Il demande s'il pense que ces questions peuvent trouver des réponses en négociation au cas par cas ou s'il y a besoin de les inscrire dans la loi.

M. Bagnoud répond qu'ils ont déjà confirmé des accords de financement en attente des travaux de la commission. Plus la clause de retour sera transparente, plus le DDP sera avantageux. Quelle que soit la situation, cela n'empêche pas les banques de financer. Il ajoute que l'inscription de l'hypothèque légale pour préserver le droit de superficie implique différentes possibilités : soit elle prime le 1^{er} rang et le 2^e rang, soit elle est en concours avec le 1^{er} rang, soit elle est derrière le 2^e rang. Si le taux d'avance devait primer, cela ferait des fonds propres supplémentaires pour respecter les normes FINMA.

Un PLR revient sur ce qu'a dit M. Bagnoud concernant une subvention déguisée. Il dit qu'il faudrait comparer les coûts pour une même surface en zone de développement et en zone ordinaire. Quand l'Etat octroie un DDP, il met en quelque sorte une subvention en nature.

M. Bagnoud répond que la densité d'un terrain sur lequel on peut construire donne une valeur économique. Quand on cède un droit de superficie à une certaine valeur, celle-ci impacte la valeur économique. Si la capacité de construire et la valeur économique sans droit de superficie sont supérieures à la valeur du terrain une fois que le droit de superficie est cédé, c'est un non-sens économique.

Le PLR ajoute que quand l'Etat donne un droit de superficie, ce n'est pas à la bonne valeur, parce que la vraie valeur d'un DDP à 10 ou 16,50 francs est quasiment de 0 et que celle du terrain est beaucoup plus importante. Un propriétaire se dessaisit d'une potentialité qui n'est pas marquée dans les comptes. Il affirme que la rigueur comptable voudrait que cela figure quelque part et que ce n'est pas le cas.

M. Bagnoud précise que tout ce qu'il a dit est valable selon la fiscalité actuelle. Si celle-ci venait à changer, les raisonnements seraient différents.

Le PLR précise que dans leurs calculs, un propriétaire en pleine propriété et quelqu'un qui bénéficie d'un droit de séjour permanent n'ont pas la même

charge fiscale. Le premier paie très cher, l'autre bénéficie d'une fiscalité favorable. La perte pour l'Etat devrait être reflétée quelque part.

Le président renvoie à un audit de la Cour des comptes qui a montré que la Ville de Genève accorde des droits de superficie qui ne correspondent pas à la valeur du bien qui est mis à disposition. Quant à la valeur à 16,50 francs/m² à Pont-Rouge, au moment du déclassement, l'Etat de Genève a pris 400 millions de plus-value sur l'ensemble des terrains du PAV. Il y a eu un abaissement de la valeur qui figure dans les comptes de l'Etat de Genève. Il ajoute que les gens ont tout intérêt à vendre leur bien après 15 ans, car ils font une plus-value. Il demande à M. Bagnoud si cela correspond à une pratique.

M. Bagnoud répond que non. Il y a un choc entre l'offre et la demande dans le canton. Les gens ont donc tendance à rester longtemps.

Le président indique qu'en Ville de Genève l'autorité peut intervenir sur les plus-values en les empêchant ou les réduisant au moment de la vente.

Une PLR évoque la clause de retour du projet de la Jonction (valeur intrinsèque à dire d'expert) et le fait que l'amortissement soit demandé avant la fin du terme. Elle demande ce qu'il faudrait pour les rassurer sur le terme.

M. Käser répond qu'il faudrait pouvoir connaître le prix exact. Le problème de la valeur intrinsèque à dire d'expert est qu'il y a trop d'inconnus.

M. Bagnoud précise qu'il n'existe pas de terme avec moins d'inconnus. Actuellement, pour la PPE en pleine propriété, l'amortissement est suspendu après 15 ans, mais si la FINMA en décide autrement, cela peut tout changer.

Un PDC émet l'hypothèse d'une durée fixée à 60 ans et d'une vente après 35 ans. Il demande quelle sera l'attractivité du produit dans ce cas-là et comment ils financeraient l'acheteur.

M. Bagnoud répond qu'il faut que l'acheteur ait des fonds propres. Au moment de l'évaluation du bien, l'acheteur va anticiper l'indemnité. La valeur du bien diminue, car on approche de l'échéance. Cela est compliqué pour la classe moyenne dans la continuité.

Audition de M. Philippe Favarger, économiste de la construction, le 13 février 2019

M. Favarger est économiste et a été mandaté il y a quelques années par la FPLC dans le cadre du projet des Adrets pour faire un comparatif entre quatre types de statuts d'occupation du logement : la PPE en zone ordinaire, la PPE en zone de développement en pleine propriété, la PPE en zone de

développement en DDP et le locatif en zone de développement. Il explique que dans son étude comparative, la durée de 99 ans a été prise en compte, car celle de 60 ans était très compliquée. Il précise qu'il n'y a pas de vérité absolue, car il s'agit de projections sur 99 ans et qu'il n'y a donc pas moyen d'être certain de l'évolution sur le long terme. Le scénario de référence était le suivant : aujourd'hui, la PPE en zone de développement (en pleine propriété ou en DDP) est plus intéressante que la PPE en zone ordinaire, car les prix de cette dernière sont plus élevés. Au sein de la zone de développement, la comparaison entre la PPE en pleine propriété et la PPE en DDP change selon les paramètres de l'époque et ceux proposés par le projet de loi. Premièrement, au niveau fiscal, il n'était auparavant pas possible de déduire la rente de superficie, mais maintenant oui. A présent, avec la déduction de la rente de superficie et si le Grand Conseil accepte le projet de loi tel quel (avec 10 francs/m², rente très faible), c'est en faveur de la PPE en DDP. Concernant l'indemnité au terme du droit de superficie, c'est habituellement une indemnité à dire d'expert, soit la valeur intrinsèque du coût de construction du bâtiment compte tenu de son état d'entretien, mais il s'agit dans le cas présent du prix du marché. Il pense qu'avec ces trois éléments, si le projet de loi est accepté, il sera plus intéressant d'être en DDP qu'en pleine propriété en zone de développement.

Une PLR lui demande s'il a participé à la mise sur le marché des Adrets.

M. Favarger répond par la négative. Comme le projet des Adrets comportait un immeuble en PPE en pleine propriété et un immeuble en PPE en DDP et que les avis divergeaient au sein de la FPLC, il a été mandaté pour établir ce comparatif.

La PLR lui demande si c'est lui qui a fixé à 16,50 francs/m² la rente de droit de superficie et s'il a des retours sur les résultats de la vente.

M. Favarger répond par la négative.

Un Vert demande si les pratiques existantes suffisent pour poser un cadre concernant les indemnités de retour ou si cela doit être régulé davantage.

M. Favarger répond qu'un contrat de superficie relève du droit privé, il y a donc une liberté contractuelle. Ce sont dans ce cas des terrains appartenant à l'Etat, donc le cadre peut être intégré dans le contrat de superficie. Il ne pense pas qu'il y a besoin d'un cadre légal plus précis.

Le Vert demande si les conditions sont suffisamment claires par rapport aux incertitudes économiques.

M. Favarger répond que le modèle dépend des paramètres futurs. On ne peut pas prévoir des clauses qui permettent de réduire l'incertitude, elle est là

par définition. Il pense que c'est dans le contrat de superficie que l'on peut régler ces questions.

Un Vert souhaiterait savoir si la PPE en droit de superficie répond à une certaine demande et si elle est attractive.

M. Favarger indique qu'il a des amis à Londres dont le droit de superficie a été prolongé pour 999 ans. Il a par ailleurs le sentiment que ceux qui vont acheter de la PPE en DDP, c'est plutôt par faute de mieux et que ceux qui souhaitent être propriétaires préféreraient l'être en pleine propriété. Il trouve que la diversité est importante dans la question du logement.

Un PLR fait remarquer que l'idée du projet de loi est qu'un propriétaire en DDP soit en situation égale avec un propriétaire en biens-fonds. Il lui demande si ce projet de loi permet de tendre vers cette égalité.

M. Favarger répond positivement.

Une PLR demande à combien devrait s'élever la rente au m² et quels seraient les critères pour avoir un équilibre entre les deux situations.

M. Favarger ignore à quel montant la rente devrait s'élever, mais confirme qu'elle peut être l'un des critères pour arriver à l'équilibre.

Audition de M. Yves de Coulon, président, FPLC, et de M. Damien Clerc, secrétaire général, FPLC le 3 avril 2019

Le président souhaite la bienvenue aux auditionnés et leur laisse la parole.

M. de Coulon indique que la FPLC n'a pas de déclaration particulière à propos du projet de loi et qu'il est à la disposition de la commission pour répondre à ses questions.

Une PLR demande s'il y a eu une différence de demandes reçues pour l'acquisition de biens en PPE pure et celle de PPE en droit de superficie.

M. Clerc répond qu'ils ont commercialisé 96 lots PPE : 50 en PPE ordinaire, dont 4 qu'ils ont gardé pour des questions d'échange, et 46 en PPE en droit de superficie. Il y a eu en tout 2500 inscriptions pour l'ensemble. La demande était de 60% pour la PPE en pleine propriété et de 40% pour la PPE en droit de superficie. Après vérification de leur capacité financière, il y avait en moyenne 13 candidats potentiels par lot pour la PPE en droit de superficie et 21 sur les lots en pleine propriété. Il y avait une demande nettement supérieure pour les appartements situés en haut, plus chers mais mieux situés.

Un PDC demande si les personnes étaient conscientes de la particularité de la PPE en droit de superficie.

M. de Coulon répond que la FPLC y a fait bien attention, elle a eu recours à deux études de notaires différentes, une qui s'est occupée de l'acte en pleine propriété et l'autre pour le droit de superficie. Il y avait une différence très claire entre les deux actes, les gens qui achetaient avaient conscience des différences juridiques entre les deux types de propriété.

M. Clerc ajoute que la proposition de vente s'est faite par le biais d'un site de commercialisation, encore en ligne aujourd'hui, sur lequel il est expliqué ce qu'est la PPE en droit de superficie. Tous les candidats acquéreurs ont été reçus lors de séances à la régie Brolliet où le notaire était présent pour répondre à leurs questions sur la PPE en DDP. Les particularités ont été expliquées, rien n'a été caché.

Le PDC demande si les personnes optant pour la PPE en droit de superficie l'ont fait pour des questions de prix moins élevés.

M. Clerc répond que certains l'ont fait pour la situation du logement, d'autres pour le prix, d'autres encore par état d'esprit ou philosophie personnelle.

Le PDC demande si certains ont renoncé à la PPE en droit de superficie suite aux explications reçues.

M. Clerc répond qu'à sa connaissance, non.

M. de Coulon précise que le droit de superficie est très technique et qu'il est difficile d'en percevoir tous les enjeux lorsqu'on n'est pas juriste. Les gens avaient envie d'acquérir un bien et la FPLC voulait offrir un panel le plus large possible en proposant deux types de propriété.

Un MCG demande quel est le mécanisme pour déterminer le montant annuel pour un droit de superficie.

M. Clerc répond qu'on trouve sur le site le prix annuel par appartement. Pour un appartement de 5 pièces, de 130 m² avec une loggia de 13 m², le prix de vente est d'environ 814 000 francs, le parking est à 40 000 francs, on a une rente annuelle de 2560 francs, soit 213 francs par mois.

Le MCG demande si c'est déductible sur les charges de la propriété.

M. Clerc répond que l'AFC a indiqué que cela pouvait être déduit fiscalement.

Le MCG demande comment les banques se positionnent vis-à-vis du droit de superficie.

M. Clerc répond qu'ils avaient des critères qui favorisaient ceux qui avaient les fonds propres juste nécessaires (25%). L'exigence principale de la banque qui les finance (BCGE) était que le superficiant – ici, la FPLC ou son successeur – s'engage au terme du droit à racheter le bien.

M. de Coulon explique qu'à l'échéance du droit de superficie, la loi et l'acte notarié prévoient que le bien fait retour au propriétaire du fonds contre dédommagement ; quand le droit de superficie arrive à échéance, le superficiel récupère la pleine possession du terrain, mais doit indemniser le superficiaire pour l'immeuble à une valeur indéterminée.

M. Clerc ajoute qu'ils se sont engagés contractuellement à racheter les lots à la valeur intrinsèque. Une estimation lot par lot sera faite. Si le superficiel et le superficiaire n'arrivent pas à se mettre d'accord sur la valeur, il est prévu trois experts (un proposé par le superficiel, un par le superficiaire et un troisième pour qui les frais seront répartis à 50-50) qui détermineront ensemble la valeur à laquelle ce sera racheté. Cinq ans avant l'échéance du droit de superficie, les copropriétaires doivent faire savoir au superficiel s'ils sont intéressés à ce qu'on leur rachète leur lot. La double majorité des propriétaires fait une proposition au superficiel, qui a le choix de racheter les lots ou non. S'il ne les rachète pas, il a la possibilité de prolonger le droit de superficie pour une durée de 30 ans maximum. Cela figure dans l'acte notarié.

Un Vert demande s'il serait possible d'obtenir un exemple d'acte notarié qui pourrait être annexé, anonymisé, au rapport.

M. de Coulon répond que la FPLC a un acte type, dont le contenu est en partie dicté par ses statuts. Le conseil de la FPLC doit déterminer s'il peut être divulgué.

Le président lui fait la demande officielle de le transmettre à la commission afin de le mettre au rapport.

Le Vert demande quel regard M. de Coulon, en tant que président de la FPLC, porte sur la pertinence de la PPE en droit de superficie.

M. de Coulon répond que ce n'est pas le rôle de la FPLC que d'intervenir dans le débat politique. Il pense personnellement que la PPE en droit de superficie est un outil intéressant pour autant qu'on sache quelle finalité on poursuit. Sa particularité est qu'à l'échéance du droit, la propriété de l'immeuble revient au superficiel. Il s'agit de savoir si l'on poursuit une politique publique par rapport à cela, et le cas échéant, quelle politique publique. Il a le sentiment qu'aujourd'hui, se projeter à 99 ans est extrêmement difficile. Il pense que le droit de superficie ne devrait pas devenir une rente perpétuelle.

Le Vert l'interroge sur le dernier alinéa du projet de loi, qui fixe les conditions du droit de superficie, avec les 10 francs/m², la durée de 99 ans et le retour à la valeur vénale. Il demande comment ces conditions auraient impacté le projet des Adrets.

M. de Coulon pense qu'il est difficile de répondre à cela ; le contenu des droits de superficie qu'ils octroient est en partie imposé par les statuts de la FPLC, donc la fondation connaît le fait d'avoir des dispositions imposées.

M. Clerc ajoute qu'eux aussi ont la durée du droit de superficie à 99 ans. La valeur de retour est basée sur le contrat type. Concernant la rente à 10 francs/m², ils ont fait un exercice de comparaison avec Pont-Rouge et eux se situent à 17 francs/m².

Le Vert demande si cela aurait posé problème s'ils avaient dû appliquer 10 francs au lieu de 17 francs et s'ils avaient dû écrire valeur vénale au lieu d'intrinsèque.

M. de Coulon répond que cela aurait eu des conséquences sur le plan financier. Cela aurait un impact sur les prix des appartements à la sortie. Il y aurait eu moins de différence de prix entre la pleine propriété et le droit de superficie.

Un PLR s'étonne qu'ils aient fait rentrer dans les statuts la PPE classique et la PPE en droit de superficie. Il lui semble qu'à l'époque, le Conseil d'Etat avait dit qu'on ne pouvait pas les faire rentrer les deux. Il l'interroge sur la question de l'aliénation dans leurs statuts.

M. de Coulon répond que le fait qu'une entité de droit public ne puisse pas vendre un bien découle de l'article 98 de la Constitution, qui oblige à passer par une loi du Grand Conseil. Les statuts de la fondation ne pourraient pas permettre la vente sans passer par l'article 98.

Le PLR demande quels ont été arguments qui les ont menés à faire une partie en PPE et l'autre en PPE en droit de superficie.

M. de Coulon répond qu'il y a eu plusieurs éléments ; ils ont réfléchi à différentes options, à ce que voulait dire le droit de superficie dans la durée, ils ont auditionné M. Favarger pour comparer les deux, savoir ce qui était le plus cher. La question de la PPE dans le PAV n'avait pas été tranchée, comme le PAV n'existait pas encore, et ils ont estimé qu'il y avait cette possibilité ouverte et qu'il était intéressant de proposer cette alternative pour voir ce que cela donnerait.

Une S demande quel était le profil socio-économique ou familial des acquéreurs et s'il était différent selon le type de propriété.

M. Clerc n'a pas remarqué de différence entre l'acquéreur type en PPE ordinaire ou l'acquéreur type de la PPE en droit de superficie. Il a été frappé par la multiplicité ethnique des acquéreurs.

La S comprend en lisant le projet de loi que la valeur du logement en pleine propriété comprend la valeur du terrain. Elle demande comment ils se positionnent par rapport à la valeur de retour.

M. de Coulon explique que la différence entre la PPE classique et la PPE en droit de superficie se situe surtout sur le droit de retour. Le droit est concédé pour une durée déterminée, en l'occurrence 99 ans, qui est suffisamment longue pour donner l'impression que ça n'a pas beaucoup d'importance. Avec le développement de la PPE en droit de superficie, il va y avoir chez les professionnels amenés à évaluer la valeur des biens presque un nouveau métier qui va se développer : évaluer la valeur d'un bien en prenant en compte les spécificités du droit de superficie. Les gens qui achètent un bien en droit de superficie et qui veulent le vendre dix ou vingt ans après vont être confrontés à un certain nombre de critères qui vont avoir un impact sur l'évaluation qu'un bon expert va faire du bien. La valeur du terrain reste propriété du superficiant du début à la fin, et après les 99 ans.

Un PDC s'étonne que personne ne se préoccupe de cela parmi les acquéreurs.

M. Clerc confirme que ce n'était pas leur préoccupation majeure. La difficulté à trouver un logement en zone de développement fait que certains voient plus l'objet plutôt que les circonstances à l'avenir. L'envie d'avoir un appartement prime.

Un MCG demande si celui qui revend son bien a l'obligation de passer auprès de la fondation en cas de revente.

M. de Coulon répond que le droit de préemption est prévu par la loi. Ils n'ont pas intégré ça dans l'acte, il n'y a pas de droit de préemption de la FPLC au moment de la vente des biens.

Le MCG demande si le montant fixé pour la location de la parcelle ne change pas et est garanti tout au long des 99 ans.

M. Clerc répond que la valeur du terrain sera indexée tous les cinq ans à l'indice suisse des prix à la consommation, mais il n'y a pas de modification de rente possible autre que cette variation d'indice.

M. de Coulon ajoute qu'il y a des clauses pour des questions spécifiques où le droit de superficie peut être dénoncé pendant sa durée en cas d'abus.

Le MCG demande ce qu'ils entendent par abus.

M. Clerc explique que ce serait, par exemple, si l'ensemble des copropriétaires décidaient d'affecter à des fins autres que du logement l'ensemble de l'immeuble.

Un PLR demande si leur engagement dans 99 ans à racheter à la valeur intrinsèque n'aurait pas dû faire l'objet d'un projet de loi.

M. de Coulon répond que l'acquisition de biens n'est pas soumise à un projet de loi. En l'occurrence, c'est l'échéance du droit qui implique un dédommagement.

M. Clerc ajoute que cinq ans avant l'échéance, il y aura une prise de température de la part des copropriétaires qui n'engagera en rien le superficiant.

Le PLR suggère que lorsque leur engagement devra être tenu, ils n'auront pas forcément les moyens de payer et l'Etat devra alors intervenir.

M. de Coulon répond que si la FPLC ou son successeur n'a pas les moyens d'exécuter ses engagements, elle ne les exécutera pas et choisira de prolonger le droit de superficie.

M. Clerc précise que la FPLC obtient chaque année un certain montant sur la base des rentes qu'elle reçoit.

Le président demande si ce sont les prix du marché qui fonctionnent en cas de revente, s'il n'y a pas de clause d'interdiction de revente à moins de dix ans.

M. de Coulon répond qu'il n'y a pas d'autre clause que celles de la loi. Il y a aujourd'hui une loi qui cadre les reventes. Ce n'est pas à la FPLC de rajouter des conditions supplémentaires par rapport à la loi.

Une PLR demande si les deux sortes d'appartements sont soumises à la loi Longchamp.

M. de Coulon répond par la positive.

Un UDC demande s'il serait possible qu'un médecin, notaire ou toute autre profession indépendante puisse s'établir dans ces logements.

M. de Coulon répond que cela relève de la loi. La FPLC construit les logements ; la transformation en affectation commerciale est régulée par la loi. Si la loi ne le permet pas, cela ne sera pas possible.

Suite des travaux le 22 mai 2019

La présidente rappelle que les discussions sur ce projet de loi avaient été suspendues en attendant les explications du département quant aux documents qui avaient été fournis à l'époque. Elle cède la parole à M^{me} Dufresne.

M^{me} Dufresne demande si la commission a encore des questions au sujet de ces documents fournis le 6 mars dernier.

Un Vert se rappelle que c'était notamment un PDC qui avait des questions. Il n'est malheureusement pas présent aujourd'hui.

M^{me} Dufresne propose de faire un commentaire autour des éléments de procédure et juridiques. La LGZD, qui contient la loi Longchamp, s'applique à toute la zone de développement créée par la loi PAV, comme l'indique l'art. 1 de cette dernière. La loi PAV est une *lex specialis* qui déroge à la loi générale uniquement sur les points où elle déroge ; elle ne déroge donc pas à la loi Longchamp. Le rappel de la loi Longchamp dans la loi PAV n'est pas nécessaire. D'autre part, la modification de zones est soumise à une procédure spéciale. Pour le cas présent, il y a la même procédure que pour les modifications de zones habituelles, car il s'agit de modifier une modification de zones. Si la commission rentre en matière sur ce texte, il faudrait recommencer la procédure, avec toutes les étapes que cela implique (passage devant les communes, puis le traiter à nouveau en commission). Cela ressemble à une loi normale, mais cela demeure une modification de zones.

Une PLR comprend que la loi modifiée dans le projet de loi modifie des limites de zone, mais estime que, factuellement, il n'y a pas de modification de zones.

M^{me} Dufresne répond que la loi qui est passée en référendum devant le peuple ne changeait que le contenu des articles qui précisaient les catégories de logements, il n'y avait pas de modification de zones au sens territorial, puisque celle-ci avait déjà été adoptée en 2011. Cependant, modifier une modification de zones implique de refaire la même procédure, et c'est ce qu'ils avaient dû faire avec la loi soumise au référendum. Il s'agit d'un cas très spécial, car c'est la première fois qu'il y a une modification de zones comportant un dispositif légal aussi riche, cela ne ressemble pas aux lois de modification de zones habituelles. Tant que cette modification de zones est touchée, il faudra refaire la procédure. Ce n'est pas grave, mais cela prend beaucoup plus de temps, puisqu'il faut respecter cette procédure qui est dans la LaLAT.

La PLR comprend qu'ils auraient meilleur temps de faire une nouvelle loi qui légifère d'une manière générale sur la PPE en droit de superficie pour éviter cette procédure.

M^{me} Dufresne répond que s'ils souhaitent faire quelque chose sans procédure de changement de zone, en effet, il faudrait faire une loi ad hoc avec un parcours normal de loi provenant du Grand Conseil.

Un EAG signale que ce changement de zone ouvre la possibilité d'un référendum sur le débat entre la PPE classique et la PPE en DDP.

M^{me} Dufresne précise que ce n'est pas un référendum obligatoire comme avec les lois sur le logement, mais que c'est en effet possible.

M. Pauli confirme ce qu'a dit M^{me} Dufresne précédemment : tel que cela est proposé, c'est la loi ad hoc spéciale qui est modifiée, donc cela recommencerait la procédure au stade de l'enquête publique.

L'EAG demande si toute la 3^e zone est concernée.

M^{me} Dufresne répond que ce qui serait concerné serait la modification de la modification de zones. Ce projet de loi ne traite que d'un des sujets de la loi qu'il modifie. La fois précédente, il ne traitait aussi que d'un seul sujet, la catégorie de logements et la proportion un emploi pour deux logements. Quel que soit le sujet modifié dans la loi, il doit suivre la procédure de modification de zones, puisqu'une loi de modification de zones est modifiée.

L'EAG comprend qu'il y aurait donc un plan annexé à la loi par le département, et cela resterait de la 3^e zone, mais avec les conditions issues des travaux sur ce projet de loi, ce qui signifie qu'il s'agirait d'une nouvelle loi qui remet de la 3^e zone.

M^{me} Dufresne répond que le texte ne vise pas cela. Si la commission décide d'amender ce projet de loi pour modifier diverses choses, y compris les zones, c'est ce qui va se produire, mais ce n'est pas le cas ici.

Une PLR a consulté la LaLAT qui prévoit la procédure pour les modifications des limites des zones, mais ne mentionne pas la modification d'une loi limitant les zones. Avec ce projet de loi, ce n'est pas une modification des limites des zones, donc cela ne devrait pas s'appliquer.

M^{me} Dufresne répond que la loi PAV a changé les limites de zones avec une série de dispositions très spéciales et inédites, mais qui se trouvent dans une loi de modification de zones. Il faut donc suivre à nouveau la procédure de modification de zones.

La PLR demande si cela poserait un quelconque problème de procédure si la commission amendait ce projet de loi pour créer une nouvelle loi sur les PPE en droit de superficie.

M^{me} Dufresne répond que cela ferait une nouvelle loi indépendante qui ne touche pas à la modification de zones. Cela ne poserait pas de problème, car cela ne modifierait pas la loi PAV.

M. Pauli confirme que, à partir du moment où l'on crée ou modifie une loi générale, il n'y a pas ce problème de procédure.

M. Rochat demande s'il n'y a pas le risque que cela revienne au même. En effet, si l'éventuelle loi générale indiquant des conditions spécifiques pour

la PPE en DDP est adoptée, elle modifierait la loi PAV, puisqu'il y a des PPE en DDP dans celle-ci.

M^{me} Dufresne explique qu'une loi générale s'applique à tout, sauf dispositions contraires de la loi spéciale. Dans la loi PAV, il n'y a pas de dispositions contraires sur la loi Longchamp. Si une loi générale est créée sur la PPE en DDP et que la loi PAV actuelle n'a pas de dispositions contraires, la loi générale s'appliquera.

M. Pauli ajoute que si une loi générale était modifiée pour mettre des conditions, cela aurait des conséquences sur toutes les lois de zone de développement, y compris celle-ci, mais cela ne change pas la modification de zones. Dans ce cas, il faudrait peut-être également changer le titre du projet de loi, puisqu'il mentionne la modification de la loi 10788.

Une S estime que, s'ils vont dans le sens proposé par la PLR et que cela devait modifier le principe de la loi PAV, il y aurait une contradiction et il faudrait quand même reprendre toute la procédure, puisque la loi serait modifiée par la loi générale.

M^{me} Dufresne répond que ce sera le cas uniquement si des dispositions sont contraires au texte qui serait proposé. Avec ce projet de loi, elle ne pense pas que cela arrivera, car il évoque simplement des conditions spéciales qui, si elles sont mises dans une loi générale, vaudront pour tout le canton.

La PLR évoque le débat sur la PPE qui a eu lieu à la dernière séance plénière. Un représentant socialiste a dit que la PPE en DDP était préférable, car elle permettrait un contrôle des prix pendant toute la durée du droit de superficie, soit pendant 99 ans plutôt que 10 ans. Elle aimerait connaître la position du département sur la prolongation des contrôles au-delà de 10 ans et demande si c'est une vision que le Conseil d'Etat aurait pour le PAV. Elle rappelle que M. Hodgers s'était engagé à garder les contrôles sur 10 ans pour le PAV.

M. Dao répond que pour l'instant, c'est la durée de 10 ans qui est prévue. Le département ne veut pas changer les règles du jeu sur la durée, les valeurs foncières sont maintenues. Les taux sont fixés sur la durée du contrat.

La PLR comprend qu'il y a la possibilité pour l'Etat d'intervenir plus largement, mais qu'il n'y a pour l'instant pas la volonté de faire plus que la loi Longchamp.

Une S dit qu'il a toujours été clair pour l'ensemble des personnes qui ont travaillé sur ce projet de loi qu'il s'agissait de l'application de la loi Longchamp. Cela fait l'objet de signatures de différents partenaires, et comme dans le monde du travail, lorsque l'on signe une convention collective de travail, on sait sur quoi l'on s'engage.

M^{me} Dufresne confirme que la LGZD s'applique, y compris dans son volet loi Longchamp.

La présidente remercie les membres du département et les libère.

Suite des travaux, le 16 septembre 2020

Le président ouvre la discussion.

Un PLR propose de passer au vote pour les deux objets PL 12290 et PL 12291.

Un EAG rappelle le débat au Grand Conseil sur ce thème. Depuis, la loi sur le déclassement du PAV a été votée par le corps électoral et impose qu'il n'y ait pas de PPE dans le PAV. C'est une décision claire et dont il faut tenir compte. Si les projets étaient acceptés, cela contredirait également un accord passé entre le Conseil d'Etat et l'ASLOCA.

Un MCG indique que le MCG était favorable à voter ces deux projets, mais que la fondation PAV a entre-temps été mise en place. Il serait intéressant de l'entendre pour connaître sa vision avant de voter.

Un PDC souhaiterait réentendre l'information selon laquelle la rente à 10 francs/m² imposée sur 99 ans poserait problème et qu'il serait souhaitable qu'elle ne soit pas dans ce dossier.

M^{me} Dufresne rappelle que M. Anklin de l'OCBA était intervenu pour expliquer la complexité de ces questions et l'impact des 10 francs/m². Après, la direction du PAV est également venue devant la commission et a expliqué les mêmes impacts. Pour synthétiser, sans être experte en la matière, elle rappelle qu'ils ont conclu que les 10 francs/m² généreraient l'annulation totale de ce produit sur le marché : il ne serait pas rentable et ne peut pas être financièrement couvert par une mesure de ce type dans la loi.

M. Savary ajoute qu'on retrouve ces éléments dans la séance du 14 novembre 2018 de la commission. Ces 10 francs/m² sont très en dessous des pratiques en DDP à Genève. Le modèle financier de la fondation PAV serait totalement bouleversé. Il y a des incidences majeures de cette décision éventuelle sur le travail même de la fondation PAV. Il encourage la commission à approuver la proposition d'audition de M. Cerutti. Le fait de revenir à la valeur vénale est une question qui se pose, cela change fondamentalement la nature de la proposition telle qu'elle est prévue aujourd'hui. Après le vote sur la loi PAV, après que la fondation PAV a été mise en exercice, ils souhaiteraient un contexte apaisé et une vision claire, et ne pas rouvrir des débats qui pourraient tout bouleverser.

Un EAG propose d'auditionner M. Hodgers.

Un PDC demande confirmation quant au fait que ces remarques concernent le PL 12290.

M. Pauli le confirme.

Un PLR estime que ces projets de loi ne sont pas antinomiques et que les auditions peuvent les concerner tous les deux.

Un UDC estime que, avant d'auditionner, il faut voir s'il y a une majorité pour entrer en matière sur ces objets. Il propose de faire voter l'entrée en matière.

Le président met aux voix la proposition d'audition de la fondation PAV :

Oui : 15 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 2 PDC, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG)

Non : –

Abstentions : –

La demande d'audition est acceptée.

Le président met aux voix la proposition d'audition de M. Hodgers :

Oui : 14 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 2 PDC, 3 PLR, 1 UDC, 2 MCG)

Non : –

Abstentions : 1 (1 PLR)

La demande d'audition est acceptée.

Le président demande qui est favorable à voter l'entrée en matière des deux projets de lois :

Oui : 9 (2 PDC, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG)

Non : 6 (1 EAG, 3 S, 2 Ve)

Abstentions : –

La proposition de voter l'entrée en matière est acceptée.

Votes

PL 12290

1^{er} débat

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 12290 :

Oui : 9 (2 PDC, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG)

Non : 6 (1 EAG, 3 S, 2 Ve)

Abstentions : –

L'entrée en matière du PL 12290 est acceptée.

PL 12291***1^{er} débat***

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 12291 :

Oui : 9 (2 PDC, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG)

Non : 6 (1 EAG, 3 S, 2 Ve)

Abstentions : –

L'entrée en matière du PL 12290 est acceptée.

Le président suspend les travaux sur ces objets dans l'attente des auditions souhaitées.

Audition de M. Robert Cramer, président de la fondation du PAV, et de M. Vinh Dao, futur directeur de la fondation du PAV, le 7 octobre 2020

M. Cramer explique la situation dans laquelle se trouve la fondation PAV. La fondation PAV a été institutionnalisée par un projet de loi adopté par le Grand Conseil à la fin de l'année dernière. En février, le Conseil d'Etat a désigné les membres du conseil de fondation et ils l'ont désigné comme président de celui-ci. En mars, ils ont dû différer la première séance du conseil à cause du covid. Elle a finalement eu lieu en juin et a permis d'adopter des projets de statuts, qui doivent être validés par le Conseil d'Etat, et un projet de cahier des charges pour le directeur. La procédure de recrutement pour celui-ci a eu lieu pendant tout l'été. Aujourd'hui, ils ont eu la chance d'arriver à trouver la perle rare comme directeur général de la fondation en la personne de M. Dao. Celui-ci n'étant pas sans emploi au moment où ils l'ont engagé, il a un délai de congé et ne pourra travailler pour la fondation qu'en janvier. En septembre, ils ont désigné un bureau et un organe de contrôle. La loi adoptée par le Grand Conseil prévoit que le Conseil d'Etat doit également le ratifier. Ils ont suggéré que ce soit la Cour des comptes. Si tout va bien, le 26 octobre, le Conseil d'Etat aura ratifié les statuts, l'organe de contrôle, etc. La fondation sera inscrite au registre du commerce en novembre. Ainsi, il n'existe pour l'instant pas officiellement en tant que président la fondation.

Concernant le PL 12290, la loi qui crée la fondation PAV indique expressément que la fondation est liée par la législation cantonale et tous les accords conclus autour du PAV, avec le Parti socialiste et l'ASLOCA. En tant que président de la fondation, il est récipiendaire des différentes conventions. Le rôle de la fondation est d'acheter des droits de superficie des entreprises industrielles se trouvant actuellement sur les terrains du PAV et de les revendre aux particuliers qui décident de s'installer sur ces terrains

pour remplir les objectifs de la loi. Acheter des droits de superficie signifie trouver les bonnes solutions pour les entreprises qui sont sur ce périmètre pour qu'elles puissent être relocalisées ; cela exige de travailler en coordination avec la fondation des terrains industriels. Vendre des droits de superficie signifie mettre en œuvre la volonté du Grand Conseil et de la population genevoise : ils doivent s'assurer qu'ils auront la bonne quantité de logements, de coopératives, etc. Il doit ainsi vendre les droits de superficie comme l'ont voulu le Grand Conseil et la population, conformément aux accords passés avec le PS et l'ASLOCA, et conformément à la planification voulue par le canton. Dans 40 ans, il faudra rendre à l'Etat les terrains. A ce moment-là, il faudra que l'Etat n'ait pas perdu d'argent : l'opération devra être blanche. Ce projet de loi, s'il est appliqué, signifie que l'on exproprie la fondation PAV et que l'on souhaite donner gratuitement une partie des terrains à des personnes qui construiront dessus. En résumé, le projet de loi propose que la fondation PAV perde de l'argent. Si elle perd de l'argent avec cela, sachant qu'elle en perd pour faire des logements sociaux, pour planter des arbres en pleine terre, pour faire des installations photovoltaïques, il sera difficile de faire une opération blanche.

M. Dao confirme que la PPE à 10 francs/m² ferait perdre des recettes à la fondation, de même que le fait de devoir verser une indemnité à la valeur vénale. Cela sera très péjorant pour le business plan de la fondation.

Un EAG demande quel est leur point de vue sur la PPE en droit de superficie et quelles sont ses contraintes techniques.

M. Cramer répond que la notion de droit de superficie existe depuis cent ans en Suisse et est bien connue. Le droit de superficie signifie que le propriétaire d'un terrain reste bien propriétaire du terrain, mais accepte que quelqu'un s'installe dessus pendant une période de temps déterminée et fixée d'accord entre le propriétaire et le superficiaire. Le Code civil indique que cette période ne peut pas excéder 99 ans. Dans le PAV, ils vont remettre des terrains à des entreprises, et pendant plusieurs années, bien plus de la durée de vie de la fondation, et des choses vont être construites dessus. Quand quelqu'un veut faire un immeuble de logements sur un terrain, les conditions sont fixées, la durée du droit de superficie est faite en fonction du temps qu'il faut au promoteur pour amortir l'immeuble, et pendant ce temps, le promoteur superficiaire verse une rente au propriétaire relative au droit de superficie. Dans les dix dernières années de la durée du droit de superficie, des discussions ont lieu pour fixer les conditions auxquelles l'immeuble revient au propriétaire.

Il constate que des gens le contactent car ils sont intéressés à construire sur les terrains du PAV. Ils ne sont ainsi pas dérangés à l'idée de construire en DDP et d'ainsi payer pour construire. Honnêtement, il ne voit pas de différence avec la PPE, où quelqu'un construit son logement dans une des parties d'un étage de l'immeuble sur un terrain qui appartient à quelqu'un d'autre. Le mécanisme juridique se raccroche donc à quelque chose de connu depuis plus de cent ans concernant le DDP, et depuis des dizaines d'années pour la PPE. Concernant la PPE en DDP, il estime que c'est la même chose. Être propriétaire d'un immeuble ou d'un morceau de l'immeuble revient au même mécanisme.

L'EAG demande si, à la vente au bout de 10 ans pour une PPE en DDP en zone de développement 3, les normes de la zone de développement s'appliquent ou non.

M. Dao explique que l'avantage de la PPE en DDP est une accession facilitée à la propriété car le propriétaire n'a pas à payer la quote-part terrain : il achète pour 15 à 20% moins cher. Concernant le risque de spéculation, il estime que l'outil même de la PPE en DDP est anti-spéculatif car il y a une échéance à quelques années, qui fait que celui qui a acheté à la 60^e année sait qu'il doit potentiellement restituer le bien 30 ans plus tard, et ne peut donc pas vendre à un prix comme s'il était en pleine propriété. Le superficiant a par ailleurs toujours un droit de préemption. Il remarque que ce projet de loi se veut anti-spéculatif, mais, en lisant les conditions de restitution évoquées par le projet, il lui semble que c'est plutôt l'inverse. Le projet prévoit 10 francs/m² pendant cent ans. A la fin, ils doivent rendre une indemnité équitable correspondant à la valeur vénale du logement en pleine propriété. Le propriétaire va revendre un prix d'appartement comme si c'était en pleine propriété, y compris la valeur du terrain : il va faire 20% de plus-value, car la quote-part terrain qu'il n'a pas payée au départ sera intégrée. Celui qui achètera l'appartement aura tout intérêt à vendre son appartement à la 30^e année, car il fera une grosse plus-value. Selon lui, ce projet de loi n'atteint donc pas forcément son objectif. Par ailleurs, ils ont des expériences de PPE en DDP et ne voient pas d'inflation des prix sur les reventes, car le contrat de droit de superficie évite cette hausse des prix.

Un PLR explique que ce projet de loi découle d'une obligation légale et d'un engagement politique qui doit être éclairci. L'engagement politique est celui du Conseil d'Etat selon lequel la PPE en DDP était identique à la PPE tout court ; c'était l'objet de la campagne. Personnellement, il n'y a pas cru et a déposé ce projet de loi. Ce projet de loi fixe un prix de rente, une durée renouvelable et un prix de rachat. La rente correspond en langage courant à la location du terrain. Il a dit lors de son audition qu'il n'était pas accroché au

prix mentionné, mais qu'il fallait que cela corresponde à l'équivalent de la location. Concernant la durée, le département de l'époque lui avait dit que ce n'était pas un problème, car 99 ans c'était une durée possible. Le prix de rachat correspond au prix de la construction du logement. Lors de son audition, en présence de M. Dao, il a dit que, dans son esprit, la valeur vénale du logement en pleine propriété était le fait de racheter l'équivalent du logement construit soustrait de la valeur du terrain qui n'a jamais été acheté, mais qui a été renté. Ceci est l'objectif du projet et permet de matérialiser l'engagement politique pris par le Conseil d'Etat. Il comprend que cette formulation prête à confusion et demande ainsi quelle formulation conviendrait. Son objectif est que celui qui a payé la construction du logement sans acheter le terrain puisse revendre l'équivalent de la construction et non du terrain.

M. Cramer répond que le Code civil dit, à propos du droit de superficie, qu'en tant que propriétaire d'un terrain sur lequel quelqu'un construit, on reste propriétaire du terrain, et celui qui construit est propriétaire de la construction. A l'échéance du DDP, la construction doit être amortie et elle revient au propriétaire du terrain. Si la construction n'est pas amortie, car le DDP prend fin avant ou qu'il y a eu des investissements supplémentaires, cela est déjà prévu par le Code civil : le propriétaire du terrain doit verser une indemnité quand il reprend le bien. S'il est question que la fondation doive appliquer ce qui est déjà écrit dans le Code civil, il n'a évidemment pas de problème avec cela. Si le projet de loi dit autre chose, au-delà des exigences légales, et qu'il doit accorder des avantages supplémentaires au bénéficiaire du droit de superficie, il faut être clair sur ces avantages. La commission doit être consciente qu'à chaque fois qu'il donne un avantage à quelqu'un, il va perdre de l'argent. Le Code civil protège déjà le bénéficiaire du droit de superficie. Il y a une jurisprudence de cent ans.

Le PLR estime que ce n'est pas ce qui est pratiqué aux Adrets par l'Etat. L'objectif de ce projet de loi est de dire que la valeur de retour qui correspond au bien-fonds n'est pas revendue, car elle n'a jamais appartenu au titulaire du DDP, mais la valeur de retour du bien lui-même doit être planifiée.

M. Cramer suggère à la commission d'auditionner le magistrat et de regarder ce que dit le Code civil à propos du droit de superficie. Il répète que si ce projet de loi propose de faire quelque chose en plus que ce que prévoit la législation suisse, il faut le préciser. Il rappelle qu'à chaque prestation supplémentaire, il va perdre de l'argent et l'opération ne sera pas blanche après 40 ans.

Un PLR estime que le Code civil ne suffit pas, car celui-ci dit que les parties sont libres de fixer les conditions de retour. Il ajoute que la fondation ne va pas perdre de l'argent, car ce seront les titulaires qui vont construire. La question n'est pas de savoir s'ils vont perdre, mais de savoir combien ils vont gagner.

M. Dao répond qu'ils vont toucher l'argent de la vente, mais qu'ils vont aussi dépenser beaucoup d'argent. Il entend dans ces propos une certaine méfiance dans les cocontractants. Ce qu'il trouve dommage est que, avant de pouvoir se mettre d'accord avec le cocontractant, il aura des contraintes. Il s'interroge sur la nécessité d'une législation là-dessus.

Un PDC partage les propos de M. Aellen. Il estime que les règles doivent être fixées avant et non après. Le superficiaire doit savoir à quoi s'attendre. Il cite le rapport de Wüest Partner sur le droit de superficie qui dit qu'il est « opportun que le superficiaire soit incité à entretenir de manière économiquement judicieuse l'immeuble, et ce, dans l'intérêt commun du superficiant et du superficiaire, ce qui est encouragé lorsque les investissements du superficiaire sont indemnisés de manière adéquate ». Il est tout à fait possible de trouver une situation gagnant-gagnant.

M. Cramer répond qu'un projet de loi ne peut pas régler ce qui relève de relations contractuelles. Tous les différents cas de figure ne peuvent pas être inscrits dans la loi. Il invite vivement la commission à auditionner quelqu'un sur la notion de droit de superficie. Les investissements que fait celui qui est bénéficiaire du DDP pour entretenir l'immeuble sont pris en compte par le contrat de DDP. Dans les dernières années du DDP, il y a des discussions entre le propriétaire du terrain et le bénéficiaire du DDP pour éviter que ce dernier fasse des investissements très importants et que le propriétaire doive le dédommager. Il est important de prendre en compte le marché et les relations contractuelles. Le système juridique suisse comporte une forme de délégation aux relations contractuelles entre les parties. S'ils ont voulu une fondation PAV, c'est pour que le Grand Conseil ne décide pas de chaque contrat passé dans ce cadre.

Un PLR relève que la PPE permet à la classe moyenne d'accéder à la propriété. Cette classe moyenne a le potentiel de payer de l'impôt, contrairement à une forte tranche de la population genevoise. En créant de la PPE, ils permettent à une catégorie de la population d'accéder à la propriété et de payer des deniers à la collectivité. Il est important d'intégrer cela dans le PAV, dans un souci de mixité.

M. Cramer répond qu'en tant que président de la fondation PAV, il va de soi qu'il va travailler avec les mécanismes du marché. La mixité est par

ailleurs essentielle dans le PAV ; pour ne pas transformer ce quartier en ghetto, il faut qu'il soit attractif afin que d'autres personnes s'installent. Il peut affirmer sereinement qu'il s'assure qu'il y ait le plus possible de mixité sociale dans le PAV. Personnellement, il est peu favorable à ces projets de lois, car ils ne l'encouragent pas à faire de la PPE, puisqu'il va y perdre de l'argent.

Le président les interroge quant à leur position sur le PL 12291.

M. Cramer répond que s'il doit vendre 24% des terrains dont l'Etat est propriétaire à des investisseurs pour qu'ils fassent de la PPE, il y aura un conflit dans les missions qui lui sont confiées : vendre le quart des terrains du PAV et faire du logement social. C'est selon lui irréalisable.

M. Dao explique qu'ils perdent des revenus mais également des actifs. C'est péjorant à double titre.

Un PLR demande s'ils ont envisagé de construire de la PPE et de la vendre.

M. Cramer répond que son rôle n'est pas de construire. La loi sur la fondation PAV ne prévoit pas cela. La mission qui lui est confiée est d'acheter et vendre des droits de superficie. Lui demander de construire constituerait une autre loi.

Le PLR explique que ces deux projets de loi sont très complémentaires. Il estime que tout ce qui leur a été dit au moment du déclassement du PAV a été un écran de fumée. Il leur a été dit que la PPE en DDP était un équivalent de la PPE. En réalité, si on fait de la vraie PPE, on vend et on peut réaliser, ce qui n'est pas la mission de la fondation. Là, ils font de la PPE en droit de superficie pour obtenir un rendement fondé sur le fait que celui qui sera titulaire du DDP ne sera pas propriétaire et soit il sera dessaisi de son bien à l'issue du DDP, avec une indemnité non équivalente, car elle aura été amortie, ce qui n'a rien à voir avec de la propriété, soit il aura en effet une indemnité équivalente à une PPE ordinaire, et dans ce cas-là la fondation ne peut pas faire de gain. Par ailleurs, il se dit prêt à retirer ce projet de loi de toutes les contraintes contractuelles à condition qu'on enlève les contraintes contractuelles de toutes les autres lois votées par le Grand Conseil ces dernières années.

M. Cramer répond que ce que le Grand Conseil et la population ont voté sur la fondation PAV, c'est que l'Etat reste propriétaire des terrains. Cela est un immense frein à la spéculation immobilière. La plus-value se réalise au moment de l'acte de construire. Une fois que la plus-value a été acquise, il n'y en a plus d'autre.

Un EAG réagit aux propos du député PLR : ce n'était pas un écran de fumée. C'était une négociation claire pour dire que l'Etat resterait propriétaire et que des droits de superficie seraient faits sur les terrains.

Le président remercie les auditionnés et les libère.

Audition de M. Antonio Hodgers, conseiller d'Etat – DT, le 14 octobre 2020

M. Hodgers commence par le PL 12290. Il s'interroge sur le but poursuivi. Concernant l'aspect sur la loi Longchamp, il est redondant, car elle s'applique déjà. Quant au fait de porter sur la loi la rente du DDP, la question qui se pose alors est : pourquoi ces droits de superficie là, ceux de la PPE au sein du PAV ? On pourrait s'interroger sur tous les DDP du canton. De même, si on légifère sur le prix du DDP, pourquoi uniquement sur celui de la PPE et pas celui des autres types de logements. Cela va créer un traitement différencié par rapport au reste du canton ; il ne voit pas comment expliquer cela. Enfin, quant à la durée de 99 ans, il se demande pourquoi vouloir rigidifier le DDP à 99 ans alors qu'il y en a de plus courts. Il trouve aussi la question du retour à la valeur vénale problématique. Selon lui, les initiants veulent donner une indemnité financière à quelqu'un pour une propriété qui ne lui appartient pas. C'est comme si un locataire qui quittait un immeuble recevait la valeur vénale du logement qu'il a occupé pendant dix ans. Si la valeur vénale est transférée au propriétaire privé, elle est sortie des comptes de l'Etat et il s'agit d'une aliénation. Ainsi, l'Etat perdrait 20 millions de francs, et, en fonction de la construction de la PPE en DDP, 3 à 5 millions correspondant aux rentes. Actuellement, le prix de la rente est à 688 francs ; ce projet de loi fait passer la rente de 688 francs à 10 francs.

Ce projet de loi va selon lui amener à une aliénation indirecte, ce qui fait qu'ils ne pourront pas appliquer une partie de la loi, car elle sera contraire à l'art. 98 de la Constitution, par exemple sur le transfert de la valeur vénale. Ce projet de loi suscite plus de questions que d'autres choses, sachant qu'il aura un certain nombre d'impossibilités légales et techniques. Finalement, l'équilibre proposé par le projet de loi amènera l'Etat à ne pas proposer de la PPE au sein du PAV afin d'éviter d'activer ces dispositifs ingérables.

Concernant le PL 12291, il est plus clair dans son intention : il vise à modifier les équilibres de l'art. 4B LGZD approuvé par le peuple en 2018. Le problème fondamental de ce projet de loi est légal : l'art. 4A (nouveau) demande que la part de logements atteigne 24% en pleine propriété par étage, ce qui signifie, dans le cadre du PAV, aliéner le foncier public. Pour l'aliéner, l'art. 98 de la Constitution prévoit qu'il faut faire des projets de loi

d'aliénation parcelle par parcelle, ce qui n'est pas inclus dans le PL 12291. Ce projet de loi donne ainsi un objectif que le Conseil d'Etat ne peut pas atteindre par ses propres moyens. La dernière fois que le Conseil d'Etat a proposé d'aliéner de la PPE en pleine propriété, le Grand Conseil a refusé. De plus, même si le Grand Conseil le voulait, la population pourrait lancer un référendum et contester les lois d'aliénation.

Un PLR affirme que la loi Longchamp dans sa teneur actuelle ne vise pas la PPE en droit de superficie, mais uniquement la vente et la location. Si M. Hodgers pense le contraire, il lui demande sur quelle disposition légale il s'appuie pour dire que cela concerne la PPE en droit de superficie.

M. Hodgers répond que, du point de vue du Code civil, la PPE en droit de superficie est de la PPE en pleine propriété. La PPE qui est en zone de développement, qu'elle soit en DDP ou non, est donc parfaitement concernée par la loi Longchamp. Un avis de droit pourrait confirmer cela.

Le PLR relève que l'art. 5 LGZD mentionne les logements destinés à la vente et les logements destinés à la location. Si l'avis de droit confirme qu'un logement destiné à la vente inclut le droit de superficie, cela ne lui pose pas problème, mais il souhaite le voir. Selon lui, ce n'est pas ce qui est marqué. L'art. 5, al. 1, lettre b comporte une parenthèse qui précise la question des logements destinés à la vente et qui ne vise pas cela. Le PL 12290 permet de clarifier la situation de la PPE en DDP par rapport à la loi Longchamp.

M. Hodgers répond que du point de vue du droit suisse, la PPE en DDP est de la propriété par étage. Il existe d'autres PPE en DDP sur le canton et la loi Longchamp s'y est appliquée, sans aucune contestation. Il existe des cas concrets d'application : les Adrets.

Le PLR demande un acte type des Adrets pour voir comment il a été rédigé.

M. Hodgers affirme que pour l'Etat, la loi Longchamp s'applique pour la PPE, qu'elle soit en droit de superficie ou non, si elle est en zone de développement.

Le PLR revient sur la remarque de M. Hodgers sur le fait que le PAV serait traité distinctement du reste par rapport à la modification de la loi. C'est le cas, dans un souci de cohérence : le PAV fait l'objet d'une loi spécifique où les catégories de logements ne sont pas les mêmes.

M. Hodgers demande pourquoi la PPE en DDP au PAV devrait avoir un régime différent que dans le reste du canton.

Le PLR répond que c'est parce qu'il n'y a pas de PPE ordinaire, sous réserve de l'application du PL 12291, et que, personnellement, il considère que la PPE en DDP n'est pas de la PPE ordinaire.

M. Hodgers estime que ce projet cherche à mettre des dispositions particulières d'application du Code civil suisse au niveau genevois. Le droit de superficie est réglé par le droit suisse. Ici, ils cherchent à créer un corpus législatif d'application d'un élément du droit suisse pour y mettre des restrictions cantonales. Dans ce cas-là, il se demande pourquoi le faire seulement pour le PAV. Il demande quel argument ils pourront mobiliser pour justifier l'inégalité de traitement par rapport aux autres exemples de PPE en DDP.

Le PLR explique que ce projet de loi vise à fixer un prix de rente modeste, une durée de PPE en DDP longue et à prévoir une indemnité de retour qui correspond à la valeur vénale, terrain non compris. S'il faut changer la formulation du texte pour des raisons de compréhension, il est prêt à le faire. Il insiste sur le fait qu'il s'agit de la valeur de la construction et non de celle du terrain. Ces notions de rente faible, de durée longue et de droit de retour à valeur vénale, pour la construction et non le terrain, sont là pour être le plus proche possible de la notion de PPE en pleine propriété. Quant à la question de la raison pour laquelle le faire seulement au PAV, c'est parce que le PAV a un régime spécifique qui interdit de faire de la PPE en pleine propriété.

M. Hodgers répond que l'art. 98 de la Constitution régit la manière dont l'Etat de Genève peut aliéner les parcelles. Pour des raisons historiques, il y a beaucoup de parcelles publiques au PAV, mais il y en a aussi des privées, qui pourront faire de la PPE en pleine propriété. Il n'y a pas de régime spécifique au PAV, mais un foncier spécifique au PAV. Il se demande si l'intention derrière ce projet de loi n'est pas qu'il y ait beaucoup plus de projets de loi d'aliénation. Selon lui, ce projet de loi crée un régime très spécifique pour compenser le fait que le PAV soit à 80% des parcelles en bien public, car Genève a considéré qu'il était plus intéressant pour la prospérité des entreprises d'avoir un foncier public mis en droit de superficie plutôt que de la spéculation foncière en zone industrielle. Il se demande alors s'il ne serait pas plus simple d'annoncer directement qu'ils voudraient un parcellaire plus équilibré au PAV.

Le PLR indique que, si la question de M. Hodgers est de dire que le PL 12290 perd une partie de son sens si le 12291 est accepté, sa réponse est oui.

M. Hodgers remercie le député PLR pour sa précision sur la valeur vénale. Il faut selon lui préciser que la valeur du terrain est exclue. Par ailleurs, à l'issue des droits de superficie, il y a toujours une considération de la valeur intrinsèque, qui est une valeur juridiquement plus précise que la valeur vénale, qui correspond à la valeur d'indemnisation du titulaire du DDP. La suite du raisonnement du député PLR lui convient parfaitement quant au fait que la valeur de la propriété n'est pas égale à zéro à l'issue du DDP.

Le PLR indique que le futur président de la fondation PAV leur a dit que sa compréhension était qu'il n'y avait pas forcément de droit de retour.

M. Hodgers répond que légalement, il est possible de se mettre d'accord pour le zéro, mais que dans les faits, il y a toujours le respect de la valeur intrinsèque. Enfin, il aborde la question de la rente. Quand l'Etat loue, il donne une valeur économique à un privé pour un usage personnel, à savoir un logement. Pourquoi le contribuable devrait perdre de l'argent pour les quelques-uns qui auront accès au logement en PPE au sein du PAV ? Faire passer la valeur de 688 francs à 10 francs réduit le rendement pour le contribuable.

Le PLR demande si le DDP est actuellement à 688 francs/m².

M. Hodgers le confirme.

Le PLR comprend que les gens paient une rente 68 800 francs par année, pour un appartement en DDP de 100 m². Son projet de loi parle de la surface du logement.

M. Hodgers répond qu'avec le droit de superficie il est question du sol, pas de SBP. La rente est à 688 francs/m² et est intégrée dans les charges de la copropriété. Il revient sur le refus du projet de loi d'aliénation des 50 PPE aux Adrets. Après le refus, elles ont été converties en PPE en DDP. A part trois ou quatre familles, toutes ont été d'accord d'acquérir en PPE en DDP. Il est intéressant que plus de 90% des gens qui allaient acquérir en pleine propriété ont accepté d'acquérir en droit de superficie. La conséquence pour eux est qu'ils n'ont pas acheté le sol, cela fait 1000 francs de différence.

Le PLR explique que le souhait des auteurs du projet de loi est que celui qui a un 100 m² ne paie pas plus que 100×10 francs à l'année.

M. Hodgers répond qu'il faudra auditionner l'OCLPF au sujet des calculs des valeurs foncières et comment sont répercutés les 688 francs/m² dans les plans financiers et dans les charges de copropriété. Il est certain qu'à 10 francs/m², la perte pour l'Etat est sèche et estimée à 20 millions, plus une perte de rente annuelle estimée entre 3 et 5 millions. C'est ce que le

contribuable devra compenser pour donner une valeur économique au bien privé de quelques personnes.

Le PLR attend les calculs.

Un EAG affirme qu'il n'est pas question d'aliéner quoi que ce soit et de faire perdre de l'argent au contribuable. Sur la question de l'avis de droit, il ne pense pas qu'un notaire actuel puisse faire un avis de droit sur un DDP sans avoir examiné de manière très claire les conditions juridiques dans lesquelles il exerce son métier. Selon lui, il n'est pas nécessaire d'avoir un avis de droit.

Une MCG précise que la référence légale sur laquelle se fonde M. Hodgers est l'art. 712d du Code civil, en particulier l'alinéa 2, qui indique que l'inscription peut être requise « en vertu d'une déclaration du propriétaire du bien-fonds ou du titulaire d'un droit de superficie distinct et permanent, relative à la création de parts de copropriété selon le régime de la propriété par étages ». Quant à l'avis de droit, il y a une publication de Tout l'Immobilier du 5 mars 2018 avec l'avis de M. Mark Muller, qui dit que pour une personne qui veut acquérir un droit de superficie en propriété par étages, cela va lui coûter l'argent de la rente à verser au superficiant, et ce n'est pas une bonne opération sur le plan fiscal.

Le président propose de réfléchir à la façon d'obtenir les informations complémentaires.

M. Hodgers répond que, sur la question de la loi Longchamp, ils devraient auditionner un notaire. Ils peuvent demander à l'OCLPF s'il y a un contrat type de vente pour les Adrets, ainsi que la question des prix. La rente à 688 francs est un prix pour les hautes densités. Il en existe d'autres, comme aux Adrets, à 558 francs à 3,5% de taux de rente, ce qui porte à 19 francs/m² SBP. La valeur de 10 francs/m² a été comprise par les services qui ont fait la note au Conseil d'Etat comme la valeur intrinsèque. Si c'est une valeur de rente, le taux de 20 francs sera porté à 10 francs. C'est quand même une perte, mais pas de la même teneur. Pour les questions économiques, il faut demander au DF.

Le président demande s'ils peuvent obtenir la note mentionnée par M. Hodgers.

M. Hodgers répond que les informations qu'elle contient peuvent leur être transmises.

Un PLR remercie M. Hodgers pour la distinction sur les 19 francs. Il aimerait les calculs avec cet élément-là, en prenant en compte les 19 francs et les 10 francs. Par ailleurs, plus qu'un avis de droit, il aimerait l'audition de la

Chambre des notaires, ainsi que l'audition du DF sur les chiffres corrigés sur la base des échanges de ce jour.

M. Hodgers précise que l'OCLPF calcule les valeurs, qui ont un impact sur les rentes et la valeur des actifs de l'Etat qui est comptabilisée par le DF.

M. Pauli rappelle que la loi PAV n'est pas une loi qui figure dans le recueil systématique de l'Etat de Genève, car elle concerne une zone. A priori, pour modifier des dispositions particulières de cette loi, il faut respecter la procédure de plan de zone : enquête publique, préavis des municipaux, etc.

Le président comprend que s'ils vont de l'avant avec ce projet, il passe par une procédure de modification de zones.

M. Hodgers répond qu'il risque d'être invalidé parce qu'il ne respecte pas la procédure.

Le président remercie M. Hodgers et le libère.

Audition M^e Patrick Bonnefous, président, accompagné de M^e José-Miguel Rubido (excusant M^e Bénédicte de Candolle) et de M^e Antoine Anken, membres de la Chambre des notaires, le 28 octobre 2020

M^e Bonnefous remercie les commissaires pour leur accueil. Convoqués afin d'être entendus dans le cadre du projet de PPE en droit de superficie – domaine juridiquement technique – lui et ses confrères sont à disposition pour répondre aux questions des commissaires.

Un PLR s'enquiert de l'appréciation des notaires sur la gestion du parcellaire lors de PPE en droit de superficie, et quelles en sont les implications.

M^e Bonnefous explique que la PPE en droit de superficie n'est pas inconnue, puisqu'elle existe déjà dans la zone industrielle. Cependant, peu de PPE ont été constituées en matière de logement à Genève, et les notaires n'ont donc que peu d'expérience dans ce domaine. En revanche, ils ont de grandes expériences sur les conséquences du droit de superficie, lequel paraît plus approprié pour les locaux commerciaux ou les activités économiques et commerciales, car il permet aux entrepreneurs de conserver des liquidités plutôt que de les investir dans leur outil de travail. Il est plus réservé en ce qui concerne le logement, car le droit de superficie laisse entrevoir au particulier une possibilité d'acquérir un logement dont il n'est pas réellement propriétaire. La difficulté du droit de superficie réside dans son échéance et son financement ; il s'agit d'une mise à disposition sur une durée limitée.

Le PLR s'interroge sur l'appréciation des auditionnés par rapport aux instituts bancaires et aux caisses de pension, lorsque des fonds de la caisse de pension et du 2^e pilier doivent être libérés pour l'acquisition de son propre logement et de sa résidence principale. Puisque les personnes ne deviennent pas propriétaires, il pense que des considérations sur la durée du droit restant sont certainement prises en considération. Il se demande à partir de quelle durée il est estimé que les objectifs d'acquisition de son propre logement ne sont plus respectés.

M^e Bonnefous répond qu'il s'agit d'une question centrale. S'il a bien compris le projet, l'Etat souhaite limiter et contrôler les droits durant 10 ans, sur une durée totale de 99 ans.

La première phase de 10 ans permettra effectivement un contrôle, lequel disparaîtra passé ce délai, comme pour la zone de développement 3, l'approche est alors différente. Par ailleurs, M^e Bonnefous pense, puisque le DDP est un immeuble au sens strict, qu'une personne devrait pouvoir utiliser son deuxième pilier pour acquérir son logement.

M^e Rubido relève que la première difficulté du notaire, lors de la vente d'un logement en DDP/PPE, c'est d'expliquer à l'acquéreur en quoi consistera son droit. Ensuite, ce dernier fera face à une deuxième difficulté qui est celle de convaincre la banque et sa LPP de le suivre dans son achat. Juridiquement parlant, convaincre la LPP ne devrait pas poser trop de problèmes du moment que la condition principale, qui est celle d'acquérir son logement, est réalisée. En revanche, il sera probablement plus difficile de convaincre la banque, car le prêteur réfléchit en termes de risque et d'amortissement du risque.

Plus l'acquéreur se présentera proche de la fin de la durée du droit, moins le créancier gagiste sera enclin à prêter, ou du moins il exigera des conditions d'amortissement beaucoup plus difficiles.

M^e Bonnefous craint que l'acquéreur n'identifie l'acquisition en PPE sur un droit de superficie comme une acquisition immobilière. La problématique de la fin du droit de superficie commence à apparaître aujourd'hui, notamment en zone industrielle ou à Genthod. Il est difficile d'assimiler cette problématique lors d'une projection sur 100 ans ; cependant, plus l'échéance approche, plus le problème surgit.

Le PLR se demande ce que diront les gardiens des minutes dans 75 ans. Il prend l'exemple d'un petit-fils qui déciderait de liquider sa caisse de pension en vue d'amortir la dette de ses grands-parents, à 25 ans de l'extinction du droit, et s'interroge sur la réponse qui lui serait donnée.

M^e Bonnefous répond que tout dépend du mode de calcul de l'indemnité au moment du retour. Dans le cas évoqué par le PLR, si ce mode de calcul a un sens par rapport à la valeur de l'objet au moment du retour, il pourrait se porter garant auprès de la caisse de pension et de la banque.

M^e Anken ajoute qu'il serait compliqué de donner une valeur à l'objet, puisque le contrat signé en 2020 prendra échéance en 2120. Selon lui, il serait donc préférable d'établir des règles de calcul claires et pérennes dans le temps, ou pouvant être revues le cas échéant. Les notaires ont aujourd'hui affaire à des contrats de droit de superficie qui commencent à avoir plusieurs dizaines d'années, et ceux-ci sont assez peu lisibles aux yeux de citoyens de 2020 ; les problématiques qui se posaient il y a 40 ou 50 ans ne sont plus tout à fait les mêmes aujourd'hui. Il serait donc bénéfique que ce genre de clauses puissent évoluer dans le temps et être peaufinées ou mises au goût du jour.

M^e Rubido relève que l'acquéreur achète généralement un logement afin de le transmettre. En tant qu'officier public, il doit l'informer que la transmission sera limitée ; cependant, les gens ont de la peine à le comprendre. En outre, si une caisse de prévoyance ou une banque l'approche pour lui demander de garantir que l'achat est destiné au logement, il répondra par la positive, tout en précisant que la durée de la possession est limitée. Il revient ensuite au fonds de prévoyance ou à la banque de décider si elle prend le risque de prêter, et à quelles conditions. Toutefois, le risque pour le fonds de prévoyance est moindre, parce qu'une fois la retraite atteinte, le fonds de prévoyance investi dans le logement est totalement acquis. Cela devient donc une perte pour l'acquéreur, et non pour le fonds de prévoyance. En revanche, si l'acquéreur n'est pas en activité, le fonds de prévoyance devra avoir la garantie qu'il pourra récupérer le fonds. Ainsi, le prêteur ne risque rien à partir du moment où, dans le contrat de superficie, il est possible de constater que la personne va couvrir tant son fonds de prévoyance investi que le capital prêté.

M^e Bonnefous ajoute que le mode de calcul de l'indemnité de retour doit inciter la communauté des propriétaires à maintenir l'entretien du bâtiment. En effet, plus l'échéance du droit approche, plus le risque court que le bâtiment soit moins entretenu. Il faut donc stimuler le maintien du capital puisque le terrain ne leur appartient pas, et que seul un indice de vétusté peut être appliqué à l'immeuble.

Un PDC demande si la loi Longchamp s'applique en cas d'acquisition d'un droit de superficie en zone de développement. En effet, il est mentionné en page 3 du projet que cette nouvelle catégorie de logement n'est pas visée par le champ d'application matériel de la loi. En outre, cette question était controversée lors d'une précédente audition.

M^e Bonnefous souligne que l'acquéreur n'achète pas un droit de superficie, mais un lot de PPE sur un droit de superficie. Puisqu'il s'agit d'une zone de développement, il aurait tendance à dire que ces logements se rapprochent de ceux en zone de développement 3, quand bien même la personne n'est pas propriétaire du fonds.

M^e Anken ajoute que le cas s'est déjà présenté, et que dans l'esprit, la loi Longchamp a été considérée comme applicable, et donc appliquée ; cela paraissait évident, à tort ou à raison.

Le PDC demande combien de transactions cela concerne.

M^e Anken répond qu'il s'agit de plusieurs dizaines de transactions.

Le PDC s'étonne du peu de dispositions légales en matière de détermination de l'indemnité de retour dans le Code civil. Il se demande si les propriétaires prévoient dans les contrats des méthodes pour déterminer l'indemnité de retour, ou s'il est simplement fait référence aux dispositions du Code civil.

M^e Bonnefous explique que les contrats de droit de superficie évoluent. Il est tout à fait possible de se calquer sur la pratique utilisée par la FTI dans le cadre des contrats commerciaux, et toutes sortes de méthodes de calcul conventionnelles sont possibles en fonction de ce qui est construit et de la durée.

M^e Rubido relève que plus la façon de calculer est vague, moins il est nécessaire de se projeter dans 100 ans. Inversement, pour être précis sur la façon de calculer cette indemnité, il faut être capable de savoir ce que va valoir la PPE dans 100 ans, ce qui est extrêmement difficile. Il serait donc judicieux de jongler entre les deux extrêmes pour essayer d'avoir des règles assez précises, mais suffisamment souples pour s'adapter à l'évolution du temps.

M^e Bonnefous ajoute qu'un système d'expertise et des indices éventuels pourraient par exemple être utilisés.

Le PDC demande si M^e Bonnefous fait référence à l'expertise de la valeur vénale au moment du retour.

M^e Bonnefous répond par la positive, et précise que cette expertise tiendra compte de la vétusté du bien.

Le PDC se fait confirmer que, à défaut d'indemnité de retour bénéficiant au superficiaire, le propriétaire sera lésé parce que le bien ne sera plus entretenu à partir de la 60^e ou 70^e année, par exemple.

Un PLR demande comment calculer la rente au m², et constate que le projet de loi prévoit de fixer cette rente à 10 francs/m² au maximum. Il pense

que les notaires ont raison de mettre l'accent sur l'improbable possibilité pour l'Etat de calculer maintenant un prix qui soit juste économiquement dans 99 ans. Il trouvait intéressantes la démarche consistant à tenir compte des emprunts et toutes les questions d'entretien, mais cela est difficile à évaluer. En effet, certaines personnes peuvent s'endetter, et d'autres pas du tout. L'Etat a décidé de céder ses terrains, et la seule logique qu'il pourrait faire valoir c'est le rendement, peu importe ensuite les goûts des uns et des autres ; cela ne devrait pas impacter ce que l'Etat encaisse. Il demande quelle est la valeur – intrinsèque ou vénale – que les notaires estimerait juste.

M^e Bonnefous fait remarquer que cette question sort de son domaine d'activité. Tout dépend des clauses du contrat de droit de superficie : si celles-ci imposent un certain amortissement dans un certain délai d'une dette qui est déterminée sur le 80% de la valeur vénale initiale, alors le problème est plus ou moins réglé – à moins que la banque, en cours de durée du contrat, n'accepte une augmentation de cédule ou une augmentation de prêt.

En effet, si une clause d'amortissement est introduite dans le contrat de droit de superficie, ce qui est généralement le cas, M^e Bonnefous signale qu'il y a alors une obligation d'amortir tout ou partie de la dette avant l'échéance du droit. Par ailleurs, le fait d'imposer le maintien du capital, c'est-à-dire l'entretien du bâtiment, passe par le fonds de rénovation, qui doit être alimenté.

Un PLR s'interroge sur l'intérêt de tenir compte de la valeur de la cédule puisque, lors de sa constitution, les notaires perçoivent la taxe pour l'Etat.

M^e Rubido rappelle que le minimum doit être de pouvoir couvrir le prêt hypothécaire et le fonds de prévoyance, cas échéant, pour que l'objet soit attractif. Le reste concerne le commercial et l'intérêt de la partie.

Le PLR se demande comment incorporer les questions du fonds de l'entretien ou de la rénovation.

M^e Bonnefous répond que ces éléments sont incorporés dans le règlement de copropriété. En revenant sur la problématique de la taxe perçue sur les cédules ou les droits d'enregistrement au moment de l'acquisition, il souligne que l'impact est difficile à évaluer. Il est difficile de prévoir si Casatax sera applicable ou non, ou si elle aura augmenté. Selon son avis, ce ne sont pas des critères qui peuvent être retenus puisqu'ils existent en matière d'acquisition, quelle qu'elle soit.

M^e Rubido ajoute que les frais d'acquisition sont aussi amortis avec le temps. Les frais d'acquisition d'une personne propriétaire depuis plus de 10 ans sont plus facilement amortissables que ceux d'une personne propriétaire depuis 2 ans.

M^c Bonnefous fait remarque que le prix de rente de 10 francs/m² est certainement inférieur à celui prévu pour la zone industrielle.

Le PLR acquiesce et souligne que telle était la volonté des signataires de ce projet de loi. Il faut certaines garanties pour vendre à la population la possibilité de devenir propriétaire dans le PAV d'un droit de superficie. Si les gens paient une forme de loyer, alors il ne s'agit plus de propriété mais plutôt d'une forme de location avec le bailleur Etat, dont la seule logique devrait être de maximiser les rendements pour pouvoir les redistribuer.

M^c Bonnefous précise qu'il s'agit d'une propriété limitée dans le temps. Par ailleurs, le projet prévoit des obligations sur une durée de 10 ans, mais il se demande ce qui se passera après cette période, alors qu'il restera une durée de possession de 99 ans par le biais du droit de superficie.

Le PLR trouve logique qu'une personne qui irait chez le notaire pour signer un acte à 10 ans du terme, qui constitue une cédule et qui paie des droits puisse légitimement penser qu'au moment du retrait du droit, il indemnise au minimum la cédule.

M^c Anken souligne que le critère doit être le montant de la dette hypothécaire, et non celui de la cédule hypothécaire ou/et du montant de la cédule. En effet, la cédule est la garantie donnée en échange de la dette. Il est ainsi techniquement possible d'avoir au Registre foncier une cédule de 10 millions de francs sur un bien qui vaut 100 000 francs, bien que cela n'ait pas sens économiquement parlant. Si l'Etat souhaitait poser des critères d'indemnisation à l'échéance qui tiennent compte de cédules, il faudrait donc parler de dette hypothécaire, car il s'agit de la dette effective qui est due au banquier.

Le PLR fait remarquer qu'il serait possible d'avoir une situation où le jeu du futur propriétaire serait d'avoir une dette hypothécaire très importante à la fin, dont il sait en tout cas qu'elle sera la valeur de l'indemnisation. Il trouve intéressante l'approche selon laquelle un acquéreur constituerait une cédule à 10 ans du terme et paierait des droits à l'Etat, car par définition il s'endette de ce montant. Il lui semble que la valeur est alors assez juste.

M^c Rubido signale qu'après 10 ans la personne n'a plus l'obligation de conserver le titre de résidence principale.

Le PLR constate que si la personne le fait tout de même, l'Etat s'y retrouve, car il encaisse de l'argent supplémentaire. Selon lui, il s'agit d'une juste évaluation de la mise à disposition du sol.

M^c Rubido relève qu'une personne ayant endetté son logement pour l'acquérir doit être remboursée de sa mise. En revanche, la question est autre si la personne a surendetté son logement afin de l'utiliser pour autre chose.

Dans ce cas, il n'est pas certain que la personne doit être remboursée de ce surendettement, car c'est un risque qu'il a décidé de prendre.

M^e Bonnefous est d'avis que la problématique est différente selon que l'on se trouve avant ou après la période de contrôle de 10 ans. Après cette période, les possibilités sont multiples : location, hypothèque, vente sans contrôle du prix, etc. Cette différence le dérange, car dans le cas où le propriétaire louerait son logement dès la 11^e année, le prix de rente de 10 francs/m² n'est plus forcément juste. L'Etat, et donc le contribuable, se retrouve alors lésé.

Pour ces raisons, le contrat de droit de superficie prévoit souvent l'augmentation de la rente une fois que le bien ne sert plus de logement, ou n'est plus affecté à l'activité principale pour la zone industrielle.

Un PDC demande si les critères d'augmentation ou son montant sont précisés.

M^e Bonnefous rappelle qu'il raisonne par analogie avec la pratique appliquée pour la zone industrielle et artisanale. Il s'agit généralement d'un doublement de la rente, avec l'accord du superficiant.

M^e Rubido rend attentif à l'écart entre la situation de la zone de développement et celle de la zone industrielle : pour cette dernière, il y a un superficiant et un superficiaire. Or, en zone de développement, l'Etat aura affaire à une assemblée de superficiaires. Il se pourrait que certains superficiaires aient loué leur bien, tandis que d'autres l'utiliseront encore comme logement. Cet aspect doit être pris en compte, et il n'est que peu connu actuellement.

M^e Anken avance la possibilité de convenir par contrat que la rente impactant l'ensemble des copropriétaires soit contractuellement convenue et divisée en autant de lots de PPE qu'il y en a. Cela permettrait de gagner en souplesse : une partie de la rente continuerait à être bon marché pour les propriétaires utilisant leur bien comme logement, et une partie serait plus élevée pour les propriétaires ayant choisi de louer leur bien. Il lui semble contractuellement envisageable de prévoir une telle clause dans un contrat de superficie, respectivement dans la mise en PPE greffée par-dessus ce contrat.

M^e Bonnefous rappelle que la rente est garantie pas une hypothèque correspondant à 3× la rente annuelle. Cela signifie que la garantie sera augmentée pendant la durée du droit de superficie, puisqu'elle est généralement indexée.

Un S comprend que la possibilité de diviser contractuellement la PPE par lots ne serait plus possible si la rente est fixée dans la loi.

M^e Bonnefous informe que la division contractuelle est possible parce que les lots de PPE sont divisés en millièmes ; il est donc possible de procéder en fonction des millièmes sur chaque lot de PPE.

Le S constate que la fixation de la rente telle que prévue dans le projet de loi ne permettra plus cette liberté aux contractants.

M^e Bonnefous fait remarquer qu'il est possible de prévoir beaucoup de choses, mais que le problème intervient à la fin du droit, comme cela peut être observé à Genthod.

Un PDC demande quelques explications sur la problématique rencontrée par la commune de Genthod.

M^e Bonnefous ne connaît pas le dossier en détail, mais explique que la commune était propriétaire et avait accordé des droits de superficie pour des petites maisons au Creux de Genthod. La volonté communale était de récupérer son terrain à l'échéance des droits. Une fois arrivée, les superficiaires, qui, au fil du temps, avaient assimilé leur maison comme leur propriété, se sont trouvés contraints d'accepter que leur droit de superficie ainsi que tous les droits réels y rattachés s'éteignent. Un référendum a été lancé, mais il ne sait pas où en sont les choses aujourd'hui. Bien que les propriétaires devaient avoir conscience du contrat et donc savoir que leur droit allait s'éteindre, le système du droit de superficie peut créer un flou dans l'esprit d'un non-juriste.

M^e Anken relève que le premier rôle d'un notaire est d'informer la personne qui signe un contrat. Plus des couches juridiques complexes sont ajoutées à ce contrat, et malgré toute la peine et le temps que le notaire consacrerait aux explications, il est fort probable que certaines notions – peut-être parmi les plus graves – ne soient pas bien saisies par l'acheteur. En outre, la personne doit se souvenir de ces informations des dizaines d'années plus tard. Il y a donc une complexité juridique qu'il faut prendre en compte dans ce processus.

M^e Rubido complète : la situation est encore pire si la personne acquiert par succession, car l'héritier peut ne pas passer par un notaire.

Un PLR pense qu'il faut fixer, dans ces cas de succession, une valeur qui est celle que l'Etat taxe dans le cadre de la succession. Il prend l'exemple d'une personne qui décéderait à 98 ans du droit de superficie et dont les droits passeraient aux héritiers : il serait étrange que l'Etat ne retienne pas comme dédommagement à l'échéance du droit la valeur du bien utilisée un an plus tôt dans le cadre de la succession.

M^e Bonnefous confirme qu'une valeur différente peut être retenue, car la valeur fiscale est différente de la valeur vénale ou de la valeur intrinsèque, par exemple.

Un PLR note l'importance de fixer un cadre législatif dans ce domaine.

M^e Bonnefous suggère l'utilisation d'une méthode de calcul. En travaillant sur des indices avec un point de départ, il est possible de calculer une valeur dans une période donnée.

Le président remercie les auditionnés et les libère.

Fin des travaux et votes, le 16 avril 2022

Le président ouvre la discussion.

Un UDC relève que ces projets de loi sont en suspens depuis longtemps et que les auditions ont été faites. Il est temps de lancer le débat de fond sur ces deux projets de loi. Il soutient les deux projets, qu'il trouve très pertinents, en particulier dans le contexte actuel. Au vu de tous les éléments que la commission a vus, il est temps de les voter.

Un PDC approuve ces propos. Concernant le PAV, il y a eu des réunions informelles entre le Conseiller d'Etat et des représentants des partis représentés au Grand Conseil. Ces réunions visaient à aboutir à un accord. Deux propositions ont été faites. La gauche devait revenir avec sa position sur celles-ci. Il en ressort que, au vu du contexte électoral, il n'était pas question de heurter l'ASLOCA, de sorte qu'aucun accord n'était envisageable. Ainsi, faute d'accord sur le périmètre du PAV, il ne voit plus de raison de garder gelés ces projets de loi. Toutes les auditions ont eu lieu. Il ne reste plus qu'à voter.

Un S souhaiterait que les propositions de compromis soient évoquées au sein de cette commission. Le cas échéant, il serait intéressant d'en discuter dans ce cadre avant de passer au vote. Par ailleurs, il s'agit d'un dossier ayant fait l'objet d'un référendum sur une base historique, d'accords entre toutes les parties, d'un nouvel accord. Il y a ensuite les deux coups de boutoir présentés à travers ces deux projets de loi, sur lesquels il faudrait trouver un accord. Il est clair que la capacité d'atteindre un accord est vraisemblablement limitée. Il serait ainsi intéressant que la commission soit saisie des discussions qui ont eu lieu avec le Conseiller d'Etat.

Un PDC répond que les discussions avaient lieu sous les réserves d'usage. S'il n'y a pas d'objection, il est prêt à évoquer les propositions qui ont été faites.

Il n'y a pas d'objection.

Un Vert observe qu'il y a deux autres projets de loi sur le même sujet à la commission du logement. Il faudrait prendre garde à ne pas faire deux fois le même débat. Les propositions du PDC semblent davantage liées aux textes qui sont traités à la commission du logement. Il n'a toutefois pas d'objection à ce qu'elles soient mentionnées ici.

Le PDC explique que la première proposition était d'avoir une répartition des trois tiers sur les terrains publics propriétés de l'Etat au PAV, mais avec un abandon de la pleine propriété sur les PPE. Les 20% de PPE sur les terrains de l'Etat seraient convertis en droit de superficie. Il précise que cela concerne les terrains de l'Etat sur le périmètre du PAV. Cette proposition n'a pas été acceptée. Une seconde proposition consistait à abandonner la pleine propriété ou la PPE en droit de superficie, mais de demander un nombre équivalent de ZDloc et de LUP avec un nombre inférieur de PPE en droit de superficie ; soit, environ : 4000 de ZDloc, 4000 de LUP et un peu plus de 1000 logements en PPE en droit de superficie. Cette seconde proposition a été informellement refusée par les partis représentés dans le groupe de travail. Certains députés y étaient favorables, mais le contexte électoral ne leur permettait pas d'accepter une telle proposition.

Un S demande si le département était prêt à s'exprimer sur la teneur de ces propositions.

M^{me} Schärliig indique qu'elle ne peut pas répondre à cette question, n'ayant pas été présente à la dernière réunion avec le magistrat. Il faudrait davantage demander aux représentants de l'OCLPF.

Le S observe qu'il y a aussi la question de l'intention politique du département, pour laquelle le Conseiller d'Etat devrait s'exprimer. Il demande si le magistrat souhaite porter un message politique devant la commission sur ces propositions.

Le PDC répond que le message politique a déjà été donné par le Conseiller d'Etat. Cela se trouve dans un procès-verbal accessible aux membres de la commission, où il a indiqué qu'il était favorable à ce qu'il y ait une répartition des logements plus ou moins conforme à ce qui est prévu par l'art. 4A LGZD sur le périmètre du PAV. Il a également dit dans le cadre des discussions qu'il était très important de revoir les typologies de logements sur le périmètre du PAV, dans la mesure où la diversité n'était pas assurée en l'état. Ce que lui-même retient du département est une volonté d'aller de l'avant dans le sens du 4A, avec une répartition équilibrée, mais que le chef du département n'est pas suivi par ses troupes.

Un S se souvient que le 14 octobre 2020, le magistrat a été entendu dans cette commission sur ces deux projets de loi. Sa question était de savoir si le

département s'est exprimé sur les deux propositions évoquées par le député PDC. Il ne sait pas si ces propositions vont être traduites en amendements, ou si ce sont juste des propositions faites dans le but de fédérer un nouvel accord et si, dans ce dernier cas, en l'absence d'accord, ils en resteraient aux projets de loi initiaux. Si tel est le cas, mieux vaut passer au vote.

Le PDC répond que c'était en effet des propositions visant à aboutir à un accord. Ainsi, s'il n'y a pas d'accord, ils veulent aller de l'avant avec les projets initiaux.

Une MCG s'interroge sur l'art. 4, al. 12 du PL 12290. Il est question d'une rente annuelle n'excédant pas 10 francs/m² ; elle demande si cela signifie que si un superficiaire a un appartement de 100 m², il n'a pas le droit de le louer plus de 1000 francs par année.

Un EAG répond par la négative. Il s'agit de la rente qu'il doit à la FTI. Il revient sur la proposition sur les 1000 logements en PPE en DDP. Il demande s'ils maintiennent le PL 12291, qui demande 24% de PPE en droit de superficie.

Un PDC répond qu'ils maintiennent le projet de loi. Ce qu'il a dit sur les 1000 logements était dans le cadre d'une proposition en vue d'un consensus, qui a été refusée.

EAG rappelle le compromis visant à déclasser le PAV sans avoir de projet de PLQ, en se mettant d'accord sur les pourcentages. Cela a été modifié récemment et le corps électoral a refusé cette modification. Ce qui est proposé avec ces projets de loi est que les gens puissent, après 10 ans, faire ce qu'ils veulent de leur logement. Il trouve insoutenable la rente de 10 francs/m². Il est pour soutenir les petites et moyennes entreprises. Il leur faut des conditions qui ne mobilisent pas leur argent pour payer des rentes. Ces entreprises doivent créer des richesses. Il a ainsi toujours soutenu qu'elles paient 7 francs/m² en droit de superficie. Ce qui est proposé ici est une spéculation organisée sur un terrain appartenant à la collectivité publique. Il trouve que le vote de ces projets par les partis de droite donne une opportunité à la gauche de faire campagne contre eux : la gauche pourra lancer deux référendums. Selon lui, vu le contexte post-pandémie et de la guerre en Ukraine, ces commerçants seront contre ces projets, de même que les locataires.

Un PDC souligne que le PAV est un périmètre énorme qui va définir l'urbanisme et la sociologie de Genève pour les cent prochaines années. Si l'on n'assure pas un minimum de mixité sociale dans un quartier si important, cela aura de fortes conséquences sociales, fiscales, en termes d'éducation. La mixité sociale est le moteur de la cohésion sociale, qui fait la

force de la Suisse. De plus, s'ils veulent que le PAV se fasse, il les invite à voter ces projets. Avec une telle quantité de logements sociaux, sans assurance de logements en pleine propriété, les plans financiers ne tiendront pas. Il y aura alors soit rien, soit des projets urbanistiques lamentables qui mécontenteront la population genevoise.

Un Vert rappelle la teneur des textes soumis dans les deux commissions. Il trouve insensé de faire deux débats et deux votes parallèles qui traitent de la même chose. Le PL 12290 modifie les modalités de droit de superficie dans le PAV. Le PL 12291 fait passer à 24% la part de PPE dans le PAV. Le PL 12934, traité à la commission du logement, abroge l'article spécifique du PAV du 4A LGZD. La M 2748 demande au Conseil d'Etat de faire un avant-projet de MZ pour aller dans le même sens. Partant de là, soit ils font le constat qu'il n'y a pas eu de consensus et passent au vote, soit ils s'interrogent sur la manière de gérer ces discussions afin de faire en sorte qu'il n'y ait qu'un seul rapport. Ils pourraient réfléchir à rapporter dans cette commission, à travers le Conseil d'Etat, ce qui a été dit dans des groupes informels. Il propose de demander à la commission du logement de renvoyer les deux autres textes à la commission d'aménagement et de faire un débat final sur le tout. Il lui semble pertinent d'avoir tout dans un seul rapport.

Le président relève qu'il pourrait aussi y avoir une commission conjointe avec la commission du logement.

Un PLR regrette les propos consistant à dire que si ces projets étaient adoptés, ce serait un boulevard à référendum. Il n'est pas persuadé que l'opposition entre grands et petits commerces tienne la route. Les commerçants sont sensibles à la vitalité du tissu économique, qui est corrélée au pouvoir d'achat des habitants. Il n'y a pas lieu d'être dans une opposition stérile et manichéenne sur la typologie des habitants et occupants des lieux. On doit pouvoir trouver ensemble une possibilité de satisfaire le plus grand nombre, et ce n'est pas avec ce type de déclaration qu'on peut y arriver. L'enjeu est suffisamment essentiel pour s'employer à trouver une solution commune.

Une PLR pense qu'il faut aller de l'avant avec ces projets de loi. Les PLQ vont bientôt être déposés. La mixité des types d'habitations est nécessaire dans un quartier aussi dense que le sera le PAV. Si l'on veut un périmètre agréable à vivre, il ne faut pas se contenter des espaces extérieurs, mais aussi assurer une vraie mixité. Ces projets de loi ont été traités pendant 14 séances, et il n'y a pas lieu de prolonger encore ces débats. Les discussions qui ont été tentées n'ont pas abouti et ne vont pas aboutir avec le spectre des élections qui arrive. Il faut donc passer au vote. Le PLR soutiendra ces projets.

Un PDC souligne que ces deux projets de loi sont très complémentaires. Les temps parlementaires sont excessivement longs ; ces projets de loi datent de 2018. Il faut maintenant passer au vote ; cela fait avancer le processus parlementaire, et le fait de dégager une majorité permet aussi d'ouvrir de nouvelles négociations.

Un MCG revient sur les discussions informelles. Celles-ci restent informelles et ne mènent pas à grand-chose : c'est en commission que se fait le débat. Quant à la commission du logement, il ne faut pas mélanger les sujets : il y a des questions purement liées au logement et d'autres à l'aménagement. Tenir compte des rendez-vous informels et en faire une présentation, alors que cela ne fait pas partie du travail parlementaire, revient à vouloir continuer à tourner en rond. Pour sa part, il pense que c'est le bon moment pour voter ces projets de loi. Cela pourra effectivement donner un nouvel élan pour une négociation.

Le président met aux voix la proposition de contacter la commission du logement pour traiter ensemble tous les textes :

Oui : 5 (3 S, 2 Ve)

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

Abstention : 2 (1 EAG, 1 PLR)

La proposition est refusée.

Un Vert observe qu'il y a eu beaucoup de travaux sur ces deux projets de loi. Il se souvient de retours de plusieurs experts avec des propositions et qui indiquaient que la version initiale du projet de loi était perfectible. Il est donc surpris que les projets soient votés tels quels.

M. Pauli fait observer que les dispositions proposées dans ces deux projets de loi sont un élément spécifique d'une loi de modification des limites de zone. La loi en place n'est pas une loi générale dans le recueil systématique ; c'est une loi de zone. Normalement, pour modifier cette loi, il faut une enquête publique, une procédure d'opposition, etc. Il a compris des travaux de la commission du logement que le Grand Conseil utilisait par là sa faculté de droit d'initiative en vue de modifier cette zone. Si ces projets de loi sont votés, en cas de recours, d'aucuns pourraient avancer l'argument qu'on ne peut pas modifier comme ça la loi.

Le président demande si le département pense qu'il est pertinent de travailler avec la commission du logement sur tous ces objets.

M^{me} Schärliig répond par l'affirmative. Tous ces objets sont liés.

Un PDC entend ce que dit le département, mais rappelle que tant que le projet de loi n'est pas voté par le parlement, le Conseil d'Etat peut proposer un amendement. S'il n'y a pas d'amendement proposé, le Conseil d'Etat ne demande pas le 3^e débat s'il y a un problème qu'il reste à vérifier. Ils peuvent ainsi prendre aujourd'hui une décision politique afin de permettre à ces dossiers d'avancer et de provoquer le débat, autrement ils continuent à tourner en rond en commission. Faire des séances avec la commission du logement va les faire rentrer dans un processus de commission qui risque d'être long. Il pense que le meilleur moyen de pousser au consensus le département, voire les partenaires parlementaires, c'est d'avancer.

Un S comprend de l'intervention du département que, si le Grand Conseil votait ces deux projets, ces lois auraient ceci d'atypique qu'elles ne seraient pas passées par la procédure usuelle, et un recours pourrait être fait, car la procédure ne respecte pas la procédure formelle de MZ. Concernant le processus politique, il pense également qu'il faut voter et que cela sorte de commission. Il aurait trouvé intéressant d'entendre la position de la commission du logement pour chercher une cohérence de traitement entre les quatre objets, mais ce souci de bien faire lui semble assez hors d'atteinte. Enfin, il demande si les auteurs des PL ont conscience du problème qu'il peut y avoir au niveau formel vis-à-vis de ces projets de loi.

Un PDC reconnaît qu'il y a en effet un risque, mais il pense qu'il est plus important de voter et d'avancer plutôt que de ne rien faire. Autrement, cette possibilité de voter qu'ils ont aujourd'hui pourrait être repoussée à dans six mois, voire un an.

Le président propose de passer au vote.

PL 12290

1^{er} débat

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 12290 :

Oui :	9 (2 PDC, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG)
Non :	6 (1 EAG, 3 S, 2 Ve)
Abstentions :	–

L'entrée en matière est acceptée.

2^e débat

Le président procède au vote du 2^e débat :

Titre et préambule	pas d'opposition, adopté
<u>Art. 1</u>	pas d'opposition, adopté

Art. 4, al. 10 à 12 pas d'opposition, adopté

Art. 2 pas d'opposition, adopté

3^e débat

Le président met aux voix l'ensemble du PL 12290 :

Oui : 9 (2 PDC, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG)

Non : 6 (1 EAG, 3 S, 2 Ve)

Abstentions : –

Le PL 12290 est accepté.

PL 12291

1^{er} débat

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 12291 :

Oui : 9 (2 PDC, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG)

Non : 6 (1 EAG, 3 S, 2 Ve)

Abstentions : –

L'entrée en matière est acceptée.

2^e débat

Le président procède au vote du 2^e débat :

Titre et préambule pas d'opposition, adopté

Art. 1 pas d'opposition, adopté

Art. 4A (nouveau) pas d'opposition, adopté

Art. 2 pas d'opposition, adopté

3^e débat

Le président met aux voix l'ensemble du PL 12291 :

Oui : 9 (2 PDC, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG)

Non : 6 (1 EAG, 3 S, 2 Ve)

Abstentions : –

Le PL 12291 est accepté.

Les rapports des deux projets de lois sont liés.

La majorité de la commission d'aménagement du canton vous invite en conséquence à accepter ces projets de lois.

Date de dépôt : 7 juin 2022

RAPPORT DE LA PREMIÈRE MINORITÉ

Rapport de Nicolas Clémence

Contexte

Les projets de lois PL 12290 et PL 12291 ont été déposés le 20 mars 2018, soit quelques jours après le vote le 23 février 2018 par le Grand Conseil du PL 12052-A qui a permis de renforcer la mixité sociale dans les futurs quartiers du PAV et d'augmenter la proportion de logements.

Cette révision de la loi PAV (L 10788 du 23 juin 2011) avait notamment introduit une part minimale de logements de 12% en propriété par étages (PPE) sur les terrains en mains publiques dans le PAV, qui était jusqu'alors inexistante.

Cette loi adoptée en 2018 a eu également pour effet d'améliorer sensiblement les plans financiers des opérations immobilières dans le périmètre du PAV, avec des prix de vente en PPE contrôlés par le canton, grâce à leur réalisation en droit de superficie (DDP), qui permet que l'Etat reste propriétaire des terrains, évitant ainsi les mécanismes de spéculation foncière et immobilière.

La construction de PPE en DDP favorise de plus l'accès à la propriété pour la classe moyenne, celle-ci n'ayant pas à se porter acquéreuse des biens-fonds concernés (quote-part de terrain), réduisant la part de fonds propres et les emprunts nécessaires à l'acquisition de ces logements : il est ainsi possible d'acheter des logements en PPE pour 15-20% moins cher.

Fruit d'un compromis soutenu par le Grand Conseil, les Conseils municipaux des Villes de Genève, Carouge et Lancy, mais aussi d'associations de propriétaires telle que Pic-Vert, le projet de loi PL 12052 a été soumis au peuple par référendum extraordinaire et accepté par 61,44% des Genevoises et Genevois le 10 juin 2018.

Ainsi, les PL 12290 et PL 12291 viennent remettre en cause et casser l'accord passé entre partenaires du PAV, approuvé par le peuple.

Principes du PL 12290

Le PL 12290 propose en substance :

- de reprendre les principes de la loi Lonchamp, concernant l'occupation des PPE en DDP par leurs propriétaires ;
- de fixer une rente annuelle pour les logements PPE en DDP à un maximum de 10 francs/m² ;
- que les PPE en DDP dans le PAV devront avoir une durée de 99 ans ;
- de fixer que l'indemnité au terme du contrat de DDP correspondra à la valeur vénale du logement en pleine propriété.

Avant tout, ce projet de loi interroge sur les buts poursuivis : pourquoi cibler les DDP uniquement dans le périmètre PAV, seulement sur les PPE, et non sur l'ensemble des types de logements ?

La portée de ce projet de loi questionne ainsi d'entrée sur l'équité de traitement entre les différents régimes d'octroi des DDP affectés au logement à l'échelle cantonale, et il est peu compréhensible d'expliquer ce traitement différencié dans le PAV par rapport au reste du canton.

De la reprise des dispositions de la loi Longchamp

Comme l'a démontré le conseiller d'Etat lors de son audition, la reprise des dispositions de la loi Longchamp est inutile et redondante, puisqu'elle s'applique également déjà au PAV, comme cela a été le cas à l'Adret par exemple, et comme dans toute zone de développement.

De la rente annuelle fixée à 10 francs/m²

Le PL 12290 propose de fixer une rente maximum à 10 francs/m² pour les PPE en DDP dans le PAV. Cependant, aucun élément tangible n'a été présenté à la commission permettant de déterminer à quoi correspondait cette somme, ni comment elle avait été déterminée par les auteurs du projet de loi.

De plus, le projet de loi ne définit pas s'il s'agit d'une rente par m² SBP ou m² de terrain. Généralement, l'Etat fixe une valeur foncière basée sur la valeur des prix de terrain avec application d'un taux. En 3^e zone de développement, ce montant est fixé à un prix de 688 francs/m² SBP, avec un taux de 6% pour la ZDPPE, soit 32,52 francs/m² SBP. Il en va de même au PAV. On constate donc que le PL 12290 fixe arbitrairement une rente près de 3 fois moins élevée que les prix usuels en zone de développement.

Par ailleurs, aucune mention de l'indexation de la rente dans la durée n'est indiquée, ce qui est contraire aux pratiques usuelles du canton. Que

vaudront ces 10 francs/m² dans 30, 50 ou 100 ans ? Cette question n'a fait l'objet d'aucune proposition de précision de la part de la majorité soutenant ce projet de loi.

Enfin, il a également été évoqué la problématique de la rente lorsque la PPE sort de la période de contrôle de 10 ans : après cette période, les possibilités sont multiples : location, hypothèque, vente sans contrôle des prix, etc. Si le propriétaire d'une PPE met son logement en location à ce moment-là, le prix de rente de 10 francs/m² n'est plus forcément juste, et l'Etat, donc le contribuable, se retrouverait lésé.

De la durée des DDP fixée à 99 ans

Il existe un risque de prévoir dans la loi d'une durée de 99 ans pour les droits de superficie, qui pourrait entraîner une modification des pratiques pour d'autres catégories de DDP.

Il est également problématique de ne pas permettre, selon les situations et pour laisser de la liberté aux co-contractants, de s'entendre sur des durées plus réduites dans les actes de DDP, en fonction de cas particuliers.

De la fixation de l'indemnité à échéance des DDP

Le projet de loi stipule que le propriétaire devra verser une indemnité équitable correspondant à la valeur vénale du logement en pleine propriété. Or, cela revient à obliger à une aliénation indirecte des terrains de l'Etat : une partie de la loi sera ainsi inapplicable, car contraire à l'art. 98 de la constitution.

Les travaux de commission ont pu démontrer qu'il aurait fallu préciser que la valeur du terrain est exclue, et qu'il aurait été plus juste de mentionner la valeur intrinsèque (valeur d'expert dont est déduite la vétusté des bâtiments), juridiquement plus précise que la valeur vénale. Malgré ce constat, aucun amendement n'a été proposé en ce sens lors des travaux de commission.

De plus, en général, peu de propriétaires attendent l'échéance d'un DDP pour se questionner sur la reprise à son échéance : en pratique, les propriétaires s'adressent à l'OCLPF lorsqu'ils doivent faire face à de gros travaux, après 50 à 60 ans en moyenne, afin de demander une reconduction du DDP et de pouvoir ainsi amortir ces coûts sur une plus longue période.

Conséquences financières pour l'Etat de Genève

Lors des travaux de commission, le département a produit un commentaire relatif aux conséquences financières pour l'Etat de Genève du PL 12290 :

Les terrains du PAV sont inscrits au patrimoine financier en tant qu'immeubles de placement : dès lors, toute diminution du rendement implique une réévaluation à la baisse de leurs valeurs et des pertes comptables.

En cas d'adoption du projet de loi, la valeur des parcelles PAV serait forcément affectée. Le département n'a toutefois pas été en mesure de fournir un chiffre précis, mais a toutefois pu distinguer deux conséquences :

1. Des pertes comptables au regard des valeurs comptables actuelles : sur l'ensemble des parcelles propriétés de l'Etat de Genève dans le PAV, une moins-value comptable de l'ordre de 20 millions de francs interviendrait dès l'adoption du PL 12290.
2. Un manque à gagner dans le cadre de la valorisation future des terrains concernés : le PL 12290 fixe à 10 francs/m² la rente foncière, sans préciser s'il s'agit de m² au sol, de m² SBP ou de m² PPE. En postulant qu'il s'agit d'une rente par m² SBP/année, force est de constater que le prix fixé est trop bas par rapport aux pratiques courantes de l'Etat de Genève, habituellement situées entre 21,68 francs/m² SBP/an pour des logements subventionnés et 32,52 francs/m² SBP/an pour des logements non subventionnés (loyers libres, PPE).

En reprenant les hypothèses de base pour le PAV, les rentes prévues pour le logement pourraient diminuer de 4,6 millions par année, soit -19%. Le département conclut donc à une érosion sensible des rentes sur les terrains propriétés de l'Etat.

Principes du PL 12291

Le PL 12291 propose en substance de déroger à l'art. 4 al. 9 de la L 10788, en exigeant que la part des logements dans le périmètre du PAV sur des parcelles propriétés de l'Etat, d'une commune ou d'une fondation de droit public et en zone de développement, soit pour une part minimale de 24% en pleine propriété par étage, jusqu'à ce que la part de logements en pleine propriété atteigne 25% du parc de logements du canton.

Avant tout, ce projet de loi interroge sur les buts poursuivis : si l'argument de la mixité est brandi, en relation avec l'accord sur le logement accepté par le Grand Conseil pour le reste du canton (art. 4A LGZD),

pourquoi cibler ici uniquement les terrains propriétés publiques dans le périmètre PAV, et non l'ensemble des terrains, y compris en mains privées ?

Relevons que, lors des travaux de commission, le département a relevé que la loi 12052 n'impose pas la réalisation d'un programme de logements PPE en DDP, elle ne fait que le permettre.

Les auditions ont ainsi pu démontrer que le nouvel art. 4A proposé par le PL 12291 posait un problème fondamental : en fixant une part de logements à 24% PPE uniquement en pleine propriété, le projet de loi revient à aliéner le foncier public, violant ainsi l'art. 98 de la constitution, qui exige que chaque aliénation fasse l'objet d'un projet de loi ad hoc, parcelle par parcelle.

Impacts des PL 12290 et PL 12291 pour la Fondation PAV

La Fondation PAV a pour but d'acheter des droits de superficie des entreprises industrielles se trouvant sur les terrains du PAV et de les revendre aux particuliers qui décident de s'installer sur ces terrains. Son but n'est pas de construire, mais de pouvoir rendre les terrains à l'Etat dans 40 ans, sans que l'Etat n'ait perdu d'argent, l'opération devant être blanche.

Durant les auditions en commission, la Fondation PAV a confirmé que l'acceptation du PL 12290 mettrait en danger son business plan, à la fois par la rente fixée à 10 francs/m² qui lui ferait perdre des recettes, mais aussi par le fait de devoir verser une indemnité à la valeur vénale à l'échéance des DDP.

En particulier, la fondation a dit regretter la volonté de ce projet de loi d'ajouter des contraintes aux discussions entre co-contractants de DDP au PAV.

De ce point de vue, il est particulièrement étonnant de la part des auteurs du PL 12290 de vouloir régler dans la loi cantonale de ce qui relève de relations contractuelles de droit privé, régies par le code civil suisse, surtout que tous les cas de figure ne peuvent être inscrits dans la loi.

Concernant le PL 12291, la fondation a relevé que, si elle devait vendre 24% des terrains dont l'Etat est propriétaire à des investisseurs pour réaliser de la PPE, il y aurait un conflit avec les missions qui lui sont confiées : vendre le quart des terrains du PAV et à la fois faire du logement social est irréalisable.

De même que pour le PL 12290, la fondation a dit regretter également la volonté de ce projet de loi d'ajouter des contraintes, plutôt que de permettre de laisser une liberté contractuelle négociée avec les acteurs du PAV. Elle a

pu démontrer que de nombreux exemples réussis de construction en DDP avaient pu être réalisés, soit à Genève, soit dans d'autres cantons.

L'OCLPF a également pu démontrer que les craintes de problématiques qui pourraient survenir à l'échéance des DDP ne se rencontraient que peu dans la pratique, les propriétaires s'adressant à l'OCLPF lorsqu'ils doivent faire face à de gros travaux, après 50 à 60 ans en moyenne, afin de demander une reconduction du DDP et de pouvoir ainsi amortir sur une plus longue période.

Conformité au droit

Avant tout, les PL 12290 et PL 12291 paraissent porter atteinte à certaines dispositions de droit constitutionnel :

- **Equité de traitement** : selon le département, la portée de ces projets de lois interroge l'équité de traitement, pour le PL 12290 entre les différents régimes d'octroi des DDP affectés au logement à l'échelle cantonale, pour le PL 12291 entre les propriétaires privés et publics.
- **Atteinte à la liberté contractuelle et à la liberté économique** : prévoir dans la loi une durée de 99 ans pour les droits de superficie est une atteinte à la liberté contractuelle de droit privé.
- **Aliénation de propriétés publiques** : comme évoqué plus haut, le versement d'une indemnité correspondant à la valeur vénale du logement en pleine propriété reviendrait à une aliénation indirecte du foncier public, violant ainsi l'art. 98 de la constitution. La même disposition constitutionnelle est également violée par la fixation par le PL 12291 d'une part de logements à 24% PPE en pleine propriété sur les terrains en mains publiques.
- **Garantie de la propriété** : la disposition forçant l'Etat, les communes et les fondations de droit public à vendre leur terrain pour permettre de les valoriser par la réalisation de projets de logements constitue une atteinte manifeste à la garantie de la propriété.

Juridiquement, les deux projets de lois modifient les limites de zones du périmètre du PAV. Ils sont donc soumis à la législation ad hoc pour les modifications des limites de zones, notamment les articles 15 et suivants de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT).

En particulier, l'art. 15A al. 5 LaLAT précise que le Grand Conseil a la compétence de proposer une modification des limites de zone par voie de motion, le département étant ainsi invité à mettre au point un avant-projet,

puis de le soumettre à la procédure de l'article 16 LaLAT, soit une enquête publique de 30 jours, annoncée dans la Feuille d'avis officielle, un préavis des communes concernées, par délibération des conseils municipaux soumis à référendum facultatif, et enfin à une procédure d'opposition, avant que le Conseil d'Etat ne puisse déposer un projet de loi au Grand Conseil.

Processus parlementaire

L'auteur du PL 12290 a indiqué lors de son audition par la commission qu'il n'était pas attaché au prix mentionné pour la rente des DDP à 10 francs/m², et a reconnu que la formulation du projet de loi prêtait à confusion. Or, à aucun moment la majorité de la commission n'a proposé d'amendement permettant de corriger le montant de la rente, ni aucun des nombreux problèmes légaux ou d'applicabilité soulevés par les acteurs auditionnés.

Il s'agit également de signaler que deux autres objets parlementaires plus récents portant sur les mêmes enjeux dans le périmètre du PAV sont en traitement à la commission du logement : la M 2748 et le PL 12934, du 12 avril 2021.

Ainsi, force est de constater que la majorité de la commission de l'aménagement a souhaité passer en force et avec précipitation ces deux projets de loi PL 12290 et PL 12291, visiblement sans en mesurer toute la portée ni en veillant à en corriger les incohérences ou les problèmes de conformités constitutionnelles et légales. Certains membres de la majorité ont même annoncé lors de la commission voter ces deux projets de loi dans le but d'ouvrir de nouvelles négociations entre les partis et de provoquer le débat, reconnaissant qu'il y avait un risque et que le Conseil d'Etat pourrait ne pas demander le 3^e débat.

Conclusion

Force est de constater que les PL 12290 et PL 12291 ne respectent pas le droit supérieur, la législation, ni les procédures d'approbation nécessaires pour la modification de la loi PAV par modification des limites de zone. A l'évidence, les auteurs de ces projets de lois auraient dû passer par le dépôt de motions au Grand Conseil pour respecter les dispositions légales. Ils proposent de plus des dispositions contraires à la constitution, en particulier son article 98.

Ainsi, en cas d'entrée en matière par la plénière du Grand Conseil, il serait pour le moins étonnant que le Conseil d'Etat demande le troisième

débat sur ces objets. S'il le fait, il est certain que des recours seront déposés, respectivement des référendums seront lancés.

En outre, nous avons pu démontrer ci-dessus que les PL 12290 et PL 12291 fixent des dispositions inapplicables, cassent un accord consensuel entre les acteurs du PAV et brisent la nécessité pour ces acteurs de pouvoir construire sur des bases solides et stables qui doivent permettre de monter des projets de logements dont les Genevoises et Genevois ont grandement besoin, puisqu'une mixité satisfaisante dans le PAV a d'ores et déjà été introduite par la révision de la loi PAV acceptée par une large majorité du peuple genevois lors d'un vote populaire récent (juin 2018).

Pour toutes ces raisons, Mesdames et Messieurs les députés, nous vous invitons à refuser ces deux projets de lois.

Date de dépôt : 28 avril 2022

RAPPORT DE LA DEUXIÈME MINORITÉ

Rapport de Rémy Pagani

PL 12290

Le présent rapport de minorité s'oppose au présent projet de loi adopté au pas de charge par la majorité de la droite élargie du Grand Conseil (PLR, PDC, UDC, MCG). Ces forces politiques ayant pour but de déréguler les conditions de l'accession à la propriété par étages en droit de superficie en abaissant drastiquement et abusivement la rente du droit de superficie à 10 francs/m² par années dues à la collectivité propriétaire des terrains. De même qu'à l'expiration de ce droit de superficie qui aurait une durée de 99 ans d'imposer une indemnité, soi-disant équitable, versée par l'Etat correspondant à la valeur vénale du logement en pleine propriété contrairement à la pratique usuelle sans aucune indemnité de retour.

Alors qu'on a vu malheureusement durant la pandémie du COVID-19 de longues files d'attente de citoyennes et citoyens genevois espérant de la nourriture pour subsister, alors que de nombreux Genevois et Genevoises notamment des jeunes se plaignent de la cherté des logements locatifs et de leur rareté, alors que le prix des denrées alimentaires et de l'énergie augmente, alors que l'inflation dégrade le pouvoir d'achat de tous les salariés, l'objectif de la droite majoritaire dans le canton n'est que de favoriser celles et ceux qui pourront financièrement accéder à l'achat d'un logement en leur offrant des conditions extrêmement favorables. Cette minorité de très riches pourra ainsi profiter d'un prix de terrain abusivement bas acquis par les impôts de tous (Praille-Accacias-Vernets) pour s'enrichir en accédant à la propriété, en revendant leur bien et en payant un loyer (rente foncière) dérisoire.

C'est tout l'édifice du droit au logement pour toutes et tous construit patiemment depuis des années qui menace de s'écrouler sous les coups de boutoir de néolibéraux à l'affût de bonnes affaires. Nous ne pouvons rester les bras ballants devant de telles lois qui ne visent qu'à favoriser une très petite minorité au détriment de la grande majorité du peuple qui n'a pas les moyens de mettre quelques centaines de milliers de francs de fonds propre sur la table pour avoir un toit sur la tête.

Rente de superficie dérisoire et droit de retour accru

De multiples auditions ont été organisées par le président de la commission, mais deux auditions peuvent retenir l'attention et résumer l'ensemble de la problématique. En effet, auditionné, l'ancien conseiller d'Etat Robert Cramer et président de la Fondation PAV a expliqué que « la notion de droit de superficie existe depuis cent ans en Suisse et est bien connue. Le droit de superficie signifie que le propriétaire d'un terrain reste bien propriétaire du terrain, mais accepte que quelqu'un s'installe dessus pendant une période de temps déterminée et fixée d'accord entre le propriétaire et le superficiaire. Le Code civil indique que cette période ne peut pas excéder 99 ans. Dans le PAV, la nouvelle Fondation PAV remettra en droit de superficie des terrains à des entreprises, et pendant plusieurs années, bien plus de la durée de vie de la fondation, et des choses vont être construites dessus.

Pour lui lorsque quelqu'un veut faire un immeuble de logements sur un terrain, les conditions sont fixées, la durée du droit de superficie est faite en fonction du temps qu'il faut au promoteur pour amortir l'immeuble, et, pendant ce temps, le promoteur superficiaire verse une rente au propriétaire relatif au droit de superficie. Dans les dix dernières années de la durée du droit de superficie, des discussions ont lieu pour fixer les conditions auxquelles l'immeuble revient au propriétaire ».

M. Cramer constate « que des gens le contactent, car ils sont intéressés à construire sur les terrains du PAV. Ils ne sont ainsi pas dérangés à l'idée de construire en DDP et d'ainsi payer pour construire. Il ne voit pas de différence avec la PPE, où quelqu'un construit son logement dans une des parties d'un étage de l'immeuble sur un terrain qui appartient à quelqu'un d'autre. Le mécanisme juridique se raccroche donc à quelque chose de connu depuis plus de cent ans concernant le DDP, et depuis des dizaines d'années pour la PPE. Concernant la PPE en DDP, il estime que c'est la même chose. Etre propriétaire d'un immeuble ou d'un morceau de l'immeuble revient au même mécanisme. »

M. Robert Cramer relève « qu'il doit ainsi vendre les droits de superficie comme l'ont voulu le Grand Conseil et la population, conformément aux accords passés avec le PS et l'ASLOCA, et conformément à la planification voulue par le canton. Dans 40 ans, il faudra rendre à l'Etat les terrains. A ce moment-là, il faudra que l'Etat n'ait pas perdu d'argent : l'opération devra être blanche. Ce projet de loi, s'il est appliqué, signifie que l'on exproprie la Fondation PAV et que l'on souhaite donner gratuitement une partie des terrains à des personnes qui construiront dessus. En résumé, le projet de loi propose que la Fondation PAV perde de l'argent. Si elle perd de l'argent avec

cela, sachant qu'elle en perd pour faire des logements sociaux, pour planter des arbres en pleine terre, pour faire des installations photovoltaïques, il sera difficile de faire une opération blanche.

Le directeur de la Fondation PAV, M. Dao, qui accompagne le président, explique que « l'avantage de la PPE en DDP est une accession facilitée à la propriété, car le propriétaire n'a pas à payer la quote-part terrain : il achète pour 15 à 20% moins cher. Concernant le risque de spéculation, il estime que l'outil même de la PPE en DDP est anti-spéculatif, car il y a une échéance à quelques années, qui fait que celui qui a acheté à la 60^e année sait qu'il doit potentiellement restituer le bien 30 ans plus tard, et ne peut donc pas vendre à un prix comme s'il était en pleine propriété. Le superficiant a par ailleurs toujours un droit de préemption. Il remarque que ce projet de loi se veut anti-spéculatif, mais, en lisant les conditions de restitution évoquées par le projet, il lui semble que c'est plutôt l'inverse. Le projet prévoit 10 francs/m² pendant cent ans. A la fin, ils doivent rendre une indemnité équitable correspondant à la valeur vénale du logement en pleine propriété. Le propriétaire va revendiquer un prix d'appartement comme si c'était en pleine propriété, y compris la valeur du terrain : il va faire 20% de plus-value, car la quote-part terrain qu'il n'a pas payée au départ sera intégrée. Celui qui achètera l'appartement aura tout intérêt à vendre son appartement à la 30^e année, car il fera une grosse plus-value. Selon lui, ce projet de loi n'atteint donc pas forcément son objectif. Par ailleurs, ils ont des expériences de PPE en DDP et ne voient pas d'inflation des prix sur les reventes, car le contrat de droit de superficie évite cette hausse des prix. »

M. Dao poursuit en expliquant « qu'aujourd'hui, l'Etat est régi par un extrait de PV du Conseil d'Etat qui fixe les règles des rentes de superficie. Généralement, l'Etat fixe une valeur foncière (qui est aujourd'hui basée sur la pratique de l'OCLPF) sur la base de la valeur des prix de terrains avec une application d'un taux. Ordinairement en ZD3, on est à 688 francs/m² SBP (surface brute de plancher). Pour le PAV, il indique que c'est la même pratique. En revanche, pour les terrains industriels du PAV, la valeur est de 542 francs/m² SBP. Concernant les taux de la rente, les pourcentages suivants sont appliqués :

- LUP-HBM : 3,5%.
- Autres LGL : 4%.
- ZDLOC et ZDPPE : 6%.

M. Dao en vient au projet de loi. Aujourd'hui pour la PPE, on est 542 francs/m² à 6%. Ce qui donne 32,52 francs/m² SBP (542 × 0,06). Le

projet de loi propose 10 francs/m² SBP. On divise par conséquent par trois les rentes de superficie dans le PAV. Voici, l'impact de ce projet de loi. »

M. Dao confirme que « la PPE à 10 francs/m² ferait perdre des recettes à la fondation, de même que le fait de devoir verser une indemnité à la valeur vénale. Cela sera très péjorant pour le business plan de la fondation. »

Problème juridique important

Comme on le sait, si le Grand Conseil apporte une modification à une loi concernant un PLQ, un changement de zone, etc., il faut considérer sa teneur et examiner son importance : si c'est un point fondamental, il faut recommencer la procédure, si c'est un point moyen, il faudra rouvrir uniquement la procédure d'opposition, et si c'est un point mineur, il peut ne nécessiter aucune modification. Il y a une marge de manœuvre assez faible après la procédure.

Or les dispositions proposées dans ce projet de loi sont un élément spécifique d'une loi de modification des limites de zone. La loi actuelle susceptible d'être modifiée n'est pas une loi générale dans le recueil systématique ; c'est une loi de zone. Ainsi donc, pour modifier cette loi, il faut une enquête publique, une procédure d'opposition, etc. La commission des travaux et la commission du logement (PL 13095 et PL 12290) ont utilisé par là leur faculté de droit d'initiative en vue de modifier les conditions de cette zone. Si ce projet de loi est voté, en cas de recours, d'aucuns pourraient avancer l'argument qu'on ne peut pas modifier la loi sans relancer l'ensemble de la procédure.

En conclusion et comme il a été démontré ci-dessus, si ce projet de loi venait par impossible à être adopté par une majorité du Grand Conseil, c'est bien l'ensemble de la collectivité qui sera spolié. De plus subsisterait un vrai problème juridique qui ne manquera pas d'être soulevé quant à l'absence de procédure d'opposition, alors que cette modification de limite de zone n'est pas anodine.

Au vu de ces explications, nous vous invitons, Mesdames et Messieurs les députés, à rejeter avec détermination ce projet de loi.

PL 12291

En proposant et en adoptant en commission au pas de charge ce projet de loi, la droite PLR, PDC élargie à l'UDC et au MCG tente un coup de force. En effet, alors que l'accord sur le logement conclu entre l'Entente élargie le PS et les Verts excluait la propriété par étage d'appartement en pleine

propriété sur les terrains du PAV (secteur Praille-Acacias-Vernets soit l'équivalent de trois quartiers de Genève), aujourd'hui cette droite arrogante trahit ces engagements. Ce n'est pas la première fois. En effet, voilà ce que cette majorité élargie tente aujourd'hui d'imposer en complétant l'article de loi en force. C'est non seulement une nouvelle trahison des accords signés et passés en 2016, mais encore un refus de se soumettre à la décision majoritaire du corps électoral de juin 2018.

Art. 4A (nouveau)

En dérogation à l'article 4, alinéa 9, jusqu'à ce que la part des logements en pleine propriété atteigne 25% du parc de logements du canton, les logements construits dans le périmètre du plan N° 29712A sur toutes les parcelles initialement propriété de l'Etat, d'une commune ou d'une fondation de droit public et en zone de développement, sont, pour une part minimale de 24% des logements en pleine propriété par étage.

Rappel historique

Il a été élaboré et discuté un projet de loi par Conseil d'Etat qui a fait l'objet d'un accord, le 17 juin 2016, entre, d'une part, la République et canton de Genève, les Villes de Genève, Carouge et Lancy et, d'autre part, l'Association genevoise des locataires (ASLOCA) et le comité référendaire « NON au mirage du projet « Praille-Acacias-Vernets » ». Ainsi dans le cadre d'un avenant à la convention du 4 mars 2010 qui avait été signée en lien avec la loi précédente.

Pour faire suite à cet accord auquel Ensemble à Gauche a refusé de s'associer (et on le comprend mieux aujourd'hui à la lumière de ce coup de force), en date du 23 février 2018, le Grand Conseil a adopté la loi 12052 modifiant la loi de déclassement du PAV, 10788 du 23 juin 2011. Ce faisant, il a été introduit à l'article 4 al. 9 une part maximale de 12% de logements uniquement en droit de superficie pouvant notamment comprendre des logements en propriété par étages. Dans ces cas, les conditions d'octroi, de transfert et de renouvellement des droits de superficie proscrivent toute spéculation tout en préservant les droits économiques légitimes des superficiaires. Le Grand Conseil a également décidé de soumettre cette loi directement en votation populaire, conformément à la faculté qui lui est laissée par la constitution cantonale (art. 67, al. 3).

Alors qu'ils avaient signé cet accord, le PLR, le PDC, l'UDC qui est accompagné aujourd'hui du MCG déclare dans l'exposé des motifs de ce projet de loi PL-12291 contesté par le rapporteur de minorité :

« Ce régime particulier de PPE en droit de superficie PAV, auquel l'on adjoint des conditions particulières non définies, n'est pas de la propriété ! Il s'agit d'un simple leasing sans que jamais l'on ne devienne propriétaire. Cela n'est donc pas de la PPE ». *Exposé des motifs du projet de loi PL-12291*

Il est intéressant de rappeler ce qu'en disait déjà les opposants à cette nouvelle loi soumise aux corps électoral citant l'opposition du PDC, PLR et de l'UDC dans un flyer violet largement distribué lors de la campagne de votation populaire de juin 2018 appelant déjà alors à trahir leur engagement. Loi pourtant acceptée par le corps électoral à 61,4%.

« En votant **NON**, vous permettrez à une majorité de Genevois de vivre au PAV.

C'est un fait : la demande en propriété explose. L'Etat doit donc favoriser l'accession à la propriété des familles. A la place, la nouvelle loi impose une fausse propriété, plus chère et restrictive, où l'on reste locataire d'un terrain qui appartiendra toujours à l'Etat. »

Ainsi on ne peut pas prétendre aujourd'hui que les citoyennes et citoyens majoritaires qui ont voté OUI à la loi 12052 en juin 2018 n'avaient pas conscience de cet enjeu et n'ont pas clairement pris position contre la vente de terrains appartenant à la collectivité à des particuliers.

Extrait de la loi 12052, acceptée en votation populaire le 15 juin 2018

Art. 2 *Modifications à d'autres lois*

¹ *La loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957 (L 135), est modifiée comme suit :*

Art. 4B (nouvelle teneur)

¹ *Les logements construits dans le périmètre du plan N° 29712A sur toutes les parcelles propriété de l'Etat, d'une commune ou d'une fondation de droit public et en zone de développement sont des logements en droit de superficie, dont une part minimale de 88% à louer, et une part maximale de 12% de logements, toujours en droit de superficie, pouvant notamment comprendre des logements en propriété par étages. Dans ces cas, les conditions d'octroi, de transfert et de renouvellement des droits de superficie proscrirent toute spéculation tout en préservant les droits économiques légitimes des superficiaires.*

² *A l'échelle de l'ensemble du périmètre, une part minimale de 62% des logements réalisés sur les parcelles propriété de l'Etat, d'une commune ou d'une fondation de droit public et en zone de développement sont des*

logements d'utilité publique, sur toute la durée des droits de superficie.

³ *A l'échelle de l'ensemble du périmètre, une part minimale de 24% des logements réalisés sur des parcelles propriété de l'Etat, d'une commune ou d'une fondation de droit public et en zone de développement sont des logements de la catégorie HBM au sens de l'article 16, alinéa 1, lettre a, de la loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 4 décembre 1977.*

⁴ *Afin de réaliser un aménagement du territoire équilibré et de qualité, les échanges entre, d'une part, des parcelles propriété de l'Etat, d'une commune ou d'une fondation de droit public et en zone de développement selon le plan N° 29712A et, d'autre part, des parcelles privées hors du périmètre de ce plan sont admis. Les terrains acquis hors de ce périmètre par ce biais doivent être affectés à des logements d'utilité publique ou à des équipements publics.*

Dès lors on en conviendra avec le projet de loi d'aujourd'hui c'est une nouvelle attaque contre l'édifice du droit au logement pour toutes et tous construit patiemment depuis des années qui menace de s'écrouler sous les coups de boutoir de néolibéraux à l'affût de bonnes affaires. Nous ne pouvons rester les bras ballants devant une telle loi qui ne vise qu'à favoriser une très petite minorité au détriment de la grande majorité du peuple qui n'a pas les moyens de mettre quelques centaines de milliers de francs de fond propre sur la table pour avoir un toit sur la tête.

Problème juridique important

Comme on le sait si le Grand Conseil apporte une modification à une loi concernant un PLQ, un changement de zone, etc. il faut considérer sa teneur et examiner son importance : si c'est un point fondamental, il faut recommencer la procédure, si c'est un point moyen, il faudra rouvrir uniquement la procédure d'opposition, et si c'est un point mineur, il peut ne nécessiter aucune modification. Il y a une marge de manœuvre assez faible après la procédure.

Or les dispositions proposées dans ce projet de loi sont un élément spécifique d'une loi de modification des limites de zone. La loi actuelle susceptible d'être modifiée n'est pas une loi générale dans le recueil systématique ; c'est une loi de zone. Ainsi donc, pour modifier cette loi, il faut une enquête publique, une procédure d'opposition, etc. La commission des travaux et la commission du logement (PL 13095 et PL 12290) ont utilisé par là leur faculté de droit d'initiative en vue de modifier les conditions de cette zone. Si ce projet de loi est voté, en cas de recours, d'aucuns pourraient

avancer l'argument qu'on ne peut pas modifier la loi sans relancer l'ensemble de la procédure.

En conclusion et comme il a été démontré ci-dessus si ce projet de loi venait par impossible à être adopté par une majorité du Grand Conseil c'est non seulement une nouvelle trahison des accords signés et passés en 2016, mais encore un refus de se soumettre à la décision majoritaire du corps électoral de juin 2018. De plus si nous acceptons de tolérer tacitement une telle proposition, ce serait la première fois que des terrains acquis difficilement et depuis des années par les impôts de la collectivité seraient livrés à de possibles enrichissements en faveur de particuliers et à une telle échelle. En effet il n'est que de rappeler la crise du logement qui sévit depuis des années sur le territoire cantonal et qui autorise de fait toutes les spéculations immobilières (non-répercussion de la baisse du taux hypothécaire, augmentations des loyers, cherté des loyers des nouveaux logements, non-entretien, etc.). De plus subsisterait un vrai problème juridique qui ne manquera pas d'être soulevé quant à l'absence de procédure d'opposition alors que cette modification de limite de zone n'est pas anodine.

Au vu de ces explications, nous vous invitons, Mesdames et Messieurs les députés, à rejeter avec détermination ce projet de loi.

Date de dépôt : 10 juillet 2022

RAPPORT DE LA TROISIÈME MINORITÉ

Rapport de David Martin

Le groupe des Vert.e.s regrette amèrement la tournure que prennent les attaques de la majorité de droite contre la loi PAV. Cette loi a été votée par une large majorité (61%) de la population genevoise en juin 2018, et ce malgré une campagne acharnée et dotée de gros moyens issue de la droite et des milieux immobiliers.

Il faut tout d'abord rappeler que les deux PL 12290 et 12291 ont été déposés le 20 mars 2018, dans un contexte de double campagne : celle des élections cantonales d'avril 2018 et celle de la votation de la loi PAV de juin 2018.

Quels sont les messages à retenir de la victoire dans les urnes de la loi PAV en 2018 ?

- La population veut aller de l'avant avec le projet urbain du PAV qui permet de transformer la ville en son centre pour y créer de nouveaux quartiers vivants et plus de logements.
- La population genevoise demande des logements abordables : elle a dit oui aux 62% de logements d'intérêt public au PAV, de la même façon qu'elle a dit « oui » à 60,1% à l'initiative populaire fédérale pour « Davantage de logements abordables » (février 2020, résultats du canton de Genève).

Cette répétition fréquente d'un pourcentage proche de 60% est la démonstration qu'environ **deux tiers des votantes et votants de notre canton souffrent de la flambée permanente des loyers du marché** (+50% entre 1993 et 2017¹). La majorité de la population est en effet exposée à la réalité suivante : elle doit se loger dans des appartements du marché libre² dont les loyers sont 70% plus élevés que la moyenne suisse.

¹ <https://www.letemps.ch/economie/geneve-loyers-ne-paierez-jamais>

² Les logements à loyer libre sont majoritaires à Genève (63% du parc immobilier genevois) selon le rapport <https://ge.ch/grandconseil/data/texte/M02654B.pdf>

Malgré le verdict populaire, les signataires de ces projets de loi ne démordent pas de leur critique : la proportion de PPE ne serait pas suffisante au PAV (PL 12291). Et pourtant la nouvelle loi PAV proposée par le Conseil d'Etat a fait passer le taux de PPE de 14% à 32% à l'échelle de l'ensemble du périmètre du PAV, donc une progression de 1500 à 4000 logements en PPE entre la loi PAV initiale et celle votée par la population en 2018. Mais cela ne semble pas suffisant à leurs yeux...

Ce que permet la loi 12052 en maximisant la PPE

	ZO		ZD		
	PPE	Locatif	PPE	Locatif	
Terrains privés	200	0	1700	0	1900
	PPE en DDP	Locatif	PPE en DDP	Locatif	
Terrains publics	900	0	1200	8400	10500
	1100	0	2900	8400	Nb. Lgmt.
Total PPE + PPE en DDP : 4000			Total Locatif : 8400		

Par ailleurs, les signataires peignent le diable sur la muraille à propos de la PPE en droit de superficie (PL 12290), un modèle qui a pourtant fait ses preuves à Genève, ailleurs en Suisse et dans de nombreuses autres régions du monde où la pression foncière est très forte. De multiples auditions ont été réalisées en commissions et toutes ont rassuré la commission sur la viabilité de la PPE en droit de superficie (DDP) selon les modalités de la loi en vigueur.

Les deux projets de loi ont ensuite été gelés par leurs auteurs et ce pendant plus de deux ans. Ont-ils été saisis d'un doute ou craignaient-ils de ne pas avoir trouvé une majorité solide ?

Après la signature du nouvel accord sur le logement concernant l'article 4A LGZD – souvent qualifié de paix des braves – les mêmes signataires déterrent aussitôt la hache de guerre pour revoir une fois de plus la loi PAV. Ils déposent en avril 2021 deux autres textes – le PL 12934 et la M 2748 – pour soi-disant « étendre la paix des braves au PAV ». Ces deux nouveaux textes ont également été votés en commission dans la foulée des PL 12090 et 12091 qui font l'objet du présent rapport.

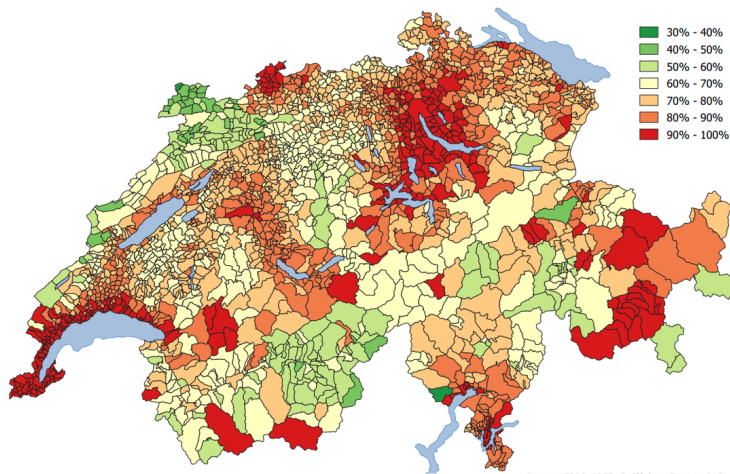
Ce sont donc **quatre textes qui attaquent la loi PAV moins de 4 ans après son acceptation par le peuple** ! N'est-ce pas une étonnante manière de promouvoir la « paix » des braves ? Et comment comprendre le changement de position du MCG jusqu'alors fervent défenseur de la loi PAV ?

Le groupe des Vert.e.s n'a rien contre la PPE. Nous sommes d'ailleurs plutôt satisfaits de l'accord que notre parlement a trouvé – pas plus tard qu'en 2020 – autour de la répartition des catégories de logement en zone de développement à savoir 1/3 de logements d'utilité publique, 1/3 de locatif libre ZDLOC et au maximum 1/3 de PPE.

Tout est donc une question de proportion. S'il est vrai que l'aspiration à devenir propriétaire est répandue – ou du moins elle l'était encore avant la remontée des taux d'intérêt induite par la guerre en Ukraine – la part des ménages genevois en capacité d'acheter un logement en propriété est en revanche très limitée, surtout à Genève, comme l'indique cette image produite par Bilan³.

La règle de la capacité financière comme obstacle insurmontable pour la plupart des ménages

Nombre de ménages qui ne pourraient assumer la charge d'une MI typique dans leur commune avec un taux d'avance de 80%.



Source: EBM, SRED, Raiffeisen Economic Research

Admettons que certains ménages puissent devenir propriétaires d'appartement en PPE et que la zone de développement permette à certains d'y parvenir – grâce à un contrôle des prix assuré par l'Etat. Mais vu

³ <https://www.bilan.ch/immobilier/les-jeunes-suissees-sont-ils-condamnes-a-la-location>

l'exiguïté de notre canton et notre solde de surfaces d'assolement (SDA) qui s'approche de zéro, il ne nous reste plus que quelques décennies de production de PPE contrôlées dans des nouveaux quartiers en densification de la zone villa. Il s'agit donc de ne pas gaspiller les cartes restantes en matière de construction de logement abordable et les orienter vers « pour les besoins prépondérants d'intérêt général » (LGZD art. 5).

Or la **PPE en pleine propriété** en zone de développement est contrôlée durant seulement 10 ans. **Au-delà de cette durée, en cas de revente, les appartements s'alignent sur les prix du marché et font l'objet de démarches spéculatives.** On constate en effet qu'à l'issue des dix ans de contrôle de l'Etat, les appartements en PPE sont souvent revendus avec des plus-values atteignant parfois 30% ! Ces appartements disparaissent par conséquent du marché de la PPE accessible à la classe moyenne : le 4 pièces qui s'était vendu initialement à 700 000 francs passe à 1 000 000 francs. Ils sont donc encore plus inaccessibles qu'avant !

En continuant de clamer que la PPE en pleine propriété doit pouvoir être à la portée de tous, la droite leurre ses électeurs et l'ensemble de la population. En l'état, ce modèle tiendra au mieux encore une ou deux décennies. Or nous voulons et devons développer notre canton avec une vision à long terme.

Et pourtant il existe justement un mécanisme qui a fait ses preuves permettant de créer de la PPE tout en maîtrisant les prix de façon pérenne et avec très peu de suivi administratif (!) : c'est justement la **PPE en droit de superficie. Ce modèle est promu dans les médias par les meilleurs experts immobiliers⁴, tous bords politiques confondus.** Mais de ce modèle pourtant convaincant, les signataires du **PL 12290** ne veulent pas entendre parler !

L'acquéreur d'un appartement PPE en DDP paiera moins cher à l'achat et un peu plus sur le long terme en raison de la rente de DDP. En revanche, la flambée des prix est limitée par le fait que le terrain revient au superficiant au-delà de la durée du DDP (en réalité les DDP sont généralement prolongés). Ces mécanismes sont réglés par le code civile suisse et de nombreux exemples genevois ont été cités en commission (Jonction, Adrets...). Il est bien étonnant que ce soit le PLR qui demande de renforcer l'arsenal légal genevois à travers le PL 12290, en fixant à l'avance chaque paramètre du DDP.

⁴ <https://www.tdg.ch/des-propositions-pour-faciliter-lacces-a-la-propriete-555119373576>

Quant au **PL 12291** qui augmente la part de PPE en pleine propriété au PAV à 24%, rappelons qu'il impliquerait de vendre des terrains appartenant aujourd'hui à l'Etat. Ce processus passe par des projets de loi d'aliénation qui doivent être approuvés par le Grand Conseil. A ce sujet, souvenons-nous du PL 12319-A⁵ où la vente de 50 PPE aux Adrets – justifiée exceptionnellement pour compenser la dépollution des terrains – a été refusée par une majorité très inhabituelle PLR-UDC-PS-EAG. Ce vote absurde⁶ montre bien que la concrétisation de ce PL 12291 n'est absolument pas réaliste.

Dans le futur « downtown » genevois, on habitera à 10 minutes des nouvelles gares du Léman Express de Lancy-Pont-Rouge et du Lancy-Bachet. Ce nouveau morceau de ville sera extrêmement convoité pour cette raison et pour ses autres qualités. Il est donc impératif d'y construire des logements dont les prix sont maîtrisés sur la durée.

Pour ces différentes raisons, la minorité verte vous invite à refuser les PL 12290 et 12291 qui remettent en cause une loi PAV largement soutenue dans les urnes en 2018. Il est au contraire important maintenant d'offrir de la stabilité aux acteurs qui construisent aujourd'hui le PAV – la Fondation PAV, les coopératives et les autres acteurs immobiliers, les communes, etc.

⁵ <https://ge.ch/grandconseil/data/texte/PL12319A.pdf>

⁶ <https://ge.ch/grandconseil/m/memorial/seances/020201/2/5/>