



Date de dépôt : 13 octobre 2026

Rapport

de la commission d'aménagement du canton chargée d'étudier le projet de loi de Diane Barbier-Mueller, Adrien Genecand, Jacques Béné, Philippe Meyer, Thierry Oppikofer, Jean-Pierre Pasquier, Alexandre de Senarclens, Geoffray Sirolli pour une transparence dans les attributions de terrains publics

Rapport de majorité de Geoffray Sirolli (page 9)

Rapport de première minorité de Caroline Renold (page 136)

Rapport de seconde minorité de Philippe de Rougemont (page 141)

Projet de loi (13659-A)

pour une transparence dans les attributions de terrains publics

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

Chapitre I Dispositions générales

Section 1 Objet et buts

Art. 1 Objet

La présente loi régit la procédure d'appel d'offres à respecter lorsque l'Etat, une commune ou toute autre entité assujettie transfère, respectivement concède, en vue de la construction de logements, sous quelque forme que ce soit, un immeuble au sens de l'article 655 du Code civil suisse du 10 décembre 1907, à une personne physique ou morale, de droit privé ou de droit public, ou un groupe de telles personnes.

Art. 2 Buts

La présente loi vise :

- a) à garantir la publicité et la transparence dans le processus d'attribution des immeubles ;
- b) à assurer l'égalité de traitement et la non-discrimination entre les concurrents ;
- c) à garantir une concurrence saine entre les concurrents ;
- d) à permettre une gestion efficace, équitable et durable des immeubles.

Section 2 Champ d'application

Art. 3 Entités assujetties

¹ Sont soumis à la présente loi :

- a) les pouvoirs publics ainsi que les unités administratives centrales ou décentralisées, y compris les collectivités de droit public, du canton et de la commune au sens du droit cantonal et communal ;
- b) les autres collectivités assumant des tâches cantonales ou communales ;
- c) les personnes physiques ou morales, de droit privé, ou un groupe de telles personnes, subventionnés à plus de 50% par des fonds publics ou détenues à plus de 50% par un établissement ou une fondation de droit

public au sens de la loi sur l'organisation des institutions de droit public du 22 septembre 2017 ;

d) les organisations communes, quelle que soit leur forme juridique, composées d'entités assujetties à la présente loi ;

e) la Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève.

² Est exclue de la présente loi, la Fondation pour les terrains industriels de Genève.

Art. 4 Personnes admises à soumissionner

Sous réserve des engagements internationaux, seuls les personnes physiques ou morales, de droit privé ou de droit public, ou un groupe de telles personnes, qui ont leur domicile et leur siège en Suisse peuvent participer à la procédure d'attribution.

Art. 5 Opérations assujetties

La présente loi s'applique à tout transfert ou constitution, sous quelque forme que ce soit, d'un immeuble au sens de l'article 655 du Code civil suisse du 10 décembre 1907, par une entité assujettie, au profit d'une personne admise à soumissionner, en vue de la construction de logements.

Art. 6 Exception

Sont exclues de la présente loi, les opérations d'aliénation qui interviennent entre deux ou plusieurs entités assujetties et qui sont nécessaires à la réalisation d'un aménagement ou d'un équipement public. Il en va ainsi, par exemple, des opérations d'aliénation entre une commune et sa propre fondation immobilière communale.

Chapitre II Type et choix de la procédure

Art. 7 Procédure ouverte

¹ Dans la procédure ouverte, l'entité assujettie lance un appel d'offres public.

² Toute personne admise à soumissionner peut présenter une offre.

Art. 8 Procédure de gré à gré

¹ Dans la procédure de gré à gré, l'entité assujettie transfère l'immeuble à un tiers, sans lancer d'appel d'offres.

² L'entité assujettie peut toutefois adjuger l'immeuble de gré à gré sans considération des valeurs seuils lorsqu'une des conditions suivantes est remplie :

- a) des indices suffisants laissent penser que toutes les offres présentées dans le cadre de la procédure ouverte résultent d'un accord illicite affectant la concurrence ;
- b) en raison d'événements imprévisibles, l'urgence du transfert de l'immeuble, respectivement de sa cession, est telle que, même en réduisant les délais, une procédure ouverte ne peut être menée à bien ;
- c) attribuer le droit réel à un autre candidat que celui sélectionné n'est pas possible pour des raisons économiques ou techniques ou entraînerait des difficultés importantes ou une augmentation substantielle des coûts.

Art. 9 Valeurs seuils

¹ Le choix de la procédure dépend du prix de vente de l'immeuble à transférer.

² La valeur seuil de la procédure ouverte s'élève à 1 500 000 francs, qu'il s'agisse d'un immeuble bâti ou non.

³ En dessous de cette valeur seuil, la procédure de gré à gré est applicable, à moins que l'entité assujettie choisisse spontanément de suivre les règles de la procédure ouverte.

⁴ La valeur seuil visée à l'alinéa 2 est indexée à la progression de la valeur fiscale des immeubles de rendement.

Chapitre III Principes généraux et organisation de la procédure

Art. 10 Principes régissant la procédure

Lors de la procédure d'appel d'offres, l'entité assujettie observe les principes suivants :

- a) elle agit de manière transparente, objective et impartiale ;
- b) elle veille à la plus large accessibilité des procédures d'appel d'offres, tant auprès des acteurs de droit public que des acteurs de droit privé ;
- c) elle veille à l'égalité de traitement des soumissionnaires dans toutes les phases de la procédure ;
- d) elle s'engage à respecter le caractère confidentiel des indications et informations fournies par les soumissionnaires.

Art. 11 Pré-implication

¹ Les soumissionnaires qui ont participé à la préparation d'une procédure d'adjudication ne sont pas autorisés à présenter une offre lorsque l'avantage concurrentiel ainsi acquis ne peut être compensé par des moyens appropriés et

que l'exclusion ne compromet pas la concurrence efficace entre soumissionnaires.

² Les moyens appropriés pour compenser un avantage concurrentiel sont en particulier :

- a) la transmission de toutes les indications essentielles relatives aux travaux préalables ;
- b) la communication des noms des participants à la préparation de la procédure d'attribution ;
- c) la prolongation des délais minimaux.

Art. 12 Critères d'évaluation

¹ Pour chaque appel d'offres, l'entité assujettie doit fixer des critères de participation, d'aptitude et d'adjudication et leur pondération dans le respect des contraintes légales et des principes énoncés à l'article 10 de la présente loi.

² L'entité assujettie ne peut pas recourir au critère du prix de l'immeuble, quand elle le fixe elle-même ou qu'il est imposé par une autre autorité en vertu de la loi.

Art. 13 Publications

¹ L'entité assujettie publie l'appel d'offres, la décision d'adjudication et l'interruption de la procédure sur la plateforme électronique sur les marchés publics gérée par l'association simap.ch (www.simap.ch).

² Les documents d'appel d'offres sont en général mis à disposition en même temps et par voie électronique.

Art. 14 Comité d'évaluation

¹ Pour chaque procédure d'appel d'offres, l'entité assujettie forme un comité d'évaluation. Il se compose de cinq membres disposant d'une solide formation et de l'expérience suffisante pour être reconnus comme experts immobiliers, soit d'une représentante ou d'un représentant :

- a) de l'entité assujettie, qui préside et qui constitue le comité d'évaluation ;
- b) de l'Association des communes genevoises ;
- c) des associations professionnelles représentatives du développement et de la construction ;
- d) des associations d'importance cantonale de défense des locataires ;
- e) des associations d'importance cantonale de défense des propriétaires.

² L'article 15 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 régissant la récusation est réservé.

Chapitre IV Déroulement de la procédure ouverte

Art. 15 Exigences de forme

¹ Les offres doivent être remises par voie électronique, de manière complète et dans les délais fixés, en respectant les indications figurant dans l'appel d'offres ou dans les documents d'appel d'offres.

² Sauf urgence impérieuse dûment motivée, le délai pour remettre les offres n'est pas inférieur à deux mois.

Art. 16 Ouverture des offres

¹ Toutes les offres remises dans le délai imparti sont ouvertes par au minimum deux représentants du comité d'évaluation et de sa présidente ou de son président.

² Un procès-verbal est établi à l'ouverture des offres. Il doit mentionner au minimum les noms des personnes présentes, les noms des soumissionnaires, la date de remise des offres ainsi que les éléments financiers de chaque offre.

³ Le procès-verbal est rendu accessible sur demande à tous les soumissionnaires au plus tard après l'adjudication.

Art. 17 Evaluation des offres

¹ Les offres sont examinées et évaluées par le comité d'évaluation sur la base des critères d'évaluation annoncés préalablement, de manière objective, uniforme et compréhensible.

² Le résultat de l'évaluation des offres fait l'objet d'un tableau comparatif et d'un rapport sur l'évaluation, que le comité d'évaluation adresse à l'entité assujettie, sous forme de préavis.

³ Le résultat de l'évaluation est communiqué à tous les soumissionnaires qui ont présenté une offre recevable.

Art. 18 Adjudication

L'immeuble est adjugé à la personne apte à soumissionner qui a présenté l'offre la plus avantageuse.

Art. 19 Conclusion du contrat

Le contrat ne peut être conclu avec l'adjudicataire qu'au terme du délai de recours prévu à l'article 26 et, en cas de recours, que si la Chambre administrative de la Cour de justice n'a pas accordé au recours l'effet suspensif.

Art. 20 Interruption et exclusion de la procédure

¹ L'entité assujettie peut pour des motifs justifiés interrompre la procédure ou exclure un candidat de la procédure.

² Les motifs d'interruption et d'exclusion du droit des marchés publics s'appliquent par analogie.

Art. 21 Publications

¹ L'entité assujettie publie l'appel d'offres, la décision d'adjudication et, le cas échéant, l'interruption de la procédure sur la plateforme électronique sur les marchés publics gérée par l'association simap.ch (www.simap.ch).

² Les décisions d'adjudication doivent être publiées dans un délai de 30 jours.

Chapitre V Voies de droit

Art. 22 Notification des décisions

¹ L'entité assujettie notifie ses décisions aux soumissionnaires par publication sur la plateforme électronique sur les marchés publics gérée par l'association simap.ch (www.simap.ch) et par notification individuelle.

² Les décisions sujettes à recours doivent être sommairement motivées et indiquer les voies de droit.

Art. 23 Recours

Les décisions de l'entité assujettie peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la chambre administrative de la Cour de Justice.

Art. 24 Objets du recours

Seules les décisions suivantes sont sujettes à recours :

- a) l'appel d'offres ;
- b) la décision concernant les demandes de récusation ;
- c) l'adjudication ;
- d) l'interruption de la procédure ;
- e) l'exclusion de la procédure.

Art. 25 Effet suspensif

¹ Le recours n'a pas d'effet suspensif.

² Sur requête, l'effet suspensif peut être résilié lorsque le recours paraît suffisamment fondé et qu'aucun intérêt public prépondérant ne s'y oppose.

Art. 26 Délai et motifs de recours

¹ Les recours, dûment motivés, doivent être déposés par écrit dans un délai de 20 jours à compter de la notification de la décision.

² Les règles de la suspension des délais de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 ne s'appliquent pas.

³ Le grief en opportunité ne peut pas être invoqué.

Art. 27 Décision sur recours

¹ L'autorité de recours peut soit statuer elle-même, soit renvoyer l'affaire à l'autorité précédente. En cas de renvoi, elle donne des instructions impératives.

² Lorsque le recours s'avère bien fondé et qu'un contrat a déjà été conclu avec le soumissionnaire retenu, l'autorité de recours constate le caractère illicite de la décision.

³ En même temps qu'elle procède à la constatation de la violation du droit, l'autorité de recours statue sur une éventuelle demande en dommages-intérêts.

⁴ Les dommages-intérêts sont limités aux dépenses que le soumissionnaire a dû engager en relation avec la préparation et la remise de son offre.

Chapitre VI Dispositions finales**Art. 28 Relation avec le droit des marchés publics**

La présente loi ne trouve pas application si l'accord intercantonal du 15 novembre 2019 sur les marchés publics et la loi d'adhésion et d'application y relative du ... (*à compléter*) sont applicables.

Art. 29 Droit transitoire

La présente loi s'applique aux transferts d'immeubles qui font l'objet d'une adjudication après son entrée en vigueur.

Art. 30 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 Geoffray Sirolli

A) Préambule

La commission d'aménagement du canton, présidée durant l'ensemble des travaux relatifs à ce projet de loi par MM. Florian Dugerdil et Sébastien Defayes, a étudié le projet de loi 13659 lors de seize séances tenues entre août 2025 et août 2026.

Le rapporteur tient à remercier chaleureusement les procès-verbalistes qui ont accompagné les travaux de la commission lors de ces séances : M^{me} Selma Bentaleb ainsi que M^{me} Caroline Dang, présentes lors des séances. Leur rigueur et leur constance ont grandement facilité le bon déroulement des séances et la retranscription fidèle des échanges.

M. Sylvain Ferretti, directeur général de l'office de l'urbanisme, et M. Jean-Charles Pauli, directeur juridique de l'office de l'urbanisme, ont assisté aux séances de la commission.

Les représentants du département du territoire (DT), des collectivités publiques, des fondations immobilières, des institutions de prévoyance, des milieux professionnels de l'immobilier ainsi que des associations de défense des locataires et des propriétaires ont été entendus. La richesse des auditions et les nombreux échanges ont mis en lumière les enjeux liés à l'attribution du foncier public, mais également les réticences à faire évoluer certaines pratiques bien établies. La majorité de la commission a estimé qu'il était nécessaire de garantir davantage de transparence, d'égalité de traitement et de concurrence dans l'attribution des terrains publics, afin que cette ressource rare soit valorisée dans l'intérêt de l'ensemble de la population genevoise.

B) Synthèse

1) Contexte général

A Genève, le terrain constructible est devenu une denrée rare. Dans un canton qui peine depuis des décennies à construire suffisamment de logements, chaque parcelle disponible représente une opportunité précieuse. Et lorsque cette parcelle appartient à l'Etat, à une commune ou à une institution financée par la collectivité, son attribution devrait répondre à une exigence élémentaire : servir au mieux les intérêts de la population.

Cela paraît évident. Pourtant, la réalité genevoise est plus compliquée. Notre canton présente une particularité : les collectivités publiques et les nombreuses entités qui gravitent autour d'elles détiennent une part singulière et plus que considérable du foncier. Cette concentration leur confère un pouvoir déterminant sur le développement du logement et, surtout, sur le choix de ceux qui auront la possibilité de construire.

Or, contrairement à ce que l'on pourrait imaginer, ces attributions ne sont pas systématiquement soumises à des procédures ouvertes, transparentes et uniformes. Certaines institutions organisent des mises en concurrence, alors que d'autres privilégient leurs propres pratiques. Les critères peuvent varier, tout comme les possibilités offertes aux candidats potentiels.

Au fil des auditions, la commission a découvert un système dans lequel chacun semble avoir ses méthodes, ses interlocuteurs et ses habitudes. Les représentants des différentes institutions ont généralement défendu leurs pratiques, qu'ils considèrent toujours tous comme satisfaisantes. Mais cette assurance ne répond pas à une question pourtant fondamentale : comment être certain qu'un terrain a été attribué au meilleur projet si tous ceux qui auraient pu le proposer n'ont pas eu la possibilité de se présenter ?

Il ne suffit pas que les décisions soient prises de bonne foi. Encore faut-il qu'elles puissent être comprises, comparées et justifiées.

Le fait qu'une attribution puisse être connue après coup ne signifie pas que la procédure ayant conduit à cette décision était ouverte à tous les candidats éligibles. Cette distinction, pourtant essentielle, semble parfois se perdre dans les habitudes institutionnelles.

Le patrimoine foncier de l'Etat n'appartient ni à ceux qui l'administrent ni à ceux qui ont l'habitude de travailler avec eux. Il appartient aux Genevois.

C'est précisément ce que rappelle le PL 13659 : lorsqu'un terrain est mis à disposition pour construire des logements, l'ensemble des acteurs remplissant les conditions légales doit pouvoir prétendre à son attribution selon des critères objectifs, connus et équitables.

Il ne s'agit pas de bouleverser la politique du logement, mais d'introduire une règle de bon sens dans un domaine où elle aurait dû s'imposer depuis longtemps.

2) Enjeux et arbitrages

Les nombreuses auditions ont été particulièrement instructives. Elles ont permis de constater que la nécessité de construire davantage de logements faisait largement consensus. En revanche, dès qu'il a été question de revoir les

modalités d'attribution des terrains, les réticences se sont multipliées. Ce constat interpelle.

Si les procédures actuelles sont aussi transparentes et équitables qu'on nous l'affirme, pourquoi faudrait-il craindre de les inscrire dans la loi ? Et si la mise en concurrence est déjà pratiquée, comme plusieurs intervenants l'ont expliqué, en quoi sa généralisation aux opérations importantes devrait-elle constituer un obstacle insurmontable ?

Pour la majorité de la commission, ces contradictions ont renforcé la conviction qu'une clarification était nécessaire.

Il faut sortir d'une logique dans laquelle la connaissance du système et de ses interlocuteurs constitue, de fait, un avantage pour accéder au foncier. La meilleure proposition doit pouvoir l'emporter, indépendamment de l'identité de celui qui la porte.

Genève ne manque pas de compétences ni d'entrepreneurs capables de construire. Elle manque de logements. Dans ces conditions, se priver de propositions potentielles au motif que les mécanismes actuels auraient toujours fonctionné ainsi n'a guère de sens.

L'initiative, l'innovation et la concurrence sont des forces dont notre canton aurait tort de se passer, particulièrement dans un secteur aussi contraint que celui du logement.

Il ne s'agit évidemment pas d'attribuer systématiquement un terrain au plus offrant. Le projet de loi prévoit que les critères de participation et d'adjudication soient fixés et pondérés à l'avance. Lorsque le prix est déterminé par l'entité attributrice ou imposé légalement, il ne peut même pas constituer un critère de sélection.

Ce qui doit compter, c'est la pertinence de la proposition : la qualité des logements, leur coût, les délais envisagés, la capacité de réalisation et le respect des objectifs fixés.

La législation genevoise définit déjà les exigences applicables aux constructions, notamment en zone de développement. Ces obligations ne disparaissent pas avec une procédure ouverte. Elles continuent de s'appliquer, quel que soit l'adjudicataire. Il n'y a donc aucune raison d'opposer transparence et politique du logement. La première doit, au contraire, permettre de mieux servir la seconde.

La commission a également veillé à ce que cette volonté de transparence ne se transforme pas en une nouvelle couche de bureaucratie. Genève en connaît suffisamment. L'amendement général adopté a permis de simplifier considérablement le texte initial pour en conserver l'essentiel.

La loi se concentre sur les opérations immobilières destinées à la construction de logements. Elle prévoit une procédure ouverte à partir de 1,5 million de francs, tout en permettant les attributions de gré à gré en dessous de ce seuil et dans certaines situations particulières prévues par la loi.

Les opérations entre entités assujetties nécessaires à la réalisation d'aménagements ou d'équipements publics sont exclues. La commission a notamment précisé que cette exception pouvait s'appliquer aux opérations entre une commune et sa fondation immobilière, lorsque les conditions légales sont réunies. La Fondation pour les terrains industriels de Genève est également exclue du dispositif, n'étant pas actrice du logement.

En revanche, la majorité n'a pas souhaité multiplier les exceptions pour les autres institutions concernées. Car à quoi servirait une loi sur la transparence si les principaux détenteurs de terrains pouvaient continuer à fonctionner exactement comme auparavant ?

L'objectif n'est pas de compliquer la tâche des institutions. Il est de leur donner des règles communes, qui protègent autant ceux qui attribuent les terrains que ceux qui souhaitent les développer.

Un autre argument est revenu régulièrement durant les auditions : l'introduction de procédures ouvertes risquerait de ralentir la construction de logements. Il faut ici remettre les choses à leur juste place.

A Genève, les délais de construction sont déjà beaucoup trop longs. Les procédures de planification, les autorisations de construire et les nombreux obstacles administratifs constituent des difficultés bien connues.

Mais l'attribution d'un terrain intervient en amont de ces démarches. Elle ne saurait être tenue pour responsable des dysfonctionnements qui ralentissent ensuite les projets pendant des années. Le texte prévoit d'ailleurs un délai de recours de 20 jours et l'absence d'effet suspensif automatique, sous réserve des conditions permettant à la justice de l'accorder.

Bien sûr, toute procédure nécessite un minimum de temps. Mais prétendre que quelques semaines consacrées à sélectionner correctement le bénéficiaire d'un terrain constitueraient le principal obstacle à la construction de logements relève d'une curieuse appréciation des priorités.

Le véritable problème genevois n'est pas que l'on prendrait trop de temps pour choisir à qui attribuer un terrain. C'est que l'on met ensuite beaucoup trop de temps à permettre d'y construire.

Il serait donc regrettable de renoncer à davantage de transparence au nom de lenteurs administratives auxquelles ce projet de loi ne prétend pas répondre.

3) Conclusion

Au terme de ses travaux, la majorité de la commission est convaincue que le PL 13659 apporte une réponse nécessaire à une particularité du fonctionnement genevois. Dans un canton où le foncier est aussi rare et où les collectivités publiques occupent une place aussi importante, son attribution doit répondre à des exigences exemplaires.

La commission a entendu de nombreuses explications sur les pratiques existantes, leur légitimité et leur efficacité supposée. Elle a également pu mesurer à quel point certains mécanismes étaient considérés comme naturels par ceux qui les appliquent depuis des années.

Mais ce n'est pas parce qu'un système s'habitue à fonctionner d'une telle manière depuis longtemps qu'il ne mérite pas d'être questionné. Et ce n'est pas parce que ses acteurs sont convaincus de bien faire que les règles doivent dépendre de leur seule appréciation. Une attribution ouverte n'empêche personne de présenter un projet. Elle garantit simplement que personne ne bénéficie d'un avantage du seul fait de sa proximité avec les circuits habituels de décision.

La majorité défend une approche fondée sur la responsabilité, la liberté d'entreprendre et l'égalité des chances. Elle considère que l'intérêt de la population doit toujours primer sur les habitudes institutionnelles et que les meilleures propositions doivent pouvoir être examinées, d'où qu'elles viennent.

Le projet de loi amendé offre un cadre raisonnable pour atteindre cet objectif, sans remettre en cause les exigences applicables à la construction de logements.

La transparence n'est pas un manque de confiance envers les institutions. C'est la meilleure manière de leur donner les moyens de mériter cette confiance. Et lorsqu'il s'agit d'attribuer des terrains appartenant à la collectivité pour plusieurs décennies, cette exigence devrait aller de soi.

Le PL 13659, tel qu'amendé, a été adopté par 9 voix favorables (4 PLR, 2 MCG, 2 UDC et 1 LC), 5 voix opposées (3 S et 2 Ve) et 1 abstention (1 LJS).

En conséquence, la majorité de la commission d'aménagement du canton invite le Grand Conseil à accepter ce projet de loi, convaincue que le foncier public mérite mieux que des habitudes : il mérite des règles claires, une concurrence équitable et une gestion irréprochable au service de tous les Genevois.

C. En Détail

Audition de la première signataire du PL 13659, M^{me} Diane Barbier-Mueller, députée au Grand Conseil, le 20 août 2025

M^{me} Barbier-Mueller dit que ce projet de loi vise à remédier à une lacune de la loi. Elle explique que lorsque l'Etat ou une entité publique octroie un mandat à un tiers, ce dernier est soumis aux règles des AIMP (marchés publics), dont la dernière révision fédérale, l'AIMP 2019 devrait être ratifié par Genève prochainement et en cours d'étude en commission. Mais ce droit ne concerne aujourd'hui pas les cessions de terrains en droit de superficie, qui sont concédées au libre choix de l'entité publique. Elle souligne que cette situation pose un problème de transparence, d'éthique et d'égalité de traitement. C'est un vide qui devrait être corrigé, pour la réalisation en tout cas de logements. La construction d'équipements publics n'est pas visée par ce projet de loi.

Elle ajoute que l'AIMP doit également viser les entités recevant des fonds publics à hauteur de plus de 50%, comme la CPEG ou d'autres caisses de pension. Ainsi, lorsque ces institutions sont propriétaires d'un terrain et qu'elles décident de le mettre à disposition d'un tiers, l'AIMP devrait leur être applicable.

Elle commente ensuite le projet de loi 13659 partie par partie. Elle explique que la première partie est consacrée aux dispositions générales, telles que la publicité des procédures, l'égalité de traitement, la garantie d'une concurrence équitable, la gestion efficace et la sécurisation des biens publics. La section 2 définit le champ d'application subjectif, c'est-à-dire les entités soumises à cette loi. La section 3 est réservée au champ d'application objectif et répond à la question « quoi ». La section 4 énonce les principes généraux. La députée souligne qu'aujourd'hui, les mandataires sont amenés à dévoiler leurs stratégies lors des appels d'offres, ce qui les conduit à partager des informations sensibles. Le but de la loi est justement de garantir la confidentialité de ces informations, afin d'éviter qu'elles puissent être réutilisées. La section 5 est consacrée aux procédures d'adjudication. Elle prévoit une valeur seuil d'un million pour les terrains nus et de trois millions pour les immeubles bâtis. Lorsque la valeur dépasse ces seuils, la cession doit faire l'objet d'une procédure ouverte. En dessous de ces montants, une vente de gré à gré demeure possible. La section 6 traite des conditions d'adjudication. Elle constate que certains appels d'offres imposent une charge excessive aux entreprises, en exigeant, dans des délais très courts, des informations très détaillées des stratégies d'entreprises par exemple. Elle insiste sur le fait que l'objectif est de limiter cette surcharge administrative. Enfin, la section 9 est consacrée aux voies de droit.

La députée conclut que le projet de loi va très loin dans le détail et souligne qu'il serait possible de supprimer sans autre certaines parties jugées non essentielles.

Un commissaire Ve remercie la première signataire pour sa présentation. Sa première question concerne la lacune juridique créée par l'adoption de l'AIMP : elle demande si cette lacune a été comblée dans les autres cantons. Elle relève également que la procédure lui paraît lourde et s'interroge sur le risque que cela entraîne davantage d'appels d'offres, donc davantage de procédures. Elle demande enfin comment justifier le « ras-le-bol » des marchés publics tout en élargissant encore leur champ d'application.

La première signataire répond que la situation genevoise est particulière, car dans les autres cantons, l'Etat et les communes ne sont pas propriétaires d'autant de terrains. A Genève, les collectivités publiques possèdent environ 45% des terrains. Elle ajoute que l'Etat pourra sans doute fournir une explication plus détaillée. Elle rappelle que l'AIMP a pour vocation de régir les marchés publics dans les cas où l'Etat attribue l'une de ses fonctions à un tiers, mais que cela n'a pas été considéré comme incluant l'attribution de terrains.

La commissaire Ve dit donc que, selon les propos de la première signataire, il n'y a pas de lacunes dans les autres cantons, ceux-ci possédant moins de terrains.

La première signataire rappelle que l'AIMP a pour objectif de régler les situations dans lesquelles l'Etat attribue l'une de ses fonctions à un tiers. Or, l'attribution de terrains n'a pas été considérée comme relevant de ce champ. Elle précise que c'est justement l'objet de son projet de loi : selon elle, l'attribution de terrains constitue une prestation de service comme une autre et devrait être régie par un appel d'offres.

La commissaire Ve demande alors si le parallèle avec l'AIMP se justifie à partir de cette prémisse.

La première signataire répond qu'il fallait bien se baser sur un cadre existant pour affirmer qu'un marché public est nécessaire aujourd'hui. Elle précise que les appels d'offres prévus dans son projet de loi sont facultatifs et que leur contenu est bien moins lourd que celui demandé dans la majorité des procédures actuelles, dont 80% imposent des contraintes excessives. Elle explique que son projet vise justement à alléger les procédures.

Elle souligne qu'actuellement, il n'y a pas d'appels d'offres pour l'attribution de terrains, ce qui entraîne un manque de transparence : on ignore à qui les terrains sont attribués et selon quels critères. Elle ajoute qu'elle connaît les bénéficiaires, mais que ce n'est pas l'objet du débat d'aujourd'hui.

Elle indique toutefois qu'elle n'est pas satisfaite de la situation actuelle, où 90% des terrains attribués par l'Etat reviennent à des groupements de coopératives.

Elle conclut qu'avec des appels d'offres publics, il y aurait davantage de transparence et d'égalité de traitement. Elle précise que la pénurie de logements touche tous les types de logements, et pas seulement ceux proposés par les coopératives. Elle estime donc que l'Etat doit lancer un appel d'offres, puis décider à qui revient le terrain. Si, au terme de la procédure, le choix se porte sur les coopératives, tant mieux, mais au moins cela aura été fait dans un cadre transparent et équitable. Elle explique que l'AIMP est un accord qui a été élaboré grâce au travail conjoint de plusieurs professionnels et de différentes entités publiques issues de plusieurs cantons. C'est la raison pour laquelle ce modèle a été repris dans le projet de loi.

La commissaire Ve relève néanmoins que la cession de terrains a été expressément exclue du champ d'application de l'AIMP.

La première signataire admet qu'elle n'est pas juriste et qu'elle ignore pourquoi l'attribution de terrains publics n'a pas été intégrée. Elle pense que, dans la réflexion initiale, il n'a pas été tenu compte du fait qu'à Genève, près de la moitié des terrains sont en mains publiques et qu'ils sont attribués selon des critères qui, selon elle, manquent de transparence et d'objectivité.

La commissaire Ve dit comprendre l'intérêt de reprendre le système de l'AIMP, même si celui-ci ne porte pas sur l'attribution des terrains publics. Elle demande toutefois si la première signataire ne considère pas qu'il y a une question de maîtrise foncière, et que si l'Etat décide de favoriser les coopératives, c'est précisément pour répondre à un intérêt public. Elle demande si, à travers ce projet de loi, on ne risque pas d'enlever un pouvoir à l'Etat.

La première signataire répond que le but n'est pas d'exclure les coopératives, mais au contraire de fixer des critères objectifs. Si les critères fixés dans l'appel d'offres visent à favoriser les coopératives, c'est au moins clair dès le début et transparent pour le public.

La commissaire Ve observe qu'on enlève ainsi une part du pouvoir de décision à l'Etat.

La première signataire conclut qu'elle demande davantage de transparence.

Une commissaire S réagit au chiffre de 45% de terrains appartenant à l'Etat, avancé. Elle précise que ce pourcentage inclut également les bâtiments publics, les écoles et d'autres infrastructures, ce qui relativise la portée de ce chiffre.

La commissaire S estime qu'il y a une erreur conceptuelle à la base de ce projet de loi. Selon elle, tous les marchés publics excluent la vente de foncier, car l'Etat ne se trouve pas du tout dans la même position que lorsqu'il dépense de l'argent. Les marchés publics visent à encadrer la dépense publique, alors qu'en matière de cession de terrains, il s'agit de l'inverse, l'Etat se trouvant en position de vendeur. Elle considère que cette logique est problématique, car elle risque de conduire à retenir l'acheteur qui propose le prix le plus élevé. Elle souligne que la logique des marchés publics ne s'applique donc pas en l'espèce, et que c'est précisément pour cette raison qu'aucun autre canton n'a adopté un tel mécanisme. Elle ajoute que, si cela devait être le cas, on parlerait de « genferei ».

La commissaire S critique en outre le projet en relevant qu'il favoriserait les grands groupes. Selon elle, les règles des appels d'offres, appliquées à des ventes, avantagent les grands groupes, qui sont le mieux à même d'y répondre. Elle considère que cette loi est une « lex UBS », estimant que ce serait une forme de favoritisme en faveur des grandes entreprises, qui excluraient les entreprises locales, les fondations immobilières de droit public ou les petites sociétés ou coopératives genevoises.

La première signataire répond que, selon elle, il ne s'agit pas d'une vente de terrains mais d'une mise à disposition de ceux-ci pour y construire quelque chose. C'est la raison pour laquelle elle considère que l'AIMP doit tout de même s'appliquer. Concernant le deuxième point, elle dit ne pas partager l'analyse de la commissaire S. Elle indique qu'elle n'a jamais vu d'appels d'offres prévoyant des conditions qui limiteraient l'accès des coopératives. Elle ajoute qu'il serait tout à fait possible d'introduire de telles conditions pour favoriser les coopératives.

Cette dernière précise que, dans les appels d'offres auxquels elle a participé, ce ne sont pas forcément les grands groupes qui remportent systématiquement la procédure. Elle donne l'exemple d'un terrain destiné à accueillir 200 logements, pour lequel aucun appel d'offres n'a été organisé, ce qu'elle regrette. Elle cite également le cas du PAV, où plusieurs appels d'offres ont été lancés et où différents groupes se sont constitués pour obtenir le développement du terrain.

La commissaire S souligne que la première signataire fait ici référence aux appels d'offres relatifs aux constructions, et non à ceux concernant l'attribution du droit de superficie.

La première signataire répond que la caserne des Vernets a bien fait l'objet d'un appel d'offres pour le développement du terrain. Elle explique que plusieurs groupes se sont présentés et que le projet retenu a été celui porté par

un consortium comprenant notamment Swisslife. Elle ajoute que ce projet a permis de réaliser à la fois du logement social et des coopératives.

La commissaire S demande si la première signataire ne craint pas que ce projet de loi entraîne un allongement considérable des délais de construction. Elle souligne que l'ouverture d'un marché public implique de multiplier les recours, la personne échouant à l'adjudication pouvant recourir contre la décision. Ceci prolongera de plusieurs années tous les projets de constructions dans le canton. Elle illustre son propos en citant le cas d'un bailleur soumis à un appel d'offres pour choisir les prestataires de la construction : une entreprise, qui n'avait pas obtenu le marché relatif aux fenêtres, avait formé un recours, ce qui avait retardé le projet de deux ans et interrompu le chantier. Pendant cette période, les locataires ont dû vivre avec fenêtres à moitié installées.

La première signataire répond qu'elle a anticipé cette problématique et renvoie à l'article 39 du projet de loi. Elle précise que le recours n'aura pas d'effet suspensif et qu'en cas de recours jugé abusif, la partie lésée pourra demander des dommages-intérêts. Dans le cas contraire, l'article 42 du projet de loi règle la situation dans laquelle le recours s'avère bien fondé : une demande en dommages-intérêts est également possible.

Elle continue en disant que l'art. 42 du projet de loi règle la situation si le recours s'avère bien-fondé, une demande en dommages-intérêts est également possible.

La commissaire S prétend que cette clause ne tiendra pas devant le tribunal, car le recourant demandera l'effet suspensif et celui-ci sera accordé. Elle souligne que, sans effet suspensif, le recours perd tout son sens.

La première signataire dit qu'il faut tenter l'expérience et rappelle qu'il sera de toute façon possible de demander des dommages-intérêts à hauteur des frais engagés pour répondre à l'appel d'offres. Elle précise avoir consulté deux avocats différents, qui ont estimé que cette solution était juridiquement viable.

Un commissaire PLR observe que l'article 39 du projet de loi a un effet dissuasif et qu'il pourrait décourager certaines personnes d'introduire un recours.

Un autre commissaire S dit qu'il a une question un peu naïve : pour résoudre le problème d'opacité, est-ce que celle-ci réside réellement dans l'attribution des terrains ou plutôt dans l'attribution des logements, la fixation des loyers et la détermination des rendements ? Il demande s'il ne serait pas possible de mieux encadrer ces aspects.

La première signataire répond qu'en vertu du principe de l'offre et de la demande, une exacerbation de la demande est inévitable. Elle souligne que,

concernant l'attribution des terrains, ceux-ci étant rares, l'objectif est de donner une chance aux acteurs privés et de les placer sur un pied d'égalité. Elle rappelle que les terrains constituent l'enjeu central, car c'est là que les logements sont construits. Elle ajoute que l'Etat aura toujours la possibilité de fixer des conditions dans le cadre des appels d'offres.

Un commissaire PLR précise que les articles relatifs aux recours ont été repris de l'AIMP.

Audition de M. Romain Gauthier, secrétaire général du Rassemblement pour une politique sociale du logement, le 8 octobre 2025

M. Gauthier remercie les députés de lui donner la possibilité de s'exprimer sur ce sujet. Il explique que le projet de loi concerne la cession de droits réels sur tout immeuble appartenant à l'Etat, à une commune ou à une entité assujettie au projet. Les auteurs précisent à l'article 4 ce qu'ils entendent par « entité assujettie » : il s'agit principalement d'entités publiques ou parapubliques. Par souci de simplification, M. Gauthier indique qu'il emploiera dans la suite de son intervention le terme de « collectivités publiques » pour désigner l'ensemble de ces entités.

S'agissant des intentions des auteurs du projet de loi, ceux-ci souhaitent soumettre la cession de droits réels sur les immeubles appartenant à des collectivités publiques à une législation analogue à celle applicable à l'attribution des marchés publics. Cette législation vise à encadrer la manière dont les pouvoirs publics acquièrent des biens, des services ou réalisent des travaux. Elle a pour objectif d'assurer une utilisation efficace et transparente des fonds publics ainsi que de garantir l'égalité de traitement entre les acteurs intervenant sur un marché concurrentiel. Elle repose principalement sur la LMP et l'AIMP, dont le projet de loi reprend largement les grands principes.

Sur le plan de sa présentation, M. Gauthier indique qu'il abordera d'abord les considérations légistiques du projet de loi, puis les commentaires formulés par l'Association qu'il représente, avant de traiter de la notion de transparence.

S'agissant des considérations légistiques, il rappelle que la législation en vigueur impose aux collectivités publiques, dans l'exécution de leurs tâches d'intérêt général, de recourir à une procédure d'appel d'offres publique dont le déroulement est détaillé dans la LMP et l'AIMP. Par analogie, le présent projet de loi reprend les règles procédurales prévues par cette législation.

Selon la doctrine, la notion de marché public désigne l'ensemble des contrats conclus par les pouvoirs publics avec des soumissionnaires privés portant sur l'acquisition de fournitures, de constructions ou de services. L'adjectif « public » se rapporte à la qualité de l'acquéreur de la prestation, et

non au régime juridique applicable à ces contrats, lesquels relèvent du droit privé. Cette définition, complexe, conduit la doctrine comme la jurisprudence à reconnaître que, pour qu'il y ait un marché public, il faut que l'Etat cherche à se procurer une prestation de services sur un marché concurrentiel, occupant ainsi la position d'acquéreur, tandis que les soumissionnaires lui présentent leurs offres contre rémunération.

M. Gauthier relève que ce projet de loi, bien qu'il s'inspire de la législation en vigueur sur les marchés publics, en renverse complètement la logique. En effet, dans le cadre des marchés publics, l'Etat occupe traditionnellement la position d'acquéreur, alors que, dans le présent projet, il devient en quelque sorte le vendeur. Ce renversement conduit l'Etat à lancer un appel d'offres pour inviter les soumissionnaires à lui présenter une proposition d'achat, ce qui apparaît surprenant d'un point de vue légistique.

M. Gauthier commente ensuite le projet de loi au nom de l'association qu'il représente, le Rassemblement pour une politique sociale du logement. Il relève que le projet de loi prévoit la possibilité d'introduire un recours à chaque étape de la procédure d'appel d'offres. En effet, il serait possible de recourir contre les décisions relatives à l'appel d'offres, aux demandes de récusation, à l'adjudication, à l'interruption de la procédure ainsi qu'au prononcé d'une sanction. Or, les procédures de marchés publics sont déjà réputées lourdes et longues à mener. La possibilité d'un recours à chaque étape risque dès lors de ralentir considérablement le rythme des constructions à Genève, en particulier dans le domaine du logement, chaque procédure pouvant faire l'objet de plusieurs recours successifs. Cela entraînerait inévitablement des blocages. Ce risque est d'autant plus important que les entités assujetties au projet de loi sont nombreuses, incluant notamment les acteurs publics du logement. Les quatre FIDP sont directement concernées selon l'article 4 du projet. De plus, celui-ci vise également les organismes subventionnés de droit privé, lorsque la subvention reçue, soit lors de la constitution de l'entité, soit de manière récurrente pour son fonctionnement, atteint 50% ou plus de fonds publics, et lorsque l'entité est détenue à plus de 50% par un établissement de droit public au sens de la LOIDP. Plusieurs fondations communales du logement se trouveraient donc concernées.

En cas d'entrée en vigueur du projet de loi, la LOIDP et d'autres acteurs du logement seraient ainsi soumis à la concurrence d'opérateurs privés, dès lors qu'aucune condition n'est fixée quant à la nature des candidats acquéreurs. Le texte précise en effet que peuvent se porter candidats tant les ressortissants suisses que ceux des Etats envers lesquels la Suisse s'est engagée contractuellement à donner accès à son marché, pour autant que la réciprocité soit assurée. Compte tenu de la rareté du foncier à Genève, il est vraisemblable

que les candidats aux appels d'offres seront nombreux et que leurs objectifs divergeront. Parmi eux pourraient figurer des acteurs financiers tels que des banques ou des fonds d'investissement susceptibles d'acquérir des terrains appartenant au patrimoine de l'Etat. M. Gauthier souligne qu'il ne serait pas souhaitable, dans une optique d'intérêt général, de placer les acteurs publics du logement en concurrence avec de tels acteurs privés.

M. Gauthier rappelle que, selon la LOIDP, les fondations immobilières ont l'obligation de réinvestir l'intégralité de leurs bénéfices. Cette exigence, tout comme la recherche de l'intérêt général, est inhérente à leur mission, qui consiste à promouvoir le logement d'utilité publique et à garantir la durabilité de leur engagement. Le développement d'un tel parc de logements est essentiel à Genève, compte tenu de la pénurie générale de logements, et plus particulièrement de la rareté des logements abordables. Dans ce contexte, M. Gauthier estime qu'il est légitime de s'interroger sur les critères que le pouvoir adjudicateur retiendra pour départager les différentes offres, se demandant notamment si l'offre la plus élevée sera privilégiée.

A terme, l'un des risques du projet de loi réside dans le transfert des ressources foncières de l'Etat, même contre paiement. Une telle évolution réduirait considérablement la capacité d'action de l'Etat en matière de construction, ainsi que la pérennité de son engagement dans le domaine du logement d'utilité publique. M. Gauthier souligne enfin que ces enjeux ne concernent pas uniquement les acteurs du logement, mais l'ensemble des politiques publiques liées à l'aménagement du territoire.

S'agissant de la notion de transparence, M. Gauthier rappelle que l'ensemble des entités assujetties au projet de loi sont dotées d'une gouvernance démocratique et placées sous la surveillance du Conseil d'Etat. Ce dernier valide la composition de leurs conseils d'administration et en nomme directement le président. M. Gauthier précise qu'au sein des conseils d'administration des FIDP, le Conseil d'Etat ainsi que les partis représentés disposent de membres qui participent directement à leur gouvernance. La notion de transparence, fortement mise en avant par le projet de loi, suscite dès lors des interrogations. Au vu de la structure déjà existante de gouvernance et de contrôle, M. Gauthier s'interroge sur la légitimité d'un besoin accru de transparence et estime qu'il convient sans doute de le relativiser. Il relève en outre que l'obligation légale faite aux fondations immobilières de réinvestir l'intégralité de leurs bénéfices assure la pérennité de l'action de l'Etat en faveur du logement d'utilité publique. A l'inverse, les acteurs privés ne peuvent garantir une telle continuité, car ils ne sont pas soumis à cette obligation ; leurs engagements contractuels comportent toujours une échéance, à l'issue de laquelle les conditions changent. Dès lors, la cession d'immeubles

appartenant à l'Etat à des acteurs privés risquerait d'entraver le développement du parc de logements d'utilité publique.

M. Gauthier rappelle enfin que la constitution genevoise impose au Grand Conseil d'approuver l'aliénation de tout immeuble appartenant à l'Etat lorsqu'elle bénéficie à une personne physique ou morale autre qu'une personne morale de droit public. Le Grand Conseil dispose donc déjà d'un pouvoir de contrôle garantissant une certaine transparence. De plus, les rapports d'activité de toutes les institutions de droit public sont soumis à son approbation. Dès lors, le besoin supplémentaire de transparence invoqué par le projet de loi apparaît discutable.

Pour conclure, M. Gauthier souligne que, dans un contexte de pénurie accrue de logements à loyers abordables, les collectivités publiques peinent déjà à développer le parc de logements d'utilité publique, notamment en raison de la rareté du foncier disponible à Genève. Il illustre ce propos en rappelant que les fondations de droit public n'ont livré aucun nouveau logement en 2024, la rareté des terrains en étant une des causes principales. Dans ce contexte, il considère que faire évoluer les règles d'attribution des terrains ne constitue pas une mesure opportune.

Une commissaire Ve remercie M. Gauthier pour sa présentation. Elle relève que ce dernier a indiqué que le projet de loi ne s'inscrit pas dans l'esprit des marchés publics ni de l'AIMP. Elle rappelle que le projet de loi ne dissimule pas cette approche, puisqu'il s'agit d'une nouvelle construction juridique s'appuyant sur la méthodologie de l'AIMP afin de l'étendre à un domaine qui, selon les auteurs du projet, aurait été omis lors des négociations de l'AIMP. Elle demande à M. Gauthier quelle appréciation il porte sur cet élément.

M. Gauthier répond qu'à son avis, il ne s'agit pas d'une simple omission. Il souligne que le domaine immobilier a été explicitement exclu du champ d'application de la législation sur les marchés publics, en raison des spécificités propres à ce secteur. En effet, les terrains et les immeubles ne sont pas substituables comme peuvent l'être les prestations ou les services concernés par les marchés publics, ce qui constitue un facteur structurel de blocage.

La commissaire Ve demande, si ce projet de loi devait être adopté, au détriment de quels types de structures cela se ferait et au profit de qui.

M. Gauthier répond que, selon l'association qu'il représente, l'adoption du projet de loi se ferait principalement au détriment des logements d'utilité publique. En effet, dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres, ne participeraient pas uniquement les fondations immobilières de droit public,

mais également des acteurs immobiliers privés dont les objectifs diffèrent sensiblement.

Un commissaire PLR relève que, selon lui, ce qui pose problème à M. Gauthier est le fait que le projet de loi dépasse le périmètre de l'Etat. Il souligne que ce texte reviendrait à mettre en compétition des projets poursuivant des buts distincts et estime qu'il serait nécessaire que l'Etat clarifie ses intentions et ses choix en la matière.

M. Gauthier rappelle que la mission de l'Etat consiste notamment à promouvoir la création de logements d'utilité publique, ce qui constitue un objectif légal. Or, Genève est encore loin d'atteindre la cible des 20% de LUP fixée par la législation. Il souligne que le cadre légal actuel garantit déjà la transparence dans la cession du patrimoine de l'Etat. Compte tenu de la rareté du sol, il estime essentiel que l'Etat conserve la prérogative de déterminer les priorités d'utilisation de son foncier.

Le commissaire PLR estime que ce projet de loi aurait au moins le mérite de permettre à l'Etat d'indiquer clairement à qui il souhaite donner la priorité et de n'avoir ainsi rien à cacher. Il demande dès lors pourquoi s'y opposer.

M. Gauthier répond qu'il ne comprend pas l'idée selon laquelle l'Etat aurait quelque chose à dissimuler. Il s'étonne de la récurrence de cette interrogation et souligne que les règles actuellement en vigueur sont déjà suffisamment claires et transparentes.

Un autre député PLR indique qu'il trouve intéressante l'idée d'appliquer la logique des marchés publics au secteur immobilier. Il rappelle que le cahier des charges est établi par le propriétaire en fonction de sa politique publique. Il dit avoir eu l'impression que, selon M. Gauthier, l'Etat demanderait plutôt la réalisation de PPE que de logements d'utilité publique. Or, selon lui, cela dépendra avant tout de la politique publique de chaque commune. A l'inverse, si une commune souhaite favoriser la construction de logements d'utilité publique, ces projets seront avantagés. Concernant le prix, il souligne que l'un des avantages des règles de l'AIMP est précisément d'éviter que l'attribution se fasse au seul profit du plus offrant, grâce à des règles éliminatoires visant les propositions jugées excessives, qu'elles soient trop élevées ou trop basses.

M. Gauthier répond que le projet de loi laisse à l'appréciation de l'autorité qui édicte l'appel d'offres la définition des critères applicables, ce qui confère, selon lui, une trop grande marge de manœuvre et donc une part d'arbitraire. Or, l'un des objectifs affichés du projet de loi est justement de renforcer la sécurité juridique. Il estime que cette latitude pourrait aller à l'encontre de la politique cantonale du logement. Il rappelle qu'actuellement, seuls 11% des logements sont des logements d'utilité publique, alors que l'objectif légal est

fixé à 20%. La difficulté croissante pour la population de se loger est suffisamment documentée dans la presse pour qu'on évite de restreindre davantage les moyens d'action de la politique cantonale en matière de LUP. En ce qui concerne la question du prix, il précise que la logique des marchés publics tend plutôt à tirer les prix vers le bas en favorisant la concurrence.

Le commissaire PLR relève qu'il croit que, selon la règle de la CROMP, les offres extrêmes sont éliminées : si la moyenne des offres s'élève à deux millions et qu'un soumissionnaire propose quinze millions, cette offre sera défavorisée dans l'évaluation.

M. Gauthier répond que les candidats potentiels ne sont pas soumis à l'obligation légale de réinvestir l'intégralité de leurs bénéfices et peuvent appliquer un taux de rendement différent de celui imposé aux FIDP.

Le commissaire PLR demande alors ce qui permettrait, ou au contraire empêcherait, d'exiger que les bénéfices soient réinvestis dans certains projets.

M. Gauthier répond que le projet de loi ne prévoit pas une telle obligation.

Audition de M^{me} Raphaëlle Vavassori, directrice, de M^{me} Anne-Sophie Monico-Collomb, juriste, et de M. Francesco Perrella, responsable de la direction immobilière à l'office cantonal du logement et de la planification foncière (OCLPF), DT, le 15 octobre 2025

M^{me} Monico-Collomb commence par rappeler l'objet du projet de loi : celui-ci vise, par son article 1, à soumettre « toute cession de droits réels sur un immeuble » appartenant à l'Etat, aux communes, aux établissements et fondations de droit public, ainsi qu'à toute personne physique ou morale de droit privé subventionnée à plus de 50% par des fonds publics ou détenue à plus de 50% par un établissement ou une fondation de droit public, à une procédure d'adjudication largement inspirée de la Loi fédérale sur les marchés publics (LMP) et de l'Accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP).

A la lecture de cet article, le PL part du principe que la cession de droits réels sur un immeuble vise principalement l'octroi de droits distincts et permanents (DDP), mais également la cession de terrains.

D'un point de vue juridique, M^{me} Monico-Collomb indique que, selon le DT, le projet de loi repose sur une conception inexacte de la notion de marché public, telle que définie par le Tribunal fédéral. Elle rappelle la définition donnée par ce dernier : un marché public est une relation dans laquelle la collectivité publique (le pouvoir adjudicateur) intervient sur le marché libre en tant que demandeur, auprès d'une entreprise privée (l'adjudicataire), pour acquérir les moyens nécessaires à l'exécution de ses tâches publiques, moyennant le paiement d'un prix.

Elle précise que, dans ce cadre, les rôles sont clairement établis : la prestation caractéristique est fournie par l'entreprise privée (adjudicataire), tandis que la collectivité publique (pouvoir adjudicateur) consomme la prestation et s'acquitte d'un prix. En l'absence de cette composante – à savoir l'intervention de l'Etat en tant que pouvoir adjudicateur dépensant des deniers publics – la législation sur les marchés publics ne trouve pas à s'appliquer. Celle-ci vise en effet à encadrer l'action de l'Etat lorsqu'il procède à des acquisitions. Or, en l'espèce, le PL envisage la situation inverse : la collectivité publique intervient sur le marché en tant qu'offrant, la prestation caractéristique étant alors fournie par elle-même. Cette dynamique inversée sort du champ d'application et de l'objectif de la législation sur les marchés publics.

M^{me} Monico-Collomb précise que l'acquisition d'immeubles et des droits y afférents est exclue du champ d'application de la LMP et de l'AIMP, en vertu du « privilège immobilier ». Elle explique que cette exclusion repose sur l'absence d'une véritable situation de concurrence sur les marchés concernés. En effet, lorsqu'une collectivité souhaite acquérir un bien-fonds – par exemple pour y construire un bâtiment scolaire – son besoin est généralement défini par rapport à un ou plusieurs objets particuliers, ou à tout le moins en fonction d'une localisation spécifique. Les biens en question ne sont donc pas substituables, ce qui rend impossible une mise en concurrence effective de plusieurs offres portant sur des immeubles susceptibles de répondre aux mêmes besoins. Elle renvoie à cet égard à la doctrine (E. POLTIER, Droit des marchés publics, 2023, n° 384), qui expose ce raisonnement.

En troisième lieu, M^{me} Monico-Collomb relève qu'il existe déjà un cadre légal en la matière. L'article 98 de la constitution genevoise règle en effet l'aliénation d'immeubles appartenant à l'Etat ou aux collectivités publiques.

S'agissant des terrains acquis via le Fonds LUP, il est prévu l'octroi de droits distincts et permanents à des organismes sans but lucratif, s'il s'agit de projets de 50 logements ou plus, le département du territoire procède par le biais d'un appel à candidatures lancé par le département du territoire (art. 16 RUP). Pour les immeubles de moins de 50 logements, c'est le Groupement des coopératives qui attribue les droits à bâtir.

Enfin, M^{me} Monico-Collomb souligne plusieurs risques liés au projet : la longue durée et la lourdeur administrative des procédures de marchés publics, ainsi que la fréquence des recours dans ce domaine.

Elle met en garde contre un ralentissement de l'acte de construire dans le canton, des retards dans la réalisation des projets immobiliers publics et privés, ainsi que les conséquences financières qui en découleraient.

Un commissaire PLR demande à recevoir le tableau transmis par M^{me} Monico-Collomb, contenant les noms des bénéficiaires des attributions.

M^{me} Monico-Collomb indique que ce tableau a été transmis la semaine dernière. S'agissant de l'ajout au tableau d'une colonne relative aux rentes au m², elle précise que ce critère ne leur paraît pas le plus adéquat, la pratique administrative de l'Etat se fondant, pour le calcul des rentes, sur des prix au m² de surface brute de plancher. Elle propose en revanche de transmettre les rentes annuelles.

M^{me} Vavassori précise que cette pratique administrative – à savoir le calcul des rentes selon le prix par m² de surface brute de plancher – s'appuie sur un procès-verbal du Conseil d'Etat.

Le commissaire PLR indique que ce qui l'intéresse avant tout est de savoir ce qui est constructible sur les terrains concernés. Concernant l'exception du privilège immobilier, il estime que cet argument lui paraît quelque peu tiré par les cheveux, considérant que, par définition, les objets immobiliers sont non substituables, mais que les logements constituent, eux, des biens substituables.

M^{me} Monico-Collomb précise que la doctrine justifie l'existence du privilège immobilier précisément parce que le mécanisme des marchés publics fonctionne de manière inverse. Elle rappelle que, par définition, un marché public intervient lorsque la collectivité publique acquiert des prestations moyennant le paiement d'un prix pour exécuter ses tâches publiques. Or, dans le cas présent, le projet de loi part du principe inverse, la collectivité publique intervenant en tant qu'offrant. Ainsi, lorsque l'on explique pourquoi les immeubles sont exclus du champ d'application de la LMP et de l'AIMP, cela sort du cadre du projet de loi, car l'hypothèse de départ n'est pas la même. Elle ajoute que la raison de cette exclusion tient au fait que, lorsque l'Etat cherche à acquérir des immeubles, il existe des conditions de localisation et de choix des objets telles que ces biens ne sont pas substituables, ce qui empêche toute mise en concurrence réelle.

Le commissaire PLR relève que c'est précisément pour cette raison que la logique du projet de loi est inverse.

Selon lui, l'objectif est que les collectivités publiques paient le moins cher possible et qu'une transparence soit garantie. Il estime que l'attribution des terrains doit se faire selon des critères objectifs, et que ces procédures devraient être soumises aux règles des marchés publics. Il indique être tout à fait à l'aise à l'idée de défendre devant le Tribunal fédéral la position selon laquelle une collectivité publique, propriétaire de terrains, qui attribue un terrain – conférant ainsi un privilège, même temporaire (dans le cadre d'un droit de 99 ans, mais

qui reste long dans la durée) – ne saurait être considérée différemment que lorsqu'elle acquiert un bien de gré à gré.

Enfin, il ajoute que, puisque l'administration se montre particulièrement attentive à la délivrance des autorisations de construire dans le canton, il serait pertinent d'établir une comparaison avec les autres cantons afin d'examiner les mesures envisagées par l'Etat pour réduire les délais, Genève présentant actuellement un retard d'environ cinq ans par rapport à la moyenne suisse.

M^{me} Vavassori met en garde contre le fait que soumettre l'attribution des DDP à une procédure de marchés publics viendrait s'ajouter aux autres démarches déjà liées à l'acte de construire, ce qui allongerait encore les délais de réalisation, d'autant plus que de nombreux recours pourraient être formés à différents stades de la procédure. Elle souligne qu'il s'agit là d'un paramètre important à prendre en considération. Elle précise que, selon leur compréhension du projet de loi, au-delà de la volonté de soumettre ces procédures aux règles des marchés publics, il s'agit avant tout d'assurer une plus grande transparence dans l'attribution des terrains. Elle s'interroge dès lors : la procédure des marchés publics est-elle réellement la plus adéquate pour atteindre cet objectif ?

Le commissaire PLR demande alors quelle alternative au régime des marchés publics le département propose, puisqu'il reconnaît l'existence du problème.

M^{me} Vavassori indique que les appels à candidatures relatifs aux terrains acquis via le Fonds LUP sont déjà réglementés par la loi sur les logements d'utilité publique (LUP) et son règlement d'application (RUP). La transparence évoquée par le projet de loi existe donc déjà dans ce cadre.

Elle précise que la question peut aussi concerner les terrains qui ne sont pas soumis au Fonds LUP, c'est-à-dire ceux détenus par l'Etat et pour lesquels aucune réglementation spécifique n'existe actuellement. En pratique, l'Etat procède déjà à des appels à candidatures pour ces terrains constructibles, en appliquant par analogie l'appel à candidatures prévu par l'art. 16 RUP. Elle ajoute que, lorsqu'il s'agit de projets de moins de 50 logements, c'est le Groupement des coopératives qui attribue les terrains.

Un commissaire PLR demande à obtenir des exemples concrets illustrant la manière dont les choix sont effectués au terme de la procédure, afin de mieux comprendre le processus de décision. Il souhaite que soient présentées trois situations types, permettant d'expliquer le déroulement de la procédure ainsi que le processus décisionnel mis en place pour garantir une certaine transparence et une équité entre les candidats.

M^{me} Vavassori explique que, pour les terrains acquis via le Fonds LUP, un appel à candidatures a été lancé pour une part importante de logements (plus de 50 logements). Cet appel à candidatures comprend un cahier des charges fixant divers critères d'évaluation, élaboré conjointement par l'OCLPF, le Groupement des coopératives et l'office de l'urbanisme. La commission d'attribution du Fonds LUP statue sur les dossiers. Elle est composée de représentants de l'OCLPF, de la FPLC, des fondations immobilières de droit public et du Groupement des coopératives. L'appel à candidatures est publié dans la FAO et sur les canaux de communication du Groupement des coopératives. Un examen attentif des dossiers est ensuite effectué : plusieurs analyses sont menées pour vérifier la conformité au cahier des charges, avant qu'une évaluation détaillée soit réalisée. Une grille d'évaluation, comportant des critères précis et pondérés, permet d'attribuer un certain nombre de points à chaque projet. *In fine*, la commission du Fonds LUP statue sur la base de cette évaluation.

Le commissaire PLR demande si un retour est adressé aux candidats.

M^{me} Vavassori confirme que oui, un retour individualisé est transmis, mentionnant les éléments positifs du dossier ainsi que les points à améliorer.

Le commissaire PLR demande comment la procédure se déroule lorsqu'il ne s'agit pas de terrains relevant du Fonds LUP.

M^{me} Vavassori répond que, pour les logements LGZD, le processus est semblable. Elle précise toutefois que les situations où l'Etat dispose d'un potentiel constructible supérieur à 50 logements sont rares, les lots concernés étant le plus souvent de taille plus modeste. Lorsque des droits à bâtir sont octroyés en application de l'article 4A LGZD, celui-ci exige l'intégration d'une part de PPE en pleine propriété. Dans ces cas, un appel à candidatures est également mis en place, qui sera accompagné d'un cahier des charges. L'Etat procède alors à un échange qui n'est pas concerné par le présent PL : il cède la part de PPE et, en contrepartie, reçoit des terrains où construire des logements LUP. Elle précise enfin que, jusqu'à présent, cette procédure en lien avec une part de PPE au sens de l'art. 4A LGZD n'a pas encore été mise en œuvre, faute d'avoir eu l'occasion concrète de le faire.

Un commissaire UDC estime que ce projet de loi est conçu à rebours de la logique des marchés publics. Selon lui, la préoccupation principale des auteurs du projet concerne la question du prix, en particulier celle de la rente par superficie, jugée souvent dérisoire. Il relève que ces rentes sont généralement assez basses et que, sur la durée, les bénéficiaires du droit de superficie en tirent un avantage économique considérable, le prix de l'immobilier augmentant rapidement, alors que la rente reste fixée à un niveau bas, parfois

volontairement afin de favoriser le logement social. Il demande dès lors si les services concernés ont déjà mené des appels à candidatures dans lesquels le prix constituait un critère d'attribution.

M^{me} Vavassori indique que non, le prix ne peut pas constituer un critère d'attribution, car c'est le Conseil d'Etat qui fixe le prix du terrain dans un extrait de procès-verbal, ainsi que le pourcentage de rente applicable.

M. Perrella précise que le prix de base pour le calcul du droit de superficie est fixé à 688 francs par mètre carré de surface brute de plancher (SBP). Le taux de rente varie ensuite selon la nature du projet prévu sur le terrain :

- 3,5% pour les logements de catégorie HBM et LUP ;
- 4% pour les logements de catégorie HLM LUP et HM LUP ;
- 5% pour les immeubles d'activités d'intérêt général ;
- et 6% pour les logements libres (zones ZD-LOC) ainsi que pour toute autre activité commerciale.

Le commissaire UDC en déduit que le prix de la rente ne peut pas être un critère d'attribution.

M. Perrella confirme et rappelle que le Conseil d'Etat a, en 2013, décidé de fixer des règles claires pour ces situations et de s'y tenir de manière constante.

Une autre commissaire PLR demande, pour les terrains appartenant à l'Etat et remis à une fondation dans le cadre d'un PLQ relevant de la LGZD, si l'entier du projet est réalisé par la fondation ou si une partie du terrain est attribuée à des tiers.

M. Perrella répond que la taille de l'opération est déterminante. Si les droits à bâtir sont suffisants pour permettre la construction de plusieurs dizaines, voire centaines de logements, l'article 4A LGZD s'applique à ce périmètre. Lorsqu'il existe d'autres propriétaires dans le périmètre concerné, le fonctionnement correspond à celui décrit précédemment par M^{me} Vavassori. L'attribution se fait alors à une fondation HBM ou à une coopérative, pour la réalisation de logements LUP.

La commissaire PLR demande si cette vérification est effectuée systématiquement.

M. Perrella confirme que oui.

Une commissaire S demande si les tableaux transmis contiennent les informations relatives à l'ensemble des droits de superficie, y compris ceux concernant des constructions de moins de 50 logements.

M^{me} Vavassori répond que oui, ces tableaux concernent les terrains appartenant à l'Etat. Elle précise que la FPLC peut également attribuer des droits à bâtir, lesquels sont ensuite remis en DDP à des coopératives.

La commissaire S observe qu'il ne s'agit pas d'un grand nombre de terrains sur une période de quatorze ans.

Elle demande, en cas d'échanges de droits à bâtir, notamment lorsque l'Etat cède des droits à une banque, par exemple, sans qu'il en résulte la construction de logements abordables, si ces opérations figurent dans le tableau.

M^{me} Vavassori répond que non, car ces échanges ne constituent pas des DDP.

La commissaire S demande ensuite quelle proportion des droits de superficie est effectivement utilisée pour la construction de logements d'utilité publique.

M^{me} Vavassori propose de transmettre la réponse à cette question ultérieurement.

Un commissaire PLR relève que la discussion a principalement porté sur les pratiques de l'Etat et demande si les autres entités publiques – telles que les communes ou l'Hospice général – sont soumises aux mêmes obligations.

M^{me} Vavassori précise que les explications données concernent spécifiquement le domaine du logement pour l'OCLPF. Elle indique que certaines institutions, telles que l'Aéroport international de Genève, les SIG ou d'autres entités publiques, ne sont pas soumises à ces règles. S'agissant de la FPLC, elle précise qu'elle procède elles aussi à des appels à candidatures pour l'attribution des droits de superficie.

M. Perrella ajoute que la FPLC applique une stratégie d'attribution équilibrée, consistant à attribuer 50% de ses droits à bâtir aux fondations HBM et 50% aux coopératives. Il précise que ces fondations suivent les mêmes règles que l'Etat et que le taux de rente applicable est fixé à 3,5%.

Le commissaire PLR relève que le Groupement des coopératives dispose d'une place au sein du processus d'attribution et demande si cette participation repose sur une base légale ou s'il s'agit simplement d'une pratique administrative.

M^{me} Vavassori répond que cette disposition figure à l'article 16 du règlement d'exécution de la loi sur les logements d'utilité publique, lequel prévoit la présence d'un membre du Groupement des coopératives lorsque l'attribution est faite à un organisme sans but lucratif.

Un autre commissaire PLR propose d'auditionner la FPLC et la Ville de Genève, la loi devant également s'appliquer à elles. Il suggère de leur relayer la demande afin d'obtenir les mêmes informations que celles figurant dans le tableau transmis par le département.

Un commissaire UDC demande s'il existe un calcul d'indexation des rentes au sein de l'OCLPF, relevant que l'un des problèmes majeurs réside dans l'évolution insuffisante des rentes. Il observe qu'un demi-siècle après l'attribution d'un terrain, la rente demeure souvent dérisoire au regard de l'augmentation du prix du foncier.

M^{me} Vavassori répond qu'une adaptation de la rente est prévue tous les dix ans, ainsi qu'une indexation tous les deux ans, voire chaque année selon les cas. Elle précise que si l'OCLPF attribue les DDP, leur gestion – incluant l'adaptation et l'indexation des rentes – relève de la compétence de l'office cantonal des bâtiments.

Le commissaire UDC demande ensuite quel indice est appliqué pour cette indexation.

M^{me} Monico-Collomb indique qu'il s'agit de l'indice suisse des prix à la consommation (ISPC). Pour les bâtiments d'activité, elle précise qu'il existe également et dans certains cas des mécanismes d'indexation spécifiques, fondés sur l'évolution de l'état locatif.

Un commissaire PLR ajoute qu'il souhaite également obtenir des informations de la Fondation PAV et propose de l'auditionner.

Audition de M^{me} Valentine Pillet, présidente, de M. Simon Reichen, secrétaire général, et de M^{me} Laure Peyrot Stucki, membre de l'APCG, le 29 octobre 2025

M^{me} Pillet remercie les députés et présente l'Association des promoteurs constructeurs genevois (APCG), qui compte une quarantaine de membres et est active principalement sur le territoire genevois dans la promotion et la construction d'immeubles, en particulier en zone de développement. Elle indique que la question abordée leur tient particulièrement à cœur, la transparence constituant une valeur essentielle pour l'association, car elle contribue selon elle à améliorer la qualité des projets.

Elle souligne que, dans un contexte territorial genevois de plus en plus contraint, la recherche de foncier disponible devient difficile, ce qui complique l'activité des promoteurs. Dans cette situation, la transparence apparaît d'autant plus nécessaire afin d'éviter les risques d'attribution fondée sur le copinage et de garantir une égalité de traitement ainsi qu'une publicité adéquate des procédures.

M^{me} Pillet insiste sur le fait que la qualité est au centre des préoccupations de l'association, qui milite à travers différents ateliers pour promouvoir une amélioration continue des pratiques. Selon elle, la transparence dans les appels

d'offres favorise la diversité des propositions et permet d'obtenir des projets plus riches et innovants. Elle précise que le cahier des charges joue un rôle essentiel en clarifiant le futur usage du terrain tout en laissant à divers acteurs la possibilité de présenter des projets. Elle établit à cet égard un parallèle avec les concours d'architecture, qui contribuent selon elle à l'émergence de solutions plus qualitatives.

S'agissant du projet de loi en discussion, M^{me} Pillet rappelle que l'APCG avait déjà été entendue en juin 2025 dans le cadre des débats sur les équipements publics. Elle précise que l'association n'est pas favorable à un alourdissement ou à un ralentissement des processus d'attribution et de développement du territoire, estimant que le cadre législatif actuel est déjà dense et exigeant. Toutefois, si un renforcement des règles devait s'avérer nécessaire, l'association pourrait soutenir la démarche, à condition qu'elle reste proportionnée. Elle qualifie le projet de loi de « riche » et souligne que l'objectif n'est pas de reproduire la lourdeur des procédures prévues par les AIMP. Dans cette mesure, l'APCG se déclare globalement favorable à la proposition.

M^{me} Peyrot Stucki souligne pour sa part que les appels à candidatures constituent un mécanisme essentiel pour nourrir la qualité et la diversité des offres. Elle observe que, si l'Etat a recours à de tels appels, ce n'est pas encore le cas de toutes les entités publiques et des communes, ce qui pourrait constituer un axe d'amélioration.

Un commissaire PLR indique que, sur le fond, le projet de loi répond à une problématique réelle, à savoir le manque de transparence dans l'attribution de terrains par des entités publiques. Il demande des exemples concrets illustrant les difficultés rencontrées dans la situation actuelle.

M^{me} Peyrot Stucki explique que certains membres de leur association ont le sentiment d'être écartés des processus d'attribution sans en connaître les raisons. Ce ressenti est largement partagé au sein de l'association, qui souhaiterait obtenir davantage de retours et de clarté sur les décisions prises.

M^{me} Pillet cite à titre d'exemple la commune de Thônex, qui a récemment attribué un terrain destiné à la construction d'environ 200 logements à une coopérative, sans procéder à un appel d'offres.

Un commissaire S relève que le potentiel sentiment de copinage constitue un élément important et préoccupant. Il demande s'il s'agit d'un simple ressenti ou de faits avérés. Il ajoute que, si la décision prise par la commune de Thônex relève d'un choix politique, la politique publique ne devrait pas primer sur les considérations économiques ou concurrentielles des acteurs du domaine.

M^{me} Pillet précise qu'ils n'ont aucun grief à l'égard des coopératives et que l'attribution de terrains à celles-ci n'est pas remise en cause. Ce qu'ils souhaitent, c'est davantage de transparence : lorsqu'un choix est effectué, il devrait faire l'objet d'un appel d'offres public, ouvert à tous, afin de garantir l'égalité de traitement. Elle souligne également l'importance de disposer d'un rapport clair du jury à l'issue du processus de sélection.

Le commissaire S s'interroge sur le mode de financement de ces procédures et demande comment les auditionnés envisagent cet aspect.

M^{me} Pillet répond qu'elle ne dispose pas d'éléments précis à ce sujet.

Une commissaire Ve indique avoir une question de compréhension. Elle relève que les auditionnées ont évoqué la nécessité d'assurer davantage de qualité et de transparence, ce qui pourrait laisser entendre qu'il n'existe pas actuellement une qualité suffisante. Elle demande si elles seraient prêtes à accepter l'alourdissement que représenterait l'application de la procédure AIMP afin d'atteindre ces objectifs.

M^{me} Pillet répond qu'il ne s'agit pas de remettre en cause la qualité actuelle, mais de souligner que la transparence et la mise en concurrence permettent de renforcer la diversité et, par conséquent, la qualité des projets retenus.

La commissaire Ve demande ensuite si elles ont pu estimer l'impact qu'aurait une telle procédure sur les délais.

M^{me} Peyrot Stucki précise qu'elles ne sont pas nécessairement favorables à l'application stricte du modèle AIMP, mais qu'elles souhaitent avant tout davantage de transparence. Elle ajoute qu'il existe peut-être des modèles plus légers que la procédure AIMP, qui permettraient de concilier efficacité et qualité. Elle reconnaît que ces procédures impliquent une certaine perte de temps, mais estime que ce délai supplémentaire se justifie par une amélioration de la qualité du résultat final.

Une commissaire S remercie les auditionnées pour leur présentation. Elle indique avoir compris que, dans les projets de construction, notamment ceux financés par les fonds LUP, un appel à candidatures est déjà systématiquement organisé. De nombreux projets sont donc déjà couverts par un dispositif de transparence. Selon elle, ce que les auditionnées souhaitent, c'est que ces principes s'appliquent à un plus grand nombre de collectivités publiques. Elle estime toutefois que l'application de procédures similaires à celles prévues par l'AIMP risquerait de ralentir considérablement les projets. A titre d'exemple, elle mentionne qu'elle a constaté, dans son cadre professionnel, un retard de deux ans pour un simple changement de fenêtres, en raison d'un prestataire s'estimant lésé par la procédure. La commissaire S ajoute que l'application des règles de l'AIMP à l'attribution de terrains ne concernerait que Genève.

M. Reichen indique s'être renseigné sur ce point mais ne pas disposer d'informations précises à ce sujet.

La commissaire S souligne qu'une généralisation de ces critères risquerait de favoriser les grands groupes, tels que les trusts ou les compagnies d'assurances, et d'entraîner une pression à la baisse sur les prix, à l'instar de ce qui se produit déjà dans les marchés publics. Elle demande si les auditionnées partagent cette analyse.

M^{me} Pillet explique que, dans le cadre des procédures AIMP, afin d'éviter des recours multiples pour chaque lot d'un même bâtiment, il est courant de lancer un appel d'offres global. Ce type de démarche tend effectivement à favoriser les grands groupes plutôt que les petits artisans locaux. Les plus petites structures peuvent toutefois parfaitement s'associer entre elles ou à de plus grandes structures pour présenter des offres. On le voit souvent en pratique.

La commissaire S observe que l'Etat dispose de secrétariats de fondations de droit public chargés de construire des logements d'utilité publique pour son compte. Elle s'interroge sur la légitimité de restreindre la possibilité pour l'Etat d'attribuer des terrains à ces entités, alors qu'il s'agit d'une prérogative étatique.

M^{me} Peyrot Stucki indique qu'il n'y a pas d'opposition de principe sur ce point. Elle précise que, selon leur association, le système actuel souffre d'un manque de transparence dans les attributions de terrains, et qu'ils sont donc favorables à une amélioration dans ce sens, sans pour autant considérer le dispositif actuel comme satisfaisant.

Audition de M. Pascal Chobaz, président, et de M. Damien Clerc, secrétaire général de la FPLC, le 5 novembre 2025

M. Chobaz indique que la Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif (FPLC) existe depuis 2002. Il en est le président depuis février 2024. Il précise que ses prédécesseurs ont été Florian Barro de 2002 à 2014, Jan Doret de 2014 à 2018 et Yves de Coulon de 2018 à 2024. Il rappelle la composition du conseil de fondation et mentionne que le secrétariat compte neuf collaborateurs.

Ensuite, il mentionne l'art. 10 ch. 2 LGL, qui définit les buts que la FPLC est amenée à poursuivre. Il précise qu'ils œuvrent dans les domaines du logement social et du logement étudiant.

M. Clerc indique que la loi ayant institué la FPLC est bien conçue, car elle permet d'accomplir des missions variées. Leur mission principale consiste à

acquérir des terrains afin d'en octroyer les droits de superficie à des coopératives d'habitation ou, sous forme de cessions, à des fondations cantonales immobilières de droit public, ainsi qu'à d'autres types d'attributaires. Il explique que la loi prévoit une répartition équilibrée, soit un minimum de 35% des terrains attribués aux coopératives d'habitation, un minimum de 35% aux fondations immobilières de droit public, et un solde de 30% destiné à d'autres types d'attributaires. Ces derniers peuvent être des associations, des fondations immobilières communales ou encore des fondations pour le logement étudiant.

La question de l'attribution constitue un sujet récurrent pour la FPLC. Chaque fois qu'un terrain est attribué, le processus suivant est appliqué : le secrétariat soumet au conseil de fondation, sous la forme d'un dossier, une proposition quant au type d'attributaire à retenir. Cette recommandation repose sur divers critères, tels que la taille de l'immeuble ou les acteurs présents dans le quartier. Le conseil de fondation procède alors à un premier choix. Si une fondation HBM est retenue, tous les éléments sont transmis au SFIDP, qui diffuse l'information en interne et propose un attributaire auquel le terrain sera cédé.

Lorsque le conseil de fondation choisit d'attribuer le projet à une coopérative d'habitation, une procédure spécifique s'applique avec le Groupement des coopératives d'habitation genevoises (GCHG). Les projets de plus de 50 logements font l'objet d'un appel public à candidatures conduit par la FPLC, dont le jury se compose de sept membres, dont quatre représentants de la FPLC. Pour les projets de moins de 50 logements, le dossier est transmis au GCHG, qui le communique à ses membres avant de mener sa propre procédure interne, à laquelle la FPLC participe lors de l'évaluation.

Dans tous les cas, le dossier revient ensuite devant le conseil de fondation de la FPLC, qui peut accepter ou refuser la proposition. M. Clerc précise qu'un seul refus a eu lieu à ce jour, avant sa présidence, en raison du manque d'expérience et de moyens de la coopérative concernée.

Depuis qu'ils attribuent des terrains et des immeubles déjà réalisés, ils tiennent à jour un tableau de suivi retraçant l'activité de la FPLC depuis sa création, lequel a été validé par l'OCLPF. M. Clerc propose d'envoyer ce tableau aux députés afin qu'ils puissent en prendre connaissance. Il ajoute que les différents acteurs estiment ne pas être suffisamment pourvus en terrains, de sorte que l'OCLPF doit arbitrer entre eux, ce qui suscite généralement l'insatisfaction des deux principaux acteurs.

M. Clerc explique que, lorsqu'un terrain est attribué à une FIDP, celui-ci est cédé sans contrepartie financière, à l'exception du remboursement des frais

engagés pour le processus de planification. Dans le cas des coopératives d'habitation, les remises se font sous la forme de droits distincts et permanents (DDP). Enfin, pour les autres attributaires, les attributions peuvent prendre la forme de cessions ou de DDP.

Il rappelle que, conformément à la loi, un minimum de 35% des mètres carrés de surface brute de plancher doit être attribué respectivement aux FIDP et aux coopératives d'habitation. Il relève toutefois une insuffisance d'attributions en défaveur des FIDP, correspondant à 10 923 m². Par ailleurs, la part attribuée aux autres types d'attributaires (fondations communales, fondations pour le logement étudiant, associations, etc.) dépasse légèrement les 30% fixés par la loi. L'OCLPF a ainsi demandé que cette proportion soit ramenée en dessous de 30% avant toute nouvelle attribution.

Il précise qu'ils se sont interrogés sur une éventuelle préférence accordée à certains types de coopératives. Ils ont ainsi établi une classification en trois catégories : d'abord les coopératives participatives, qui impliquent activement leurs coopérateurs, telles que la CODHA, Equilibre ou Polygone ; ensuite les coopératives issues du milieu professionnel de l'immobilier, comme Cooplog, Coprolo ou la Coopérative Clair-Matin ; enfin, les coopératives institutionnelles, telles que la SCHG – Société coopérative d'habitation Genève – ou les Ailes.

Il précise qu'une répartition équilibrée a été effectuée entre ces trois catégories, de sorte que tous les types de coopératives ont été servis dans le cadre des attributions réalisées.

M. Chobaz présente ensuite un tableau récapitulant l'ensemble des attributions effectuées par la FPLC depuis 2002 et indique qu'il sera transmis aux députés.

M. Clerc indique que le tableau des attributions est communiqué aux FHBM et au GCHG, ce qui permet un contrôle réciproque entre les deux entités. Il ajoute que le rapport d'activité de la FPLC constitue également un instrument de transparence, raison pour laquelle il est présenté chaque année devant la commission du logement lors d'auditions. Il précise que le rapport confidentiel du service d'audit interne (SAI) n° 24-09 a été transmis aux commissions de contrôle de gestion et des finances.

Il mentionne qu'un audit interne de l'Etat a été réalisé, portant sur six objectifs. Deux d'entre eux n'ont donné lieu à aucune recommandation, à savoir l'examen du processus de vente d'immeubles et celui de l'octroi et du suivi des droits de superficie. Cette conclusion les a particulièrement satisfaits, dans la mesure où ils s'efforcent d'assurer des attributions justes et équitables.

M. Chobaz rappelle que les statuts de la FPLC sont adoptés par le Grand Conseil. Une convention d'objectifs est conclue avec le département du territoire pour chaque législature, reprenant principalement les buts de la fondation. Chaque année, un rapport d'activité est présenté à la commission du logement. Selon lui, la FPLC fait déjà preuve d'une grande transparence quant aux choix qu'elle opère.

Il ajoute que le but du projet de loi en discussion est d'accroître la transparence dans l'attribution des terrains publics, mais souligne que la FPLC fournit déjà, depuis sa création, un maximum d'informations à ce sujet, poursuivant ainsi l'objectif visé par le projet de loi.

Un commissaire S demande quel est leur avis sur le projet de loi.

M. Chobaz répond qu'il ne souhaite pas se prononcer sur le fond du sujet. Il précise toutefois qu'ils en ont bien compris l'objectif et qu'ils ont apporté, à cet égard, le maximum d'informations concernant la transparence dont la FPLC fait preuve depuis sa création.

Un commissaire S relève que le projet de loi prévoit d'introduire des processus similaires à ceux des marchés publics pour l'octroi des DDP et des cessions. Elle s'interroge sur le fait de savoir si une telle modification risquerait de ralentir considérablement les procédures, en raison des étapes supplémentaires susceptibles de faire l'objet de recours, et demande leur avis à ce sujet.

M. Clerc répond que la FPLC est déjà soumise à la législation sur les marchés publics pour les contrats qu'elle conclut. Il souligne que ces procédures prennent du temps, demandent beaucoup d'énergie et engendrent des coûts. Il cite l'exemple du quartier de Pont-Rouge, pour lequel des appels d'offres ont été lancés pour tous les marchés de construction. Un recours avait été déposé par une entreprise de chape, ce qui a retardé la livraison des appartements de quatre mois. Heureusement, les délais de livraison avaient été anticipés, et il n'y a eu qu'un seul recours. Selon lui, le principal inconvénient des marchés publics réside donc dans la possibilité de recours, qui peuvent retarder considérablement les projets.

Il mentionne également le projet Michée-Chauderon, dans le cadre duquel des droits de superficie ont été octroyés à une coopérative d'habitation. Toutes les coopératives candidates avaient fourni un travail conséquent, et deux d'entre elles (la CODHA et COPLOG) ont demandé à consulter le dossier de la coopérative lauréate. Le processus s'est arrêté à ce stade. Il souligne qu'en cas de procédure de marché public, cela n'aurait pas été possible en raison du secret des affaires. L'avantage de leur procédure actuelle est donc la transparence : ils ont pu montrer le dossier retenu, ce qui n'aurait pas été

envisageable dans le cadre d'un marché public et aurait pu donner lieu à des contestations plus importantes.

La commissaire S demande si, dans le cadre d'une procédure de marché public, il serait encore possible de maintenir l'équilibre évoqué entre les trois types de coopératives.

M. Clerc répond que, dans les critères d'adjudication, il est possible d'orienter le choix en fonction de critères de sélection adaptés, ce qui pourrait permettre de préserver cet équilibre.

La commissaire S demande ensuite s'ils auraient besoin d'augmenter leurs effectifs ou de recruter du personnel disposant de qualifications particulières si des appels d'offres devaient être lancés pour les cessions, les DDP ou d'autres procédures similaires.

M. Chobaz indique qu'il leur est difficile de se représenter concrètement ce que ce projet de loi impliquerait, et qu'il n'est donc pas simple de répondre précisément à cette question.

M. Clerc ajoute que cela nécessiterait effectivement davantage de travail. A la FPLC, ils s'efforcent d'ajuster le nombre d'employés à la charge de travail effective et recourent, lorsque cela est plus judicieux, à des mandataires externes. Ils procèdent toujours à une pesée des intérêts entre l'engagement d'un collaborateur supplémentaire et la délégation d'une tâche à un prestataire externe.

La commissaire S interroge encore les intervenants sur le niveau de complexité et de précision des dossiers reçus.

M. Clerc explique que, jusqu'à présent, ils demandent aux coopératives de démontrer la plus-value qu'elles apportent dans leur projet. Celles-ci présentent souvent des propositions ambitieuses et bien intentionnées, mais celles-ci ont un coût. Il cite le projet Michée-Chauderon, pour lequel les dossiers étaient très bien construits, mais qui a nécessité un investissement considérable en temps de la part de M. Conti ainsi que des coopératives candidates. Il souligne qu'il est essentiel que la FPLC soit claire sur ses attentes et sur la valeur ajoutée que les coopératives peuvent apporter au superficiant. L'objectif final est de réaliser un immeuble de qualité, qui contribue à la vie du quartier.

Un commissaire PLR demande comment est choisi le jury et quelle est sa composition.

M. Clerc répond qu'à titre d'exemple, pour le projet Michée-Chauderon, le jury était composé de deux membres du conseil de fondation, de M. Conti, de lui-même, ainsi que de trois personnes désignées par le Groupement des

coopératives d'habitation. S'y ajoutaient également des représentants de coopératives n'ayant pas déposé de candidature. Il précise que la composition du jury est décidée par le conseil de fondation de la FPLC.

Le commissaire PLR demande ensuite comment la FPLC s'assure que les raisons ayant conduit au choix d'un dossier et les valeurs mises en avant dans celui-ci sont effectivement respectées.

M. Clerc explique qu'il s'agit davantage de considérations architecturales et qualitatives que de valeurs au sens large. Les coopératives signent la requête en autorisation de construire, puis la FPLC suit l'évolution du projet jusqu'à son aboutissement. Le droit de superficie n'est octroyé qu'après l'entrée en force de l'autorisation de construire. Il précise que la FPLC veille à ce que les engagements pris dans le cahier des charges soient respectés et qu'un dialogue est maintenu tout au long du processus de construction.

Le commissaire PLR demande enfin comment sont effectuées les vérifications lorsqu'un immeuble existe déjà depuis une dizaine d'années.

M. Clerc répond que, dans ce cas, le contrôle relève de l'office cantonal du logement. Il rappelle que les logements doivent être d'utilité publique, ce qui implique que les loyers et l'exploitation soient conformes aux exigences prévues par la LGL.

Un commissaire LC demande quelle est la base légale ou statutaire régissant la composition du jury.

M. Clerc répond qu'une procédure a été élaborée conjointement par l'office cantonal du logement, le Groupement des coopératives d'habitation et la FPLC. Il propose de transmettre ce document à la commission.

Un commissaire PLR demande ensuite si la répartition entre les trois types de coopératives s'effectue en nombre de projets ou en surface de droits distincts et permanents.

M. Chobaz précise que cette répartition s'effectue en DDP.

Le commissaire PLR s'interroge sur la qualification du tiers dit « historique », comprenant notamment la SCHG et les Ailes.

M. Clerc explique qu'il s'agit de coopératives existant depuis de nombreuses années, disposant d'un parc immobilier important et gérant en partie leurs biens comme une régie propre.

Le commissaire PLR relève que ces coopératives historiques ont déjà été bien servies et rappelle que la logique d'une coopérative est que des personnes se regroupent pour construire un immeuble. Il demande pourquoi la FPLC continue à leur attribuer des terrains, alors qu'elle pourrait en attribuer à d'autres structures.

M. Clerc répond que la mission de la FPLC n'est pas de favoriser un type de coopérative en particulier, mais de désigner le meilleur attributaire en fonction du contexte du plan localisé de quartier, du quartier et de son environnement. Il précise que, ces dernières années, davantage de terrains ont été attribués à des coopératives participatives, notamment à Equilibre et à Polygone, et que les attributions ont été relativement diversifiées. Il souligne que, dans le cadre de la loi ayant instauré la concertation pour les PLQ, les coopératives participatives se montrent les plus actives et impliquées dans ces processus.

Le commissaire PLR demande quels sont les critères objectifs, en dehors du prix, qui permettent de déterminer quel est le meilleur projet.

M. Clerc répond que le prix n'est pas un critère, puisque les terrains sont remis à leur prix d'acquisition. Il explique que, compte tenu des prix d'achat en zone de développement, la FPLC s'en tient strictement aux pratiques administratives. Il cite l'exemple d'une coopérative construisant un immeuble en face de l'avenue Louis-Casaï, dont le plan financier ne parvenait pas à s'équilibrer. La FPLC lui a alors demandé de revoir son projet, les coûts de construction ayant fortement augmenté tandis que les taux hypothécaires restaient très bas.

Le commissaire PLR relève que ces coopératives obtiennent un droit de construire sans avoir correctement anticipé leurs finances, et que la FPLC doit ensuite combler les déficits pour rendre le projet viable.

M. Clerc précise qu'ils renoncent temporairement au paiement intégral de la rente, non pas pour favoriser telle ou telle coopérative, mais parce qu'il serait impossible de mener le projet à terme sans cet ajustement. Une proposition est alors soumise au conseil de fondation. Il souligne que, sur plus de quarante droits de superficie octroyés, la FPLC a toujours réussi à maintenir l'équilibre des plans financiers.

Le commissaire PLR demande à obtenir les informations concernant ces « cadeaux », à savoir les cas où les rentes ont été réduites.

M. Chobaz précise qu'aucune attribution n'a été faite à la coopérative Les Ailes depuis 2010.

M. Clerc ajoute qu'ils transmettront uniquement les cas dans lesquels la rente a effectivement été abaissée.

Un commissaire LC rappelle que, statutairement, la fondation n'est plus autorisée à octroyer des prêts.

M. Clerc confirme que c'est exact.

Le commissaire LC rapporte que certains représentants de coopératives privées accusent la FPLC de « fabriquer des pauvres » et indique ne pas comprendre le sens de cette affirmation.

M. Clerc explique que le fonds LUP permet à la FPLC d'acquérir des terrains, ce qui lui confère une certaine capacité financière. Il ajoute que certains estiment que, puisque ces terrains sont achetés grâce à l'argent public, il serait injuste que les coopératives issues du secteur immobilier privé n'en soient pas les principales bénéficiaires.

Le commissaire LC relève que l'acquisition de terrains est bien mentionnée dans le rapport d'activité, mais que les critères d'attribution ne sont pas clairement connus, de même que la composition du jury, qui ne repose pas sur une base légale mais sur un document interne. Il se demande s'il ne serait pas souhaitable d'accroître la transparence sur ces points.

M. Chobaz répond que la réflexion est intéressante. Il observe toutefois qu'il existe déjà beaucoup de lois à Genève et s'interroge sur la nécessité d'en ajouter de nouvelles. Il précise que le document relatif à la composition du jury sera transmis à la commission et que la FPLC reste ouverte à toute proposition d'amélioration. Il souligne que le débat se concentre souvent sur une partie seulement des attributaires.

M. Clerc ajoute qu'il y a régulièrement des élus ou des acteurs déçus par les décisions d'attribution. Dans le milieu de l'immobilier, la question « pourquoi lui et pas moi ? » revient fréquemment, en raison de la rareté du foncier, qui rend chaque décision particulièrement scrutée. Il note également que de nombreuses coopératives d'habitation n'ont encore jamais obtenu de terrain.

Le commissaire LC conclut en observant qu'il est paradoxal qu'un marché public soit exigé pour des éléments secondaires comme le choix d'une entreprise de peinture, alors qu'aucune procédure comparable n'est imposée pour la cession d'un terrain, ce qu'il trouve étonnant au vu de l'importance bien plus grande de cette dernière décision.

Un commissaire S relève que l'affirmation selon laquelle les pratiques administratives auraient évolué, entraînant un renchérissement du prix des terrains et, par conséquent, des projets financiers, a particulièrement retenu son attention.

M. Clerc confirme que c'est bien le cas. Il explique que, pour qu'un projet immobilier respecte les critères des plans financiers, le coût de la surface brute de plancher devrait se situer entre 900 et 1000 francs par mètre carré. Or, ces montants sont désormais largement dépassés, ce qui conduit parfois à conclure

des accords avec des promoteurs privés prévoyant des indemnités compensatoires.

M. Chobaz ajoute que la FPLC collabore fréquemment avec des promoteurs privés lors de l'acquisition de terrains. Il souligne qu'il ne perçoit pas ces acteurs comme des concurrents, malgré la rareté du foncier, car des accords sont très souvent conclus entre eux.

Un commissaire PLR déclare que, pour illustrer la situation du logement à Genève, on pourrait la comparer à un terrain de football : les règles n'y sont pas les mêmes pour tous, on ne sait pas toujours pourquoi certaines équipes jouent ni si elles participent à la Champions League ou non. Il ajoute qu'il souhaiterait obtenir le tableau des attributions présenté, mais complété par l'ensemble des informations financières, notamment les réductions de rentes, qu'il qualifie de « cadeaux », ainsi que les échanges de parcelles, afin d'assurer une transparence complète.

M. Chobaz répond qu'il a du mal à comprendre la comparaison entre « jouer la Champions League » et construire du logement d'utilité publique.

Le commissaire PLR précise que cette image fait référence à un reportage diffusé sur Léman Bleu, selon lequel une famille genevoise de quatre personnes peut disposer d'un revenu net de 7800 francs par mois, y compris en bénéficiant d'un logement d'utilité publique.

M. Clerc explique qu'abaisser une rente ne constitue pas un cadeau, mais un renoncement, soit un manque à gagner temporaire, et non une perte effective. Il souligne que la défense des intérêts de la FPLC demeure prioritaire dans toutes les décisions prises.

Audition de M. Christophe Decor, directeur général, de M. Hugues Bouchardy, directeur général adjoint, de M^{me} Elodie Saoul, responsable de la cellule évaluations et acquisitions de la division immobilier, CPEG, le 5 novembre 2025

M. Decor remercie les députés pour leur accueil et indique qu'il leur paraît important de faire part de la position de la CPEG, en tant qu'entité publique, institution de prévoyance et acteur immobilier. Il précise que leur présentation s'articulera autour de deux axes : d'une part, la CPEG en tant que candidate potentielle à l'acquisition d'immeubles ou de droits distincts et permanents et, d'autre part, la CPEG en tant qu'entité assujettie à la législation. Ils aborderont ensuite les effets du projet de loi sur la CPEG dans ce double rôle de candidate et d'entité concernée, avant de formuler deux propositions visant à assurer la compatibilité du projet de loi avec leurs activités.

M. Bouchardy ajoute que le projet de loi 13659 a une incidence sur deux plans : d'une part, sur la CPEG en tant que potentielle candidate à l'acquisition d'immeubles ou de DDP au sens de l'art. 5 du PL 13659, et d'autre part, sur la CPEG en tant qu'entité assujettie à la législation.

S'ils sont candidats, cela aurait pour conséquence que les modalités de choix arrêtées par le législateur lors de la décision de capitaliser la CPEG au moyen d'immeubles destinés à la construction de logements pourraient être supplantées par les objectifs fixés dans le projet de loi. En tant qu'entité assujettie aux ventes, conformément à l'art. 4 du projet de loi 13659, la CPEG serait soumise à des procédures analogues à celles applicables aux marchés publics, lesquelles sont lourdes, longues et assorties de nombreuses implications juridiques. Or, la CPEG bénéficie d'une autonomie dans ce domaine en vertu du droit fédéral, et elle est expressément exclue du champ d'application de l'accord intercantonal sur les marchés publics.

M. Decor propose de revenir sur la genèse de l'art. 25A LCPEG. Cette disposition, adoptée par le Grand Conseil puis par le peuple, prévoit la cession par l'Etat à la CPEG d'actifs immobiliers destinés à la construction de logements, en remboursement du prêt à long terme conclu conformément à l'art. 72 LCPEG.

A la suite de l'entrée en vigueur de cette disposition, l'Etat et la CPEG ont encadré sa mise en œuvre au moyen d'une convention définissant les modalités de valorisation des actifs transférés. Les méthodes d'évaluation (art. 48 OPP2 et Swiss GAAP RPC 26) sont choisies selon le type d'objet concerné et peuvent être combinées. Cette démarche vise à garantir une transparence maximale entre les parties, à prévenir tout risque de surévaluation ou de sous-évaluation et à assurer une équité dans le cadre des transferts patrimoniaux.

Le projet de loi 13659 poursuit d'autres objectifs et produit d'autres effets. Il vise notamment à renforcer la transparence, la mise en concurrence et l'égalité de traitement entre candidats lors de la cession de droits réels ou de biens immobiliers appartenant à l'Etat. Dès qu'un certain seuil est dépassé, une procédure d'adjudication est déclenchée. Or, par nature, cette procédure met l'accent sur le prix offert, ce qui conduit à maximiser la valeur économique du bien à céder. Ce mécanisme est incompatible avec les modalités de mise en œuvre convenues entre la CPEG et l'Etat de Genève. En effet, le processus prévu par la convention repose sur une logique concertée et équilibrée, proche d'une négociation de gré à gré, et ne peut être concilié avec une procédure d'appel d'offres.

M. Decor précise qu'en cas de procédure d'appel d'offres, la CPEG ne pourrait pas se positionner de manière compétitive sur le prix par rapport à

d'autres candidats, car elle est soumise à des obligations de rendement et de sécurité dans la gestion de ses placements. La quantité de biens pouvant lui être attribués serait donc considérablement réduite. Le risque est que l'art. 25A LCPEG devienne lettre morte si le projet de loi 13659 était adopté dans sa forme actuelle, ce qu'ils souhaitent éviter. Il annonce à cet égard deux propositions d'amendements destinées à concilier le projet de loi avec l'art. 25A LCPEG.

M. Bouchardy demande ensuite des clarifications quant au champ d'application personnel du projet de loi, notamment pour savoir si la CPEG serait assujettie à la loi en tant qu'entité pouvant vendre des actifs. Il précise que la CPEG n'est pas expressément mentionnée dans le texte du projet de loi. Ils souhaitent rappeler que, comme les autres caisses de pensions publiques, la CPEG n'est pas soumise aux marchés publics. L'application du projet de loi constituerait une procédure lourde, d'une durée importante, avec un risque élevé de contentieux.

Il ajoute que le projet de loi irait à contre-courant de la tendance législative actuelle et poserait un problème au regard de la force dérogatoire du droit fédéral. La doctrine et la jurisprudence du Tribunal fédéral soulignent que la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle règle de manière exhaustive la gestion de la fortune des institutions de prévoyance, y compris celles de droit public. La littérature juridique la plus récente dénie toute compétence résiduelle aux cantons en matière de gestion de la fortune des institutions de prévoyance publiques.

Ils expriment ainsi un doute sérieux quant à la possibilité pour un canton d'assujettir la CPEG et d'autres caisses publiques cantonales à des procédures de marchés publics, puisque cela reviendrait à imposer à ces institutions la personne avec laquelle elles sont tenues de contracter.

La mise en œuvre du projet de loi pourrait également soulever des difficultés en matière de droits réels limités, notamment ceux constitués au profit de fonds dominants proches du fonds servant. Le projet de loi 13659 vise en effet la cession de tous les droits réels, y compris les droits réels limités. Il reste incertain de savoir comment appliquer la loi à des servitudes d'empiètement, de passage ou autres charges foncières constituées par nature au profit d'un fonds adjacent ou voisin. Les valeurs seuils fixées à l'art. 12 ne semblent pas suffisantes pour éviter cette difficulté.

M. Decor présente ensuite deux propositions d'amendements. Le premier vise à ajouter un deuxième alinéa à l'art. 1, rédigé comme suit : « Demeurent réservées et prioritaires les cessions d'immeubles de l'Etat à la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat de Genève intervenant selon l'article 25A

de la loi instituant ladite Caisse, du 14 septembre 2012. » Cet ajout permettrait de préserver la portée de l'art. 25A LCPEG.

Le second amendement propose de modifier l'art. 4 al. 2 du projet de loi comme suit : « Les caisses publiques de prévoyance ne sont pas soumises à la présente loi. »

Un commissaire PLR demande si, dans l'hypothèse où le critère du prix devenait déterminant dans le cadre des attributions, la CPEG serait encore en mesure de rivaliser avec les offres du marché.

M. Bouchardy répond que la CPEG entretient une relation particulière avec l'Etat. S'ils devaient participer à un appel d'offres, ils se retrouveraient en concurrence avec d'autres acteurs, ce qui ferait disparaître cette relation spécifique. Il ajoute que les critères retenus pour la valorisation des placements de la CPEG reposent sur des taux de rendement plus élevés que ceux appliqués sur le marché ou par d'autres institutions. A l'inverse, les assurances privées sont soumises à des obligations de rendement inférieures.

Un commissaire LC indique se souvenir du prêt évoqué entre l'Etat et la CPEG et dit avoir compris qu'il s'agissait d'une opération comptable, dans laquelle l'Etat recapitalisait la Caisse sur la durée, les apports périodiques étant considérés comme le remboursement d'un prêt.

M. Bouchardy confirme cette interprétation et précise que l'Etat avait la possibilité d'effectuer ces apports sous la forme de transferts d'actifs immobiliers.

Le commissaire LC relève que l'obligation de remboursement du prêt existe indépendamment des cessions de terrains.

M. Bouchardy acquiesce, en soulignant que l'apport sous forme d'actifs immobiliers présente l'avantage d'être stable et de conserver sa valeur.

Le commissaire LC demande, au vu de ce qui s'est passé ces six dernières années, pourquoi ne pas simplement abroger l'art. 25A LCPEG et cesser d'appliquer cette disposition.

M. Bouchardy répond que la CPEG a un intérêt évident au maintien de l'art. 25A LCPEG et estime que cet intérêt a été démontré dans leur présentation.

Le commissaire LC déclare ne pas avoir compris l'affirmation selon laquelle le projet de loi serait contraire au droit fédéral en raison d'une prétendue obligation de contracter imposée à la caisse de pension.

M. Bouchardy explique qu'en cas de vente ou de cession de droits réels, la procédure d'adjudication instaurée par le projet de loi imposerait, en pratique, une obligation de contracter avec le candidat ayant présenté l'offre la plus

avantageuse. Les critères d'admission fixent un seuil d'accès, et dès lors que plusieurs candidats les remplissent, le prix devient l'élément déterminant à qualité égale. Dans un tel cadre, l'adjudicateur ne dispose plus de la liberté de choisir un autre soumissionnaire. Si une entité non retenue estime l'avoir été à tort, elle peut saisir le tribunal pour faire constater l'illicéité de la décision et contraindre l'adjudicateur à lui attribuer le marché.

Le commissaire LC indique qu'à son sens, l'adjudicateur demeure libre de ne pas contracter s'il le souhaite, estimant dès lors que cette affirmation d'une obligation de contracter lui paraît inexacte.

Un commissaire PLR indique que la CPEG a pris une décision technique qui a coûté deux milliards de francs et dit ne pas comprendre pourquoi il faudrait lui accorder un tel avantage en l'exonérant.

M. Decor répond que cette interprétation ne correspond pas à la réalité. Il explique que, comme dans toutes les caisses de pension, qu'elles soient publiques ou privées, la CPEG a procédé à une baisse du taux technique à la suite d'une bonne année financière. En 2019, la Caisse a profité de la solidité de ses résultats pour ajuster ce taux à la baisse. Il précise que la croyance selon laquelle cette bonne performance aurait dû rester disponible, sans être utilisée pour revoir les bases techniques, est erronée. Cette décision n'a entraîné ni augmentation du coût de la recapitalisation complémentaire ni économie : elle a simplement servi à actualiser les bases techniques de manière prudente et conforme aux standards du secteur.

M. Decor rappelle qu'en 2014, la CPEG affichait un taux de couverture de 49,5% au 1^{er} janvier, avec un taux technique de 3,5%. A la fin de cette même année, le taux technique a été abaissé à 3%. Il souligne que toutes les baisses successives de ce taux ont été rendues possibles grâce aux bonnes performances des exercices correspondants. Il conclut qu'en 2025, la situation de la CPEG est sans commune mesure avec celle de 2014 : la Caisse n'est plus un fardeau pour les finances publiques et dispose aujourd'hui d'une fortune de 23 milliards de francs.

Une commissaire S interroge les représentants de la CPEG sur les conséquences que l'application de la procédure AIMP pourrait avoir sur la durée des projets. Elle demande si, selon eux, cela entraînerait un allongement des délais de construction.

M. Decor répond par l'affirmative. Il explique que la contrainte temporelle est déjà forte en raison des délais liés aux autorisations, et que la procédure AIMP impose un rythme précis qu'il n'est pas possible de raccourcir.

La commissaire S évoque ensuite la possibilité de procédures de recours.

M. Decor confirme que de tels recours pourraient effectivement être introduits, ce qui allongerait encore davantage les délais.

M. Bouchardy explique que la CPEG peut avoir besoin de liquidités, notamment pour réinvestir ou pour assurer le paiement des rentes. Cela illustre, selon lui, le lien direct avec la législation fédérale et justifie la nécessité d'une exemption. Il souligne que la possibilité de recours liés aux aliénations pourrait leur poser des difficultés dans ce contexte.

La commissaire S rappelle qu'ils ont indiqué ne pas pouvoir « régater » sur le plan du prix et observe que, si ce critère devenait déterminant, les grands groupes d'assurance, les banques et les fonds d'investissement seraient avantagés par ce type de procédure. Elle leur demande ce qu'ils en pensent.

M. Decor répond qu'en période de taux négatifs, certains acteurs tels que SwissLife se montrent effectivement beaucoup plus agressifs dans leurs offres. Il précise que la CPEG s'inscrit, elle, dans une logique de long terme : il ne s'agit pas d'acquérir des biens pour en tirer une plus-value immédiate, mais de générer des revenus stables. Les loyers encaissés servent à l'entretien des immeubles, au paiement des rentes et au financement de la transition énergétique. Une prise de valeur ponctuelle ne correspond donc ni à leur modèle économique ni à leur philosophie d'investissement. Il reconnaît qu'ils seraient moins compétitifs sur le plan du prix, mais rappelle qu'ils travaillent à 100% en fonds propres, sans recourir à des financements bancaires. En revanche, dans le cadre d'une procédure d'adjudication fondée sur la mise en concurrence, ils se trouveraient désavantagés.

La commissaire S conclut que, dans un système où le prix prime, les grands acteurs du marché seraient nécessairement favorisés.

Audition de M. Bertrand Reich, président du conseil de fondation, et de M. Vinh Dao, directeur général de la Fondation PAV, le 12 novembre 2025

M. Reich indique que l'idée même du projet de loi leur semble très bonne, car c'est précisément celle qu'ils appliquent déjà, à savoir la transparence et l'égalité de traitement dans l'attribution des droits de superficie.

L'idée de procéder par un appel à candidatures, assorti de critères clairs et connus pour choisir un bénéficiaire, leur paraît juste. Il souhaite toutefois souligner certaines particularités. Il rappelle que le but de la FPAV est de récupérer des droits de superficie, puis de les attribuer et d'en assurer ensuite la qualité. La FPAV est donc un destinataire un peu particulier.

Il précise que le projet de loi s'applique à tous les types d'immeubles, qu'ils soient industriels, commerciaux ou destinés au logement.

Selon lui, deux éléments posent problème dans ce projet de loi. Celui-ci s'inspire du modèle appliqué aux marchés publics et fait notamment référence à un prix. Il explique que la FPAV a justement retiré le prix des critères. Leur ambition étant de créer la ville idéale, ils définissent eux-mêmes la rente pour chaque droit de superficie. Ce critère ne fait donc pas partie de leur processus. Il n'y aura notamment aucune enchère pour déterminer le montant de la vente.

Il ajoute qu'ils statuent uniquement sur l'aspect qualitatif.

Il relève ensuite un autre point qu'il juge embarrassant : le droit de recours prévu par le projet de loi. Selon lui, ce mécanisme risque de paralyser les projets de construction ainsi que l'activité de la FPAV. Il permettrait en effet à toute personne de contester les décisions prises.

Il dit que certaines associations d'intérêt cantonal ainsi qu'un certain nombre d'entités pourraient disposer d'un droit de recours au PAV, par exemple. Lorsqu'elles entrent dans la procédure, c'est clair, mais il est impossible de savoir quand elles en ressortiront.

Il cite à titre d'exemple le premier projet de bâtiments prévus dans le périmètre du PAV en 2012, qui a fait l'objet d'un recours. La coopérative ayant obtenu les DPP est encore en procédure judiciaire. Le TF a décidé, à la fin de l'été 2025, que ce recours était admissible sur un point et l'a renvoyé au département pour analyser les effets probables du bruit sur les bâtiments environnants. Ce projet n'est donc toujours pas achevé.

Il dit que le principe est bon, mais qu'il ne l'est pas concernant la question du prix et celle du recours.

M. Dao explique que le cœur de leur métier consiste à acheter des droits de superficie et à offrir des solutions de relogement aux entreprises. Lorsque leur équipe se rend auprès des entreprises du PAV pour leur proposer une relocalisation, cela demande du temps pour discuter et négocier. Ces entreprises souhaitent un emplacement précis, une localisation déterminée et des conditions particulières. Parfois, ils parviennent à trouver une solution et attribuent l'endroit de gré à gré. Il indique que si une obligation de mise en concurrence est instaurée, il doute de pouvoir continuer à réaliser ce travail, car aucun entrepreneur n'acceptera d'être relocalisé sans garanties. Selon lui, cela complique fortement la partie liée à la libération foncière.

Il ajoute qu'il devra ensuite informer le promoteur qu'il ne peut pas privilégier son partenaire. Même si l'entreprise présente le meilleur dossier, des droits de recours existent. Il dit que cela lui paraît très compliqué et qu'il

n'arrive pas à se projeter. Les points positifs restent la transparence et l'équité, mais pour eux, ce dispositif risque de bloquer leurs activités.

Le président indique qu'ils ont auditionné plusieurs personnes dans le cadre de ce projet et qu'ils leur ont demandé d'établir un tableau. Il demande si c'est un document qu'ils pourraient communiquer à la commission.

M. Reich répond que oui, ils disposent d'un tableau contenant les informations demandées depuis la création de la fondation, ce qui en réduit toutefois le nombre.

Le président précise qu'il demandera au secrétariat de leur transmettre ce tableau.

Un commissaire PL dit que le projet de loi vise à renforcer la transparence et à garantir un prix juste pour toutes les parties. Il estime que, dans le cadre de la FPAV, la situation est particulière en raison du PAV et du transfert des activités existantes vers d'autres sites. Il dit ne pas comprendre pourquoi la FTI et le PAV ont été séparés dans ce contexte.

M. Dao précise qu'ils ne sont propriétaires nulle part ailleurs qu'au PAV.

Le commissaire PLR demande comment se déroule le départ des superficiaires, ajoutant avoir entendu que cela pouvait être compliqué.

M. Reich répond que, sur le principe, ils travaillent avec la FTI, qui est chargée de reloger les entreprises à la recherche de locaux. Il explique qu'en tant que président, il signe chaque rachat de DDP et constate que les personnes concernées sont satisfaites des conditions proposées. Celles qui acceptent de partir ne sont pas contraintes, elles y trouvent un intérêt et parfois se regroupent. A sa connaissance, cela fonctionne bien. Il dit n'avoir rencontré qu'une seule situation problématique, qui a été réglée.

M. Dao ajoute qu'il s'agit de nombreuses discussions et négociations, mais qu'à la fin, c'est l'adoption du PLQ qui marque un degré de maturité permettant aux entreprises de comprendre qu'elles doivent partir. Il indique qu'aux Acacias, ils ont maîtrisé 70% du périmètre, alors que le PLQ est entré en force il y a plus d'un an. Il explique que s'ils avaient dû mettre en concurrence, cela n'aurait pas été possible. La FTI ne maîtrise pas la politique du logement. Il précise que, sur ordre du Conseil d'Etat, ce qu'ils proposent aux entreprises doit être satisfaisant pour elles sans péjorer le marché du logement.

Le commissaire PLR dit que l'intérêt de séparer les entités est de garantir une certaine honnêteté ainsi qu'une transparence dans les chiffres. Il ajoute que la FTI doit être rémunérée et subventionnée, ce qui représente un coût.

M. Dao explique que, pour eux, le bon prix est celui sur lequel toutes les parties s'accordent. Pour la zone PAV, les politiques de prix sont publiques et ils font preuve d'une grande transparence. Ils assument le fait de devoir offrir davantage à une entreprise lorsque cela s'avère nécessaire. Il indique que la LFPAV prévoit plus de 100 millions d'impenses et plus d'un milliard d'investissements. Ils travaillent également avec des partenaires privés qui contribuent au financement des DDP. Selon lui, ce mécanisme de partenariat serait fragilisé par le projet de loi.

Un commissaire LC demande quelle serait l'incidence des coûts induits sur la quantité de LUP construits.

M. Reich répond que 45% des logements du quartier sur l'ensemble du PAV sont des LUP, et que 62% des logements appartenant à l'Etat sont des LUP. Il explique que le niveau des rentes sera affiné pour plusieurs droits de superficie afin de contribuer à la réduction des coûts pour certains immeubles. Il précise que c'est précisément pour cette raison que la politique publique est rendue transparente.

M. Dao ajoute que, pour des implantations financières standards en zone de développement, ils peuvent absorber entre 600 et 700 francs par m². Il explique qu'ils y parviennent parfois grâce à des amortissements extraordinaires, comme cela a été fait pour un bâtiment aux Acacias situé sur la place publique, considéré comme essentiel pour le quartier. Au PAV, il n'y a pas de coût foncier, mais une rente. Il dit qu'ils ont réalisé deux ou trois tests et qu'ils parviennent à maintenir l'équilibre du plan financier.

Un commissaire PLR dit que 45% de LUP sur le terrain du PAV est totalement surpondéré par rapport aux besoins de la classe moyenne, qui en est privée, alors que Genève a besoin de ces foyers fiscaux.

Un commissaire S répond que le commissaire PLR oublie le manque criant de ce type de logements et que, s'il souhaite rééquilibrer les différentes catégories, il est prêt à travailler à un rééquilibrage urgent sur la rive gauche.

Un autre commissaire S dit être étonné par la longueur des procédures de recours, qui peuvent durer de 10 à 12 ans et aller jusqu'au TF.

M. Reich explique que, dans le cas évoqué précédemment, un concours avait été mené en 2012, suivi de l'élaboration du PLQ, puis de l'autorisation de construire en 2017 ou 2018. Il précise que la procédure judiciaire n'a pas commencé en 2012. Depuis le covid, le TF met facilement deux à trois ans pour statuer. Devant les juridictions cantonales, les procédures durent également deux à trois ans, et un renvoi du TF pour expertise ou autre rallonge encore les délais.

Le commissaire S dit que chaque fois qu'un projet de logements est lancé, il y a des recours. Il considère que ce problème est gravissime pour le canton.

M. Reich dit que, s'il y a dix ans entre le début et l'achèvement d'un projet, ils s'estiment satisfaits. Dans le domaine du logement, le PLQ est déterminant : sans PLQ, il n'y a pas de construction, sauf si un concours vaut PLQ. Il souligne qu'il existe un manque de logements dans toutes les catégories. Selon lui, le PAV répond à l'ensemble des besoins et doit être accessible à tous.

Le commissaire S dit qu'en situation d'urgence, dans un canton où il n'y a presque aucun logement disponible alors que l'immigration continue, cela devient impossible.

M. Reich rappelle que le PAV est un projet lancé en 2005, dont il suit l'évolution. Il dit que l'agenda prévu est respecté pour l'instant et qu'il a bon espoir que, d'ici quatre à six ans, des immeubles soient achevés dans le PLQ Acacias 1 ainsi qu'un bâtiment pour étudiants. Il estime que les choses avancent et que la majeure partie du travail de planification du PAV est désormais réalisée.

Le commissaire S dit qu'à l'époque, il avait interpellé le DT en suggérant qu'au lieu de procéder département par département, une enquête transversale dès le lancement des projets pourrait permettre un gain de temps.

M. Reich évoque des modèles existants : le modèle de Bruxelles, le modèle zurichois dans lequel une seule personne pilote le développement global d'un quartier, ou encore le modèle de Confluence. Il ajoute que le modèle du PAV s'inscrit dans la pratique genevoise.

Le commissaire S affirme ne pas vouloir supprimer des phases, mais plaide pour un système permettant de réduire le nombre d'années de délai.

M. Dao explique qu'ils ont proposé un modèle fonctionnel et que le fait d'être réunis dans les mêmes locaux crée une synergie permettant de décroiser et de désamorcer les difficultés. Lorsqu'ils déposent un dossier de PLQ, celui-ci est déjà largement déminé en termes d'arbitrage de politique publique. Il indique qu'ils n'ont eu aucun recours pour les trois PLQ déposés. Il ajoute que les communes ont aussi un rôle et viennent dans leurs locaux pour anticiper les équipements publics. Selon lui, ce modèle fonctionne assez bien.

Un commissaire PLR demande, en prenant l'exemple de l'immeuble acquis à 28 millions sur la place publique, pourquoi il serait problématique pour eux d'ouvrir la procédure à des candidats mieux-disants.

M. Dao répond que, selon leur expérience, lorsqu'ils demandent quelque chose à un promoteur en zone de développement, cela fonctionne dès lors que le bénéficiaire est d'accord et que l'opération s'inscrit dans le plan financier.

Il rappelle qu'un appel à investisseurs avait été lancé pour la Caserne des Vernets et que toutes les offres économiques reçues étaient identiques. Les rendements, les coûts et les loyers y sont plafonnés.

Le commissaire PLR estime qu'il existe tout de même des différences, certaines personnes étant prêtes à payer davantage pour s'implanter durablement.

M. Reich explique que ce n'est pas l'objectif de la fondation. Leur volonté est d'agir dans des conditions économiques justes et dans une logique de partenariat avec le secteur privé. Leur enjeu est que la mission puisse être remplie dans la durée. La fondation n'a pas de but lucratif et vise à s'inscrire dans le long terme. Il rappelle que la décision a été prise de ne pas procéder par mise aux enchères, car cela contribuerait à augmenter le coût des logements, ce qu'ils souhaitent précisément éviter.

Le commissaire PLR dit qu'il ne voit pas en quoi cela augmenterait le coût des logements, puisque c'est l'OCLPF qui fixe les prix.

M. Reich répond qu'il y aurait une perte de qualité du logement si certains acteurs étaient prêts à payer davantage que ce qu'ils peuvent ensuite rentabiliser. Il rappelle que le projet de loi dont il est question s'inspire des marchés publics, domaine qu'il connaît bien. Cette logique repose sur un rapport qualité-prix, mais ils ont volontairement bloqué la question du prix, car ils souhaitent des projets qualitatifs et un niveau de rente garantissant la pérennité de la fondation. Il ajoute qu'ils ont déjà suffisamment de paramètres à évaluer.

Un commissaire PLR dit qu'ils sont souvent interpellés sur les délais de construction et que les causes sont multiples. Les réalisations du PAV s'inscrivent dans le temps long. Il rappelle les prochaines étapes et souligne que les gens aiment voir des constructions terminées. Il demande, en se projetant à cinq ans, quel agenda est prévu pour les bâtiments emblématiques situés au secteur de l'Etoile.

M. Reuch indique que, si l'on observe des projets comparables à l'étranger, comme la transformation du 13^e arrondissement de Paris initiée sous Jacques Chirac, celle-ci a commencé mais n'est toujours pas achevée. Il estime que, malgré une temporalité longue, le rythme du PAV reste raisonnable en comparaison.

M. Dao explique qu'ils lanceront le concours d'architecture pour la tour principale de l'Etoile en janvier 2026, le projet directeur en janvier 2027, en parallèle du dépôt du PLQ. Une fois le PLQ adopté, les choses iront vite. Ils espèrent une ouverture de chantier en 2030 et un accueil des premiers habitants en 2033. La deuxième tour suivra le même calendrier avec une année de

décalage. Il précise que la durée de chantier est de 48 mois et que le secteur totalisera 400 logements. Il ajoute que leur plan de travail est conséquent.

Le commissaire PLR indique qu'un frein important vient des défenseurs du patrimoine qui s'opposent au projet, notamment concernant la première tour qui abrite un McDonald's, certains estimant que ce bâtiment devrait être classé, ce qui n'est pas son avis. Il demande s'ils sont confiants malgré ces prises de position.

M. Dao répond que oui, ils travaillent dans une logique de discussion et de collaboration, chacun devant faire un deuil dans un sens ou dans l'autre. Dans l'état actuel, concernant la tour abritant le McDonald's, ils sont confiants.

M. Reich souligne qu'une partie des opposants à la tour avaient un candidat au Conseil d'Etat qui a obtenu environ 2400 voix. Beaucoup de personnes protestent, mais on remarque beaucoup moins la majorité silencieuse.

Audition de M. Christophe Brunet, vice-président, et de M. Eric Rossiaud, membre du comité du Groupement des coopératives des habitations genevoises (GCHG), le 12 novembre 2025

M. Brunet dit qu'ils vont commencer par une brève présentation du fonctionnement du GCHG, rappeler l'importance du foncier, expliquer les procédures actuelles, puis formuler leurs critiques concernant le projet de loi avant de conclure avec la position du Groupement.

Il explique que le GCHG est l'association faîtière des coopératives d'habitation à Genève. Il regroupe 84 coopératives, toutes sans but lucratif, et a été créé à l'origine par l'Etat afin d'être son interlocuteur principal et de fédérer les coopératives d'habitation genevoises.

Le rôle du groupement consiste à collaborer avec l'Etat, représenter les mouvements coopératifs dans différentes institutions, commissions et fondations, suivre le bon déroulement des projets et assurer une forme de label qualité, puisque ses membres doivent respecter une charte éthique engageante depuis sa création. Il mentionne aussi le partage d'expérience entre coopératives, la facilitation de projets communs, la stimulation de l'innovation et la promotion de l'habitat coopératif à Genève.

Le foncier est indispensable au développement des coopératives, qui disposent de très peu de fonds propres pour fonctionner et se financer. Il rappelle que l'initiative 180 « Pour + de logements en coopérative » a été acceptée par 60% de la population genevoise.

Selon lui, ce projet de loi vise à réduire l'accès au foncier public en mettant en concurrence les coopératives et d'autres maîtres d'ouvrage, publics ou

privés, ces derniers étant à but lucratif. La mise à disposition de terrains aux coopératives ne coûte pourtant rien à l'Etat, puisque les droits de superficie génèrent une rente sur toute leur durée, qui est d'environ cent ans.

S'agissant de la procédure d'attribution, il rappelle que les coopératives n'accèdent aux terrains qu'en droit de superficie, alors que d'autres institutions peuvent bénéficier d'une dotation gratuite ou d'une vente. Deux types de procédures existent : l'une pour les immeubles de moins de 50 logements, l'autre pour ceux de plus de 50 logements. Pour les projets de moins de 50 logements, la procédure est menée par le GCHG, mandaté par l'OCLPF pour organiser les appels à candidatures. Pour les autres, les terrains passent par le fonds LUP et obéissent à d'autres règles.

Le cahier des charges est rédigé par le GCHG en collaboration avec l'OCLPF, puis envoyé aux coopératives déjà membres ou ayant adhéré avant le lancement de la procédure, conformément aux règlements. La décision finale revient à l'OCLPF et au Conseil d'Etat.

Pour les bâtiments de plus de 50 logements et les terrains qui ne relèvent pas du fonds LUP, le cahier des charges est rédigé par l'OCLPF en collaboration avec le GCHG. L'appel à candidatures est public et ouvert à toute coopérative, qu'elle soit membre ou non du groupement. Le jury est composé majoritairement de membres de l'OCLPF ou désignés par celui-ci, soit quatre personnes sur les sept membres du jury.

Concernant les terrains attribués par la FPLC, la procédure est semblable. Pour ceux attribués par les communes, celles-ci pilotent parfois seules la procédure, ou le groupement rédige l'appel à candidatures ou participe au jury, l'organisation relevant alors de la commune.

Il précise que le GCHG n'est pas rémunéré par l'Etat ou d'autres institutions pour ces appels à candidatures, sauf lorsqu'un membre participe à la commission LUP.

M. Rossiaud dit qu'ils s'opposent à ce projet de loi, qu'il juge dénué de sens. Avec MM. Moutinot, Longchamp et Hodgers, ils travaillent depuis des années à améliorer les modalités d'attribution des terrains publics. Il affirme que mettre en concurrence des acteurs privés à but lucratif avec des coopératives à but non lucratif n'est pas pertinent. Il rappelle que l'office de la statistique a indiqué en septembre que les logements coopératifs coûtent 40% de moins que les logements traditionnels, un argument essentiel dans l'acceptation de l'initiative 180 à 60% des voix.

Il ajoute qu'au-delà de la mise en concurrence entre acteurs privés et coopératives, le projet de loi ne respecte pas les art. 178 al. 2 Cst-GE, qui

impose à l'Etat de mener une politique sociale du logement, ni l'art. 179 al. 4 Cst-GE, qui lui impose de mener une politique active d'acquisition de terrains.

Comme l'indique l'exposé des motifs, le but du projet de loi est de faciliter la vente à des entreprises à but lucratif. Selon lui, cet objectif est contraire à la constitution genevoise. Le mouvement coopératif s'est toujours battu pour que le foncier public soit réservé à des organismes sans but lucratif. Le critère financier, qui semble central dans ce projet de loi puisqu'il s'agit de retenir l'offre la plus avantageuse en termes de prix, va selon lui à l'encontre de cette logique.

M. Rossiaud dit que ce projet va à l'encontre de la volonté de maintenir des loyers bon marché pour la population genevoise. Selon lui, ce n'est pas le prix qui doit primer, mais la qualité de ce qui est livré, tant dans la construction que dans l'exploitation, afin de réduire au maximum la consommation d'énergie des bâtiments. Ils cherchent à apporter le plus de qualité possible, tant au niveau constructif qu'opérationnel.

Il dit ne pas avoir trouvé dans le projet de loi des notions telles que cohésion sociale, innovation, qualités environnementales ou qualités architecturales, pourtant essentielles. Ce sont précisément les critères appliqués lorsqu'un terrain leur est octroyé, et ils devraient, selon lui, constituer les critères objectifs d'attribution du foncier public.

Il souligne que les procédures AIMP sont lourdes, demandent du personnel, durent longtemps et coûtent cher, ce qui va à l'encontre des besoins prioritaires de la population en matière de logement.

Il rappelle qu'au-delà de 50 logements, un appel à candidatures existe déjà et que l'Etat attribue les terrains. En dessous de ce seuil, l'Etat attribue le foncier pour une attribution au sein du groupement. Le projet de loi évoque également une procédure de gré à gré, ce qui lui semble contradictoire avec l'esprit même du texte.

Il relève que le projet mentionne la récusation, la transparence et l'équité, soit exactement ce qui est pratiqué actuellement. Il dit être fermement opposé à ce projet de loi, qui n'apporterait rien sinon davantage d'opacité et une recherche prioritaire du meilleur prix.

Ce qui les a le plus frappés est que le sujet concerne le logement, un bien essentiel pour la population genevoise, dont le coût doit être apprécié à court et à long terme.

Selon lui, l'aménagement du territoire doit permettre d'assurer de la qualité dans les quartiers. Introduire une concurrence entre opérateurs privés à but lucratif et coopératives revient à commettre une erreur dans l'attribution de terrains publics. Cela limiterait les possibilités d'habitat coopératif pour la

population genevoise, alors même qu'elle a voté pour en développer davantage.

Un commissaire PLR dit entendre les arguments présentés et indique qu'il a certaines réserves, notamment quant au prétendu non-respect de la constitution, mais qu'il laissera les juristes se prononcer. Il demande pourquoi la recherche d'un prix juste entrerait en contradiction avec les intérêts défendus par le groupement.

M. Rossiaud répond que, si une procédure de soumission est lancée et que des offres d'entreprises sont reçues, celles-ci ne proposeront pas forcément le prix le plus bas, à moins de vouloir risquer la faillite. Il dit que c'est précisément ce qu'ils reprochent au projet de loi. Leurs plans financiers sont déjà très contrôlés, ils construisent à très bas coûts, n'ont aucun but lucratif, ne versent pas de dividendes et le produit de l'immeuble est entièrement réinvesti dans celui-ci.

Audition de M. Guillaume Massard, directeur général, et de M. Nicolas Monnier, directeur du Pôle juridique, FTI, le 26 novembre 2025

M. Massard dit que la Fondation pour les terrains industriels de Genève (FTI) est une institution publique créée il y a 65 ans. Elle veille à favoriser l'établissement d'entreprises et à valoriser les zones industrielles confiées par l'Etat, en répondant de manière équilibrée aux besoins des entreprises et à la politique économique du canton. A ce titre, elle assume une mission d'opérateur foncier immobilier : acquérir des terrains et utiliser un outil essentiel à cette fin, le droit de superficie. Celui-ci permet de céder le droit de construire à une entité qui devient propriétaire du bâtiment, tandis que la FTI demeure propriétaire du terrain sur le long terme. Il s'agit d'un instrument de planification foncière active.

Il explique qu'ils doivent reloger, dans le périmètre du PAV, un certain nombre d'entreprises, dans le cadre d'un projet d'envergure. Genève est en pleine mutation de ses activités économiques. Une des grandes orientations de leur convention d'objectifs consiste à trouver des solutions pour reloger essentiellement des entreprises déjà présentes dans le canton, qui doivent pouvoir poursuivre leurs activités. C'est ainsi qu'ils mobilisent leur parc foncier pour le mettre à disposition.

Dans sa stratégie immobilière, la fondation dispose de baux à loyer et de parcelles mises à disposition pour des activités peu densifiables et à faible densité d'emploi. Elle possède également des bâtiments. Son principal outil demeure toutefois le droit de superficie : plus de 260 DDP sont aujourd'hui gérés. En moyenne, entre trois et cinq sont constitués chaque année. Ces droits

de superficie peuvent être attribués directement à une entreprise industrielle ou artisanale, développés en propriété par étage, ou plus récemment utilisés pour des coopératives d'artisans, tout en maintenant la FTI comme propriétaire du foncier.

Historiquement, la FTI ne mettait pas les droits de superficie en concurrence. Aujourd'hui, la stratégie immobilière, décidée il y a deux ans par son conseil, prévoit que lorsqu'une entreprise utilise le terrain pour son activité propre, les DDP ne sont toujours pas mis en concurrence, car de nombreux éléments doivent être pris en compte : besoins logistiques, rayon d'action, proximité de la clientèle, types de production, nuisances, et adaptation du site à l'activité. Même au sein des zones industrielles, certaines zones sont mieux adaptées à certains usages. En revanche, lorsqu'il s'agit de travailler avec les milieux immobiliers, notamment des promoteurs souhaitant réaliser de la PPE ou du locatif, donc des investisseurs externes, un mécanisme de mise en concurrence a été instauré sous la forme d'appels à investisseurs publiés, qui ne constituent pas des AIMP au sens de la loi.

Le droit de superficie est signé lorsque l'autorisation de construire entre en force. Entre les premières discussions et ce moment, il faut compter trois à quatre ans. L'accompagnement de la FTI pendant cette période est souvent précieux.

S'agissant des DDP signés depuis 2010, il relève qu'ils sont globalement alignés avec leur stratégie, car une mise en concurrence est effectuée lorsqu'il s'agit de projets avec portage financier, de sorte que le meilleur projet soit retenu. En revanche, ils font face à un enjeu majeur de relogement : une grande partie de leur activité consiste à reloger des entreprises à l'intérieur du canton. Si une entreprise du PAV se voit proposer un DDP, il leur est difficile de lui demander de répondre à un appel d'offres pour être relogée. Leur mission publique rendrait donc difficile l'application du projet de loi, qui risquerait de fragiliser des acteurs industriels genevois contraints de déménager. De plus, les droits de recours pourraient ralentir les projets et mettre sous pression des entreprises devant quitter leurs sites.

Il affirme qu'une grande partie de leur stratégie est cohérente avec ce projet, même si leurs procédures ne relèvent pas des AIMP. La FTI doit pouvoir attribuer des DDP en tenant compte d'une véritable intelligence économique.

Il précise que la FTI gère aujourd'hui 260 hectares de terrains industriels pour le compte de l'Etat, propriétaire, soit 28% des surfaces situées en zones industrielles. Le PAV a officiellement été retiré du périmètre industriel du canton. La fondation compte environ 55 collaborateurs.

Depuis 2010, la FTI a attribué 48 DDP, pour un total de plus de 327 000 mètres carrés. S'agissant du pourcentage usage propre/investisseur : 56% des DDP concernent des entreprises utilisant directement les terrains. Les rentes moyennes se situent à 13,60 francs par mètre carré.

Il présente ensuite le tableau des DDP constitués depuis 2010 et rappelle qu'il est confidentiel.

Un commissaire MCG demande quelles sont les missions de la FTI.

M. Massard répond que leur mission est de favoriser l'établissement d'entreprises et de valoriser les zones industrielles, tout en veillant à satisfaire les besoins des entreprises de manière équilibrée. Il ajoute qu'ils ont également hérité d'autres missions de coplanification.

Le commissaire MCG demande quel est leur objectif principal pour la première mission figurant dans leur plan.

M. Massard explique que la Convention d'objectifs de la FTI, validée par le Conseil d'Etat, indique que les priorités doivent être mises sur les entreprises locales, genevoises, et sur leur relogement.

Le commissaire MCG demande comment il se fait que certaines entreprises trouvent systématiquement porte close lorsqu'elles s'adressent à la FTI, alors qu'elles essaient parfois depuis six mois ou plus. Il demande ce qu'il faut répondre à ces nombreuses entreprises qui ne parviennent pas à se relocaliser. Il dit avoir de la peine à constater que certains terrains sont occupés par des vendeurs de voitures d'occasion, alors que d'autres entreprises, employant davantage de personnes, peinent à trouver des solutions. Il demande quels sont les critères de choix de la FTI et comment elle se positionne sur ce sujet.

M. Massard répond qu'il souhaite dissocier deux aspects. Lorsque la FTI est sollicitée, elle répond en général dans un délai de quelques semaines. Il reconnaît qu'un retard est survenu à la fin des années 2018-2019, en raison d'une vacance de direction, mais précise que toutes les sollicitations ont depuis été traitées et les acteurs recontactés à plusieurs reprises. Toutes les demandes sont collectées. Il ajoute toutefois que cela ne signifie pas que la FTI est en mesure de satisfaire tout le monde : elle n'y parviendra pas. Mettre à disposition un terrain peut prendre plusieurs années pour diverses raisons. Certaines entreprises recherchent de très grandes surfaces, d'autres ont des activités peu densifiables nécessitant des terrains nus. S'agissant des vendeurs de véhicules d'occasion, il explique que la FTI traite ce secteur comme les autres. Elle cherche à densifier ces activités et à les regrouper. Il s'agit d'un sujet sensible pour lequel des solutions doivent être trouvées, mais la FTI ne favorise pas ce secteur en particulier.

Le commissaire MCG évoque ensuite les terrains situés sur la commune de Vernier et demande pourquoi ces parcelles ne sont pas mises à disposition des entreprises afin qu'elles puissent développer leurs activités. Il mentionne l'incendie survenu au chemin des Batailles et l'absence d'activité sur ce site, alors même qu'une mobilisation serait nécessaire. Il ajoute que de nombreux terrains à Vernier semblent abandonnés.

M. Massard répond qu'à Vernier, plusieurs terrains ont pu être acquis par la FTI, parfois avec difficulté. Ils doivent toutefois attendre la réalisation des routes, ce qui n'est pas possible sans le contrôle des eaux. Les autorisations ont été déposées. Ces infrastructures dépendent elles-mêmes d'autres procédures. Il précise qu'une importante équipe travaille actuellement sur ces dossiers à Vernier.

Une commissaire Ve demande quelle est la différence entre le processus actuellement suivi par la FTI et celui prévu par l'AIMP, ainsi que la possibilité ou non de former un recours dans leur procédure interne.

M. Monnier répond que la procédure appliquée par la FTI suit le modèle de l'AIMP, avec un appel d'offres et des critères de notation. En revanche, la décision finale n'est pas sujette à recours. Le processus est donc transparent et public, mais les décisions ne peuvent pas être contestées. Pour le reste, la procédure est réellement alignée sur l'AIMP.

La commissaire Ve demande ce qu'impliquerait l'introduction d'un droit de recours et ce que cela signifierait pour les entrepreneurs qui doivent disposer rapidement d'un lieu pour leur activité.

M. Massard répond que la FTI agit conformément à la stratégie économique du canton. Il souligne que le secteur des outils de production a beaucoup évolué en vingt ans, et qu'ils doivent désormais travailler étroitement avec les milieux de la promotion et de la construction, car l'entreprise n'est plus toujours l'opérateur principal de son propre projet immobilier. Ils se sont adaptés à cette réalité, l'objectif étant de placer la meilleure entreprise au meilleur endroit. Si un droit de recours devait être introduit, ils risqueraient de tourner en rond et de se retrouver confrontés à des problématiques logistiques et économiques qui compliqueraient fortement leur mission. Il ajoute que, sur le plan des délais, un recours entraînerait une perte considérable de temps et d'argent. Il précise qu'ils ne s'opposent pas au principe en tant que tel, mais qu'il faut impérativement tenir compte de l'impact sur leur agilité.

Un commissaire PLR dit que, dans les slides, figure le prix du mètre carré des rentes. Il demande le tableau consolidé et le détail du prix par mètre carré. Il souhaite savoir s'il existe des différences et si celles-ci sont justifiées. Il ajoute que l'on entend souvent parler de difficultés liées à la délocalisation des

entreprises, alors même que la FPAV a indiqué que tout se passait bien. Il demande si le déplacement des entreprises du PAV vers d'autres sites se déroule effectivement sans problème.

M. Massard répond que la méthode d'évaluation des prix des rentes de la FTI a été renouvelée en 2017 par son prédécesseur et repose sur le principe de la rétro-évaluation. Les taux exigés par l'Etat de Genève, soit 6%, sont appliqués, puis la rente en est déduite. S'agissant ensuite du PAV, il explique que dans le cadre de l'opérateur urbain, la collaboration entre la FTI et le PAV se passe très bien : ils dialoguent, se comprennent et tentent d'agir de manière concertée. Il précise toutefois qu'un autre enjeu se pose : sur la mission stricte de relogement des entreprises du PAV, la situation est plus difficile, principalement en raison des prix. Les propositions existantes ne correspondent pas aux besoins des entreprises et sont trop coûteuses si on les compare aux bâtiments vétustes du PAV. Ils parviennent néanmoins à trouver des solutions grâce à des locaux modulaires. Ce genre de solutions permettra d'apporter des réponses, mais cela prendra des années. Il conclut en disant qu'il existe une inadéquation entre l'offre et la demande et qu'ils s'efforcent de la résorber.

Une commissaire Ve demande s'il leur arrive de reconsidérer une décision, par exemple dans les dix jours, étant donné qu'aucun recours n'est possible.

M. Massard répond qu'au moment où ils établissent des stratégies pour les terrains, il existe de nombreux allers-retours et sollicitations du marché. Ils prennent en compte la liste des demandes et, en fonction de l'urgence, des priorités, de l'emplacement, du plan directeur, des accès et de la mobilité, ils privilégient certaines demandes et entrent en contact avec certaines entreprises. A ce stade précoce, ils se laissent une marge de manœuvre. Durant la phase d'étude préliminaire, ils examinent plusieurs programmes susceptibles de fonctionner. Si l'un d'eux paraît plus pertinent, ils accordent à l'entreprise concernée une exclusivité de six à douze mois sur le terrain, sans pour autant engager la FTI, qui peut encore modifier sa décision. L'entreprise peut également se retirer, ce qui arrive pour diverses raisons. La FTI peut ainsi mener deux ou trois cycles d'évaluation.

Lorsque le projet est stabilisé, le conseil de fondation le valide et signe une promesse de droit de superficie. A ce moment-là, la possibilité de se rétracter devient très limitée. Il s'agit d'un acte notarié, qui oblige la FTI à signer le droit de superficie si l'autorisation de construire est délivrée. Certaines clauses de sortie existent, mais elles sont restreintes. Le projet étant alors développé, il est nécessaire de garantir une sécurité suffisante à l'entrepreneur.

La commissaire Ve demande si les réponses aux demandes d'autorisation de construire sont données rapidement.

M. Massard explique qu'au moment où la promesse d'octroi d'un DDP est signée, ils se trouvent en phase 33. Le droit de superficie prévoit un délai pour le dépôt de la demande d'autorisation de construire, ainsi qu'une clause de « meilleur effort » pour l'obtenir. En cas de refus définitif de l'autorisation, l'entreprise perd son droit de superficie et le processus recommence depuis le début. Il précise qu'il n'existe aucun traitement particulier pour ces acteurs lorsqu'ils déposent une demande d'autorisation de construire. Toutefois, comme il s'agit d'activités économiques, le traitement peut être plus simple que pour un bâtiment de logements.

La commissaire Ve demande ce qu'il se passe, une fois l'autorisation obtenue, si l'exploitation effective diffère de celle annoncée.

M. Massard répond qu'ils ne procèdent pas eux-mêmes à ce contrôle : celui-ci relève de la RSIAM et de la LSIAM, qui définissent les types d'activités autorisées. La FTI reçoit ensuite chaque année les bénéficiaires. En général, les entreprises les informent rapidement en cas de changement. Il précise qu'ils ne sont pas une police des affectations.

La même commissaire Ve demande si, en cas de relogement, une activité déjà existante est prioritaire par rapport à une nouvelle exploitation. Elle demande également s'il arrive qu'un ayant droit économique cherche à réduire la surface initialement demandée pour obtenir plus rapidement une solution.

M. Massard répond qu'aujourd'hui, lorsqu'un terrain se libère, ils privilégient plutôt une activité déjà existante, sauf si cette entreprise dispose déjà de plusieurs DDP. Cela dépend des situations et des urgences en matière de relogement. Concernant la réduction des surfaces, il souligne que la densification est un enjeu majeur. Ils demandent à l'entreprise de démontrer son besoin réel et constatent souvent que les entreprises peuvent supporter des charges locatives moindres. Il existe une tendance à constituer des DDP plus grands, notamment pour permettre de la PPE ou des mutualisations.

La commissaire Ve demande quel est le pourcentage des infrastructures restant à la charge de l'ayant droit.

M. Massard répond qu'elles ne sont jamais remises : il s'agit d'une délégation de maîtrise d'ouvrage permettant de financer les routes dans les zones industrielles, lesquelles sont ensuite remises aux communes. Ils suivent les règles de mobilité et exigent que toutes les circulations professionnelles se fassent sur le domaine privé.

La commissaire Ve précise qu'elle parlait de l'eau et de l'électricité.

M. Massard répond que ces infrastructures sont amenées par les SIG.

Le président dit qu'il souhaite revenir sur un point évoqué au début de leur intervention. Il demande si les entreprises que la FTI a pour mission de protéger ne seraient pas concurrentielles si elles devaient passer par des procédures d'adjudication.

M. Massard répond que l'on peut voir les choses ainsi. Il précise qu'il est possible d'organiser des mises en concurrence à prix fixe, ce qui est compatible avec l'AIMP. Selon lui, ce n'est toutefois pas une question de compétitivité, mais plutôt une question de priorités dans le cadre du PAV. Il considère que ce n'est pas de cette manière que l'on encourage les entreprises à se reloger ni que l'on accompagne la transformation économique de Genève.

M. Massard ajoute qu'il y aurait également une concurrence accrue entre les entreprises industrielles et les milieux de la promotion et du développement immobilier, car tous répondraient aux mêmes appels d'offres pour un même terrain.

Le président dit que, puisqu'il est question de zones industrielles, il se demande s'il ne faudrait pas exclure les terrains industriels du champ de ce projet de loi.

M. Massard répond que cela lui paraît être une excellente idée.

Le président dit que l'on entend souvent que les entreprises locales ne sont pas suffisamment privilégiées. Il ajoute qu'il serait effectivement difficile d'accepter que des entreprises genevoises se retrouvent sans solution au profit d'entreprises d'autres cantons ou de l'étranger.

M. Massard dit qu'il défend la mission de la FTI, qui consiste précisément à maintenir une activité industrielle et artisanale à Genève, ainsi que le savoir-faire et les emplois qui y sont liés. Il souligne que la FTI existe depuis 65 ans et qu'elle s'adaptera dans tous les cas.

Un commissaire S demande ce que la FTI pense du projet de loi.

M. Massard répond que, selon eux, le projet de loi entraînerait un ralentissement des projets et compliquerait les relogements à l'intérieur du canton. Il indique que la FTI n'est pas favorable à ce projet. Il rappelle toutefois qu'ils appliquent déjà, depuis deux ans, une partie de ce qui est demandé, en publiant des appels d'offres. S'agissant du prix, il précise que la réflexion sur la relocalisation va coûter des millions et nécessiter des moyens très importants. Il estime que la très grande majorité des entreprises sera financièrement impactée dans sa capacité à se reloger, en plus de devoir assumer des loyers élevés. C'est pour ces raisons que la FTI n'est pas favorable à l'application de ces procédures.

Le président demande ce qu'est un montage avec tiers investisseurs.

M. Massard explique qu'il s'agit souvent de constituer une société commune ou, dans d'autres cas, de faire intervenir un investisseur. Même si l'entreprise pilote le projet, elle devient alors locataire de cet investisseur. Plusieurs configurations sont possibles, mais cela aboutit souvent à ce que l'entreprise ne maîtrise plus le montage immobilier. Il précise que la tendance actuelle à Genève est inverse : les entreprises souhaitent être sécurisées, en devenant propriétaires en PPE ou détentrices d'un droit de superficie. Le bail à loyer est trop volatil dans ce contexte. Les entreprises ne sont pas opposées à se déplacer, mais elles veulent une sécurité pour l'avenir, que ce soit par la propriété du bâtiment, une PPE ou un droit de superficie.

Audition de M^{me} Marjorie de Chastonnay, conseillère administrative, de M^{me} Marie Fauconnet Falotti, responsable de l'unité des opérations foncières, et de M^{me} Katia Fabbri Ratcliff, secrétaire-juriste, Ville de Genève, le 28 janvier 2026

M^{me} de Chastonnay indique qu'elles viennent avec plaisir dans le cadre de l'examen du PL 13659, dont le titre laisse implicitement entendre que les attributions de terrains publics se feraient dans l'opacité. Elle relève que le projet de loi évoque des conflits d'intérêts, des pratiques inéquitables, voire des situations de monopole, ainsi qu'une opacité susceptible d'engendrer un déficit de confiance envers les institutions publiques et d'alimenter des soupçons de favoritisme, de clientélisme ou d'utilisation discrétionnaire du domaine public au profit d'intérêts privés et au détriment de l'intérêt général. Elle précise qu'elle est accompagnée de deux collaboratrices actives dans l'attribution de terrains publics : M^{me} Fauconnet Falotti, responsable de l'unité des opérations foncières, et M^{me} Fabbri Ratcliff, secrétaire juriste titulaire du brevet d'avocat.

Elle indique que la présentation a pour but d'expliquer la manière dont la Ville de Genève attribue des parcelles, selon un processus dûment cadré, notamment par une directive de 11 pages, sans compter les annexes.

M^{me} de Chastonnay explique que le projet de loi vise à appliquer les mécanismes et la réglementation des marchés publics à l'octroi de terrains publics. Elle rappelle, comme l'a déjà exposé l'OCLPF, que cet amalgame repose sur une confusion. Dans un marché public, une collectivité a besoin qu'une prestation lui soit fournie et elle recherche le prestataire proposant l'offre la plus avantageuse pour les deniers publics et les contribuables. Dans le cas de l'attribution de terrains, la collectivité ne recherche pas un prestataire, mais offre elle-même une prestation, à savoir la mise à disposition d'une

parcelle. Il ne s'agit donc pas d'un marché public et la réglementation correspondante n'a pas vocation à s'appliquer. Cela n'exclut toutefois pas des mécanismes de mise en concurrence dans le cadre de l'attribution de terrains communaux, la Ville de Genève pouvant procéder à des appels à candidatures, examiner plusieurs dossiers et retenir celui qui est le plus à même de répondre aux objectifs poursuivis au regard de l'intérêt général.

M^{me} Fauconnet Falotti présente une carte permettant de visualiser la répartition des droits de superficie en ville de Genève. Elle indique que l'on recense 53 DDP commerciaux, 48 DDP pour des logements et 12 DDP pour des parkings, soit 113 DDP au total, avec des échéances réparties entre 2026 et 2123, certains étant consentis pour une durée illimitée, notamment pour l'ONU.

Elle explique qu'en ville de Genève, trois cas de figure existent pour la réalisation de logements. Le premier concerne le partenariat avec la Fondation de la Ville de Genève pour le logement social, dans le cadre d'une convention, avec une attribution de gré à gré. Le deuxième concerne l'octroi à un partenaire à définir, tel qu'une coopérative, une association ou une fondation, avec un appel à candidatures selon les modalités prévues par la directive interne pour la réalisation de logements sociaux, soit la Directive générale relative à l'octroi et la gestion des droits de superficie (VGE 08.04.v3). Le troisième est un cas particulier dans lequel le choix porte sur un partenaire déjà présent sur le secteur, pour des raisons d'économie d'échelle, avec une attribution de gré à gré sans appel à candidatures, notamment lorsque le site est de très petite taille. Elle cite l'exemple de la coopérative TOTEM, déjà retenue par le canton, la Ville ayant fait le même choix afin d'éviter des unités trop petites. Elle précise que ces trois cas de figure sont courants pour l'octroi de DDP.

M^{me} Fauconnet Falotti présente ensuite les principales phases d'un appel à candidatures selon la directive interne. Elle mentionne l'établissement d'un cahier des charges comprenant les contraintes imposées ainsi que la composition d'un jury. L'ouverture de l'appel est publiée sur le site internet de la VGE et portée à la connaissance du Groupement des coopératives. Les dossiers sont ensuite reçus et évalués par le jury afin de sélectionner le partenaire le plus adapté au site concerné. Les meilleurs dossiers sont identifiés, puis le futur bénéficiaire est choisi par le Conseil administratif sur recommandation du jury. Le Conseil municipal est ensuite appelé à statuer sur l'octroi du droit de superficie, en précisant le site, le bénéficiaire, le but, le principe d'une rente et parfois la durée, le Conseil municipal étant seul compétent pour cette décision. Le bénéficiaire développe ensuite un projet et obtient une autorisation de construire. La rente est calculée en fonction du projet développé. L'acte de constitution est signé et comprend la rente

définitive ainsi que l'ensemble des obligations du bénéficiaire. Le bâtiment est ensuite construit, puis mis en location et géré par le bénéficiaire.

Elle précise que la durée minimale de l'ensemble du processus est de quatre ans en raison des procédures administratives. Le calcul de la rente repose sur un mécanisme incitatif lié au développement durable. Elle ajoute que, les exigences écologiques dans la construction ayant fortement évolué, des standards autrefois innovants constituent désormais le minimum requis et que les critères de développement durable sont en cours de révision.

Elle renvoie à un schéma illustrant la procédure d'octroi et de gestion des droits de superficie par la Ville de Genève.

Elle indique que, depuis la mise en place du processus d'appel à candidatures en 2015, plusieurs attributions ont été réalisées dans le domaine du logement. Sept droits de superficie ont été attribués de gré à gré à la FVGLS. Cinq attributions ont été effectuées à la suite d'appels à candidatures. Trois cas particuliers ont donné lieu à des attributions de gré à gré en lien avec la dynamique propre aux sites concernés. Elle précise que, dans d'autres domaines, un droit de superficie a notamment été attribué pour une auberge de jeunesse.

Parmi les cinq attributions mentionnées, deux ont fait l'objet d'appels à candidatures. Pour l'une d'elles, aucune attribution n'a encore été effectuée, des discussions étant en cours afin de déterminer si la coopérative intéressée est en mesure de s'engager. L'autre concerne le site de Plantaporrets, pour lequel trois candidats ont été retenus par le jury autour de projets de logements destinés à des occupants n'y résidant pas de manière pérenne. Un dossier émanait d'une coopérative souhaitant développer du logement étudiant, un autre d'une association proposant des hébergements pour des femmes en situation de détresse, et le troisième de l'Armée du Salut, qui envisageait un projet d'accueil et de réinsertion durable. Ces trois dossiers ont été maintenus et le Conseil administratif a finalement retenu celui de l'Armée du Salut. Celle-ci a toutefois renoncé par la suite et développé un autre projet le long des voies ferrées à Sécheron. Il n'y a donc pas encore eu d'attribution à un constructeur pour ce site.

Elle ajoute que, depuis 2015, un droit de superficie a été octroyé pour une auberge de jeunesse sans appel à candidatures, en raison de la difficulté à trouver un partenaire disposé à développer un tel projet.

Elle mentionne enfin plusieurs projets à venir. Le projet Vieusseux SCHG prévoit une démolition et une reconstruction sans appel à candidatures. Les secteurs de Bourgogne et des Fontaines-Saintes sont en attente de l'entrée en force des PLQ. Le site de Godefroy nécessite encore le développement de la

maîtrise foncière. Le projet Eugène-Pittard implique une reprise de la planification. Un projet est également prévu à Chandieu.

S'agissant de la mise en perspective du PL 13659 au regard de la pratique actuelle de la Ville de Genève, elle indique que la Ville applique déjà un principe d'appel à candidatures conformément à sa directive interne. Le choix du bénéficiaire s'effectue sur la base de plusieurs critères, à l'aide d'une grille d'analyse et des éléments fournis par les candidats.

Elle précise que l'évaluation porte notamment sur les indications générales relatives au candidat et à ses références, sur la description des principes d'action et des spécificités de l'organisme sans but lucratif, sur l'organisation mise en place par le candidat pour assurer la gestion du droit de superficie, ainsi que sur les intentions générales du candidat pour le site concerné.

Elle souligne que la Ville doit garantir la conformité de sa démarche avec la LAC. A ce titre, la décision d'octroi d'un DDP relève de la compétence exclusive du Conseil municipal, conformément à l'art. 30, lettre K, ce qui n'est pas compatible avec le projet de loi prévoyant notamment une publication sur simap.ch ou une notification individuelle.

Elle rappelle que les décisions du Conseil municipal sont susceptibles de recours ou de référendum, conformément aux principes généraux du droit administratif. Les recours sont prévus à des étapes différentes dans le projet de loi. Elle souligne que le projet de loi prévoit des possibilités de recours à différentes étapes de la procédure.

Elle expose les obstacles à la mise en œuvre du PL 13659 au regard de la pratique actuelle de la Ville de Genève. Elle relève d'abord une incompatibilité avec la loi sur l'administration des communes et avec les prérogatives du Conseil municipal en matière d'attribution des droits de superficie.

Elle mentionne ensuite une reprise jugée incohérente ou difficilement compréhensible de certaines exigences issues du droit des marchés publics, notamment la vérification d'une offre anormalement basse, alors que la problématique porterait plutôt sur des offres anormalement élevées.

Elle indique que les seuils permettant de déterminer quels dossiers devraient être soumis à la procédure ne sont pas clairement définis. Elle souligne également un alourdissement général des tâches administratives de contrôle pour les communes, sans plus-value pour l'avancement des projets, avec un risque de paralysie du système de production de logements en droit de superficie.

Elle ajoute que la mise en concurrence peut se révéler contre-productive dans certains cas. Enfin, elle estime que le critère financier n'est pas adapté à

la temporalité du développement des projets, dans la mesure où une offre financière serait demandée avant même l'élaboration du projet.

Elle présente les avantages de la pratique actuelle de la Ville de Genève. Celle-ci garantit la conformité à la LAC et le respect des prérogatives du Conseil municipal en matière d'attribution des droits de superficie. Elle assure également la transparence et l'égalité de traitement par l'application de la directive interne.

Elle souligne que le système permet un choix en opportunité et favorise l'accueil de projets portés par les futurs bénéficiaires, ce qui encourage l'innovation. Elle met en avant un équilibre entre contraintes et diversité des projets. Elle précise que le calcul de la rente est effectué en fonction du projet et non de manière anticipée, afin de permettre un accompagnement adapté au développement des projets.

Elle indique que l'objectif est de répondre aux critères déjà développés par la Ville et de garantir la diversité des porteurs de projets. Le calcul de la rente vise à accompagner les porteurs de projets, ce qui est particulièrement important pour les coopératives, qui n'ont pas toutes le même niveau d'expérience. Cela permet également à de jeunes coopératives de participer.

M^{me} de Chastonnay indique que la Ville de Genève dispose d'une procédure dûment formalisée, loin de l'opacité ou du favoritisme évoqués dans l'exposé des motifs du projet de loi. Elle estime que ce projet de loi est inapplicable aux communes, dès lors que la compétence en matière d'attribution de droits de superficie est expressément confiée par la législation en vigueur à l'organe délibératif.

Elle rappelle que la LAC prévoit que l'octroi de droits réels sur des biens communaux constitue une décision politique relevant de la démocratie représentative, puisqu'elle incombe au Conseil municipal, composé de représentants issus des élections. Elle souligne que les décisions du Conseil municipal peuvent faire l'objet d'un référendum et que la décision finale revient alors au peuple. Selon elle, ce fonctionnement ne peut pas être concilié avec une procédure d'adjudication au sens du droit des marchés publics, laquelle est conduite par des experts techniques sur la base de critères déterminés.

Elle considère que, pour les communes, le projet de loi entre en contradiction directe avec la LAC et se révèle dès lors inapplicable. Si le projet de loi devait être adopté et rendu applicable aux communes, celles-ci se retrouveraient dans une situation inextricable, soumises à des injonctions contradictoires. Elle relève que le fait de devoir contrevenir à une loi existante pour en respecter une nouvelle, ou inversement, constitue en soi un obstacle

rédhibitoire. Elle ajoute que le calendrier d'adjudication ne serait pas compatible avec celui du développement des projets et que l'ensemble du système risquerait d'être paralysé, alors qu'il est déjà complexe. Elle conclut que l'intérêt général commande de laisser les communes s'organiser et de faire confiance à leurs instances démocratiques.

Un commissaire PLR demande que la directive mentionnée leur soit transmise. Il souhaite également recevoir des informations sur les droits de superficie, les superficies concernées, en particulier pour le logement, ainsi que sur les bénéficiaires et les rentes.

M^{me} Fauconnet Falotti propose de transmettre les informations relatives aux projets de logement réalisés depuis l'entrée en vigueur de la directive.

Le commissaire PLR demande qu'un tableau récapitulatif soit envoyé. Il s'interroge aussi sur la composition du jury et demande s'il est différent pour chaque situation.

Fauconnet Falotti répond que le jury varie à chaque procédure. Il comprend un représentant du département des finances, de l'environnement et du logement, un ou deux représentants du département de l'aménagement, des constructions et de la mobilité, ainsi qu'un ou deux représentants du Groupement des coopératives. Elle précise que des experts techniques peuvent également intervenir pour évaluer les projets, sans nécessairement être membres du jury.

M^{me} Fabbri Ratcliff ajoute que la composition du comité d'évaluation est définie au cas par cas en fonction des spécificités des projets.

Un commissaire PLR remercie pour ces réponses et demande si le Conseil administratif choisit parmi un groupe restreint de candidats présenté au Conseil municipal ou s'il ne soumet qu'un seul candidat. Il demande également s'il est déjà arrivé que le Conseil municipal refuse une proposition.

M^{me} Fauconnet Falotti répond que le Conseil administratif ne présente qu'un seul candidat au Conseil municipal et qu'un refus ne s'est pas produit.

Le commissaire PLR demande encore si les candidats non retenus reçoivent un retour explicatif.

Fauconnet Falotti répond que des explications peuvent être fournies aux candidats qui en font la demande.

Le commissaire PLR demande enfin si chaque commune élabore sa propre directive ou si elles s'inspirent de la pratique de la Ville de Genève.

Fauconnet Falotti indique qu'elle n'a jamais été sollicitée par d'autres communes sur la question des droits de superficie.

Le commissaire PLR relève que les petites communes ne disposent pas forcément du personnel nécessaire et demande si une pratique globale existe pour les entités publiques.

Fauconnet Falotti répond que, lors de la mise en place des appels à candidatures, un travail de benchmarking a été réalisé auprès des communes afin d'examiner leurs pratiques en matière de droits de superficie.

Une députée Ve demande quel retard ou blocage pourrait résulter de l'adoption du projet de loi et si une estimation a été effectuée.

M^{me} Fabbri Ratcliff répond qu'il faut tenir compte des possibilités de recours, qui peuvent intervenir à tous les stades de la procédure. Elle relève que la pratique actuelle n'y est heureusement pas confrontée. Elle indique que de tels recours pourraient exister et que, dans certains cas, ils pourraient être assortis d'un effet suspensif. Elle souligne que le processus d'attribution est déjà long et comporte une part de risque importante en matière de délais. Selon elle, un retard minimal de six mois serait à prévoir si l'effet suspensif est refusé. Elle ajoute que, si l'effet suspensif est accordé, la procédure serait bloquée. La chambre administrative devrait alors instruire le dossier et, en cas de restitution de l'effet suspensif, un retard minimal de deux ans serait à prévoir. Si l'affaire était ensuite portée devant le TF, il faudrait encore compter environ deux années supplémentaires.

La députée Ve demande si la Ville de Genève ferait opposition au projet de loi s'il était adopté.

M^{me} de Chastonnay répond que cela relèverait d'une décision du Conseil administratif. Elle indique que les procédures prennent déjà du temps et qu'en cas de conflit de normes ou de difficultés d'applicabilité, il faudrait examiner les solutions juridiques puis les mesures à prendre. Elle estime qu'un tel projet pourrait entraîner un blocage important pour la Ville de Genève, alors que celle-ci fait face à des besoins élevés en logements et en équipements publics. Elle évoque la croissance démographique, l'augmentation du nombre de pavillons scolaires et la nécessité d'accueillir de nouveaux habitants dans un canton en expansion.

Une commissaire S relève que les attributions concernent des logements à prix contrôlés, portés par des coopératives ou par la fondation pour le logement social de la Ville de Genève. Elle s'interroge sur les relations entretenues avec les autres opérateurs, observant que les collectivités publiques et les fondations immobilières de droit public collaborent souvent avec des acteurs privés afin de répartir les opérations entre logement social, logement libre et PPE. Elle demande quelles relations sont développées avec les opérateurs privés afin d'éviter une opposition entre les besoins et les acteurs.

M^{me} de Chastonnay répond que la priorité est de préserver des logements accessibles et de répondre aux besoins en logements sociaux. Elle indique que cette préoccupation se reflète dans l'actualité, notamment dans le secteur de Carl Vogt. Elle rappelle qu'il reste plusieurs PLQ à déployer sur le territoire de la Ville de Genève. Elle mentionne le plan directeur cantonal validé par le Conseil d'Etat en juin 2025 et précise que, selon le PDCOM, 25 PLQ doivent être réalisés d'ici 2040. Elle souligne enfin que l'objectif poursuivi demeure celui de la mixité sociale.

Audition de M. Geoffray Sirolli, auteur de l'amendement général, député au Grand Conseil, le 4 février 2026

M. Sirolli indique que, comme annoncé fin 2025, ils ont présenté une proposition d'amendement à la suite des auditions. Même si l'idée approuvée par les auditionnés, à savoir garantir la transparence et l'égalité de traitement dans le transfert, par des entités publiques ou parapubliques, d'immeubles de logements ou susceptibles d'accueillir des logements, est maintenue, des modifications doivent être apportées afin de clarifier le projet de loi et de tenir compte des retours. Il relève que des critiques légitimes ont été formulées, le projet étant initialement un peu trop large et prévoyant une application trop mécanique de dispositions similaires aux AIMP. Le risque était de rendre la loi trop rigide, raison pour laquelle un amendement général est proposé.

Ils ont d'abord recentré la loi sur le logement, qui constitue l'enjeu principal. A l'article 1, il est spécifié que le projet de loi concerne les logements. Cela est également précisé à l'art. 5 sur la liste des entités assujetties et à l'art. 6, qui exclut les cas nécessaires à l'aménagement d'équipements publics, afin d'éviter d'enclencher une procédure un peu plus lourde lorsqu'elle n'a pas de sens.

Le projet de loi clarifie quelles entités sont assujetties et évite tout flou. La liste des entités assujetties inclut notamment la CPEG, acteur principal à Genève. La FTI a en revanche été retirée, celle-ci s'occupant de biens industriels et non de logements.

S'agissant de la proportionnalité, un seuil unique et lisible est prévu à l'art. 9 du projet de loi, fixé à 1 500 000 francs pour les terrains et les immeubles. Un reproche fréquemment entendu lors des auditions concerne la question du prix, l'attribution au travers de l'AIMP privilégiant la meilleure offre en termes de prix. Or, dans le projet de loi, l'art. 12 exclut totalement le prix comme critère d'évaluation. C'est la qualité du projet qui est déterminante et non le prix. Une offre au prix le plus bas mais de mauvaise qualité n'est donc pas retenue.

Il explique que l'art. 14 prévoit que, pour chaque procédure d'appel d'offres, l'entité assujettie constitue un comité d'évaluation. Celui-ci se compose de cinq membres disposant d'une solide formation et d'une expérience suffisante pour être reconnus comme experts immobiliers, soit d'une représentante ou d'un représentant de l'entité assujettie qui préside le comité d'évaluation, d'une représentante ou d'un représentant de l'Association des communes genevoises, des associations professionnelles représentatives du développement et de la construction, des associations d'importance cantonale de défense des locataires et des associations d'importance cantonale de défense des propriétaires.

Ils ont également amélioré l'aspect praticable en fixant des délais réalistes et en rendant le projet traçable grâce à une documentation. Il ressort des auditions que la Ville de Genève invite les acteurs de son choix à participer aux appels d'offres, sans procédure publique (art. 16 à 18). Le projet rend obligatoire l'appel d'offres public afin que chacun puisse soumettre son projet en fonction des critères. Un délai minimal pour la remise des offres est instauré. Des procès-verbaux sont prévus afin de répondre aux demandes et aux doutes éventuels. Des tableaux comparatifs et un rapport d'évaluation sont également mis en place. Il ajoute qu'à partir du moment où un travail est engagé, il n'est pas normal qu'il n'y ait aucun retour pour les entités ayant soumis un projet, de sorte que ce retour doit être systématique.

Il indique qu'une paralysie juridique liée à des dispositions similaires aux AIMP a été évoquée, certains estimant que cela prendrait beaucoup de temps et serait compliqué. Toutefois, la voie de droit est, selon lui, indispensable. Cette loi régit les relations entre collectivités publiques et privés pour des montants importants. Il est donc normal, dans un Etat de droit, que ces décisions puissent être contrôlées par un tribunal, faute de quoi il existe un risque que les règles soient contournées.

Le régime prévoit en outre d'éviter les recours dilatoires. Les recours n'ont pas d'effet suspensif et ne peuvent en obtenir un que sur requête, comme le prévoit l'art. 25. Il précise que cette disposition a été soumise à des juristes spécialistes, lesquels estiment que cela n'ajouterait que trois à quatre mois au processus d'application du PL tout en apportant le seul moyen de rendre les dispositions prévues réellement opposables aux entités assujetties. Il en va du respect de la loi. Selon l'ensemble des juristes consultés, le délai supplémentaire en cas de recours serait de trois à quatre mois au maximum. Lorsque l'Etat ou une collectivité cède des terrains de plus de 1,5 million, il est justifiable de prendre trois à quatre mois supplémentaires.

En conclusion, ce projet de loi clarifie le périmètre, est proportionné et écarte le prix comme indicateur déterminant. Il garantit un contrôle juridique

sans effet paralysant et vise à éviter tout favoritisme de la part des entités publiques.

Une commissaire Ve demande comment ils sont arrivés au seuil de 1,5 million.

M. Sirolli répond que cela relève du bon sens et qu'à partir de 1,5 million, il s'agit de montants d'importance publique. Il ajoute que, si un seuil d'un million paraît plus adapté à la commission, ils sont ouverts à des propositions et que chaque limite est modifiable.

La commissaire Ve relève que, s'agissant de l'opportunité de soustraire le prix des critères d'adjudication pour se concentrer sur la qualité du projet, le prix fait en principe toujours partie des critères. Elle indique ne pas comprendre l'opportunité de l'exclure totalement.

M. Sirolli répond que, pour les entités publiques et parapubliques, il ne serait pas possible de recourir au critère du prix. Selon lui, une entité évincée ne pourrait pas recourir en soutenant que son projet présentait un meilleur prix mais n'a pas été choisi, ce critère étant exclu en cas de recours.

La commissaire Ve indique ne pas être certaine qu'il soit possible d'exclure ce critère légalement dès lors que des personnes s'estiment lésées.

M. Sirolli répond que cela pourra être vérifié, même si l'ensemble des spécialistes consultés a donné un avis favorable.

La commissaire Ve demande ce qu'il advient si une personne obtient gain de cause en justice en raison d'une attribution injuste et que le projet a déjà débuté.

M. Sirolli lit l'art. 25, qui prévoit à l'al. 1 l'absence d'effet suspensif. L'al. 2 précise que, sur requête, l'effet suspensif peut être restitué lorsque le recours paraît suffisamment fondé et qu'aucun intérêt public prépondérant ne s'y oppose. Cela dit, il est rare que les juridictions octroient l'effet suspensif qui est une sorte de préjugé sur le dossier de sorte qu'elles semblent le faire uniquement lorsque le cas à trancher semble franchement évident. S'agissant de ce qui se passe si l'entité qui cède les terrains sans respecter les règles voulues par le PL, elle s'expose à des dommages et intérêts, mais surtout à une condamnation, ce qui est problématique pour une entité publique qui devra éviter toute récidive, à l'avenir.

La commissaire Ve estime que l'effet suspensif sera systématiquement demandé pour éviter qu'un projet ne commence, de sorte que la mesure ne servirait pas à grand-chose.

M. Sirolli répond que le but est que, par principe, les projets puissent continuer d'avancer. Les juristes qu'ils ont mandatés pour rédiger ces amendements considèrent que cela ne pose pas de problème.

La commissaire Ve indique que toute personne qui recourt cherchera à empêcher l'avancement du projet. Selon elle, il faut partir du principe que tout le monde demandera la restitution de l'effet suspensif. Elle demande combien de temps cela représenterait pour les projets et quelles en seraient les conséquences financières.

M. Sirolli répond que le dispositif vise à éviter des retards importants. Si le recours n'a pas de chances de succès, la procédure prendrait trois à quatre mois au maximum, puis un contrat de droit privé ordinaire serait signé.

La commissaire Ve indique avoir de la peine à comprendre pourquoi retirer l'effet suspensif alors que chacun demandera sa restitution, et pourquoi en faire une exception dans le projet de loi si, en pratique, tout le monde la demandera.

M. Sirolli répète que, selon les juristes spécialistes consultés, cela prendra trois à quatre mois. Il s'agit de la seule manière de rendre ces règles contraignantes, ce qui se révèle être indispensable pour la défense de l'intérêt public genevois.

La commissaire Ve relève que l'affaire ira probablement devant le tribunal administratif de première instance, dont les juges sont à temps partiel. Elle estime que cela risque de surcharger une filière actuellement moins sollicitée et doute que les tribunaux soient suffisamment dotés pour respecter un délai de trois à quatre mois.

M. Sirolli répond que la situation est déjà comparable aujourd'hui.

La commissaire Ve dit n'avoir jamais vu de procédure de trois à quatre mois pour ce type de dossier et estime qu'un tel délai n'est pas réaliste pour une procédure judiciaire. Elle demande ensuite quels spécialistes ont été mandatés pour travailler sur le projet de loi.

M. Sirolli répond qu'ils souhaitent rester anonymes.

Une commissaire S estime qu'il est illusoire de penser qu'un jugement puisse intervenir en trois à quatre mois.

M. Sirolli répond qu'avant l'entrée en vigueur d'une loi, il est impossible de donner des garanties et qu'il s'agit d'estimations.

La commissaire S affirme que les délais seront plus longs et que cela alourdira les procédures. Elle relève que le projet de loi prend en compte certaines critiques, mais qu'il subsiste de nombreux problèmes auxquels il ne répond pas, notamment l'alourdissement des procédures et l'empiètement sur les compétences communales. Elle demande où se situe le projet de loi par

rapport à ces questions et s'il modifie l'attribution des compétences communales en la matière. Elle estime que vouloir imposer une application de processus uniforme pour déterminer qui doit construire revient à prendre le problème dans le mauvais sens. Le véritable objectif du projet de loi est d'écarter les acteurs sans but lucratif, tels que les FIDP et les coopératives, qui permettent de construire des logements à moindre coût. Elle considère que le projet favorisera ainsi les grands acteurs privés, parlant d'une lex UBS au bénéfice des grandes banques et assurances qui remporteront ces concours, et dont les pratiques sont critiquées. Elle indique que l'amendement ne règle rien de ces problèmes.

M. Sirolli répond que le projet de loi fixe un cadre, après quoi l'entité publique et le comité d'évaluation définissent leurs choix. Il s'interroge sur la manière dont cela devrait être fait autrement et indique que, selon ce qu'il a entendu lors des auditions, une demande de davantage de transparence ressort clairement. Il ajoute que, si une coopérative sans but lucratif est privilégiée, le projet de loi ne l'empêche pas. Ils ont compris que les pratiques actuelles varient selon les acteurs et que, lorsqu'il s'agit d'entités publiques et de montants importants, un certain cadre doit être respecté.

La commissaire S estime qu'il s'agit d'une fausse analyse, affirmant qu'il existe déjà un cadre très clair, notamment pour la mise en œuvre du droit au logement.

M. Sirolli indique que l'ensemble des auditions montrerait le contraire.

La commissaire S dit ne pas partager cette lecture. Selon elle, les auditions montrent un accord sur la transparence et l'obligation d'information au public, les entités étant déjà soumises à la LIPAD.

M. Sirolli répond que tout contribuable souhaitant savoir comment l'argent public est dépensé doit pouvoir accéder à ces informations et que le projet de loi répond à cette exigence. En outre, la LIPAD ne permet que des constats et ne garantit en rien les exigences légitimes de transparence et d'égalité de traitement légitimes dans notre état de droit.

La commissaire S affirme que la transparence sur les procédures d'attribution est déjà un principe respecté comme indiqué par tous les auditionnés. Elle estime que l'argument de la transparence constitue un vernis. Selon elle, le véritable objectif de ce projet de loi est de limiter la marge de choix de l'Etat et de restreindre l'attribution à des organismes sans but lucratif. Elle considère que le parallèle avec les marchés publics est erroné. Lorsque l'Etat agit dans le cadre d'une politique publique pour déterminer qui va construire, ce n'est pas seulement la qualité ou le coût du projet qui compte. Il existe, selon elle, un intérêt manifeste à construire du logement abordable sur

le long terme et donc à privilégier les maîtres d'ouvrage d'utilité publique. En effet, les logements en coopérative étant environ 40% moins chers que dans le privé. Elle estime que l'amendement élude ce problème et n'y répond pas. Elle revient également sur l'autonomie communale, relevant que le projet de loi soumettrait les communes à un processus différent de celui en vigueur, par exemple en ce qui concerne les décisions du Conseil municipal de la Ville de Genève soumises à référendum.

M. Sirolli répond que rien n'empêche une décision du Conseil municipal de la Ville de Genève.

La commissaire S évoque que le projet de loi favorise certaines institutions publiques, notamment en excluant la FTI de son champ d'application. Le projet de loi maintient la CPEG dans son champ d'application, alors qu'elle estime, de même que la CPEG, que le processus prévu par le projet de loi serait contraire à l'art. 25A LCPEG, y voyant une mesure de rétorsion visant à limiter la capacité d'acquisition nécessaire à la capitalisation de la caisse.

M. Sirolli répond qu'il est proposé que les caisses de pensions publiques soient soumises à certains contrôles et règles, dont celles prévues par cette loi.

La commissaire S rétorque que cela empêcherait précisément l'application de cette loi, dès lors qu'une priorité est prévue.

M. Sirolli indique qu'il ne verrait pas d'inconvénient à supprimer cette priorisation.

La commissaire S relève que c'est précisément ce qu'elle reproche au projet.

M. Sirolli répond que, pour lui, la CPEG comme les autres entités est concernée, les terrains de l'Etat appartenant aux Genevois.

La commissaire S souligne que les Genevois ont justement choisi de recapitaliser la caisse.

M. Sirolli estime qu'il est normal de traiter un fonctionnaire de l'Etat de Genève comme n'importe quel autre citoyen et indique vouloir placer tous les citoyens sur un pied d'égalité.

La commissaire S conclut que la CPEG est une des seules caisses de compétence cantonale, raison pour laquelle le Grand Conseil peut légiférer à son sujet. Selon elle, le projet de loi dissimule ses véritables intentions.

Un commissaire LC indique qu'une audition de la CPEG a eu lieu en lien avec la disposition invoquée par la commissaire S. Il dit avoir compris que la CPEG s'oppose au mécanisme proposé en raison du fait qu'elle bénéficie de prix préférentiels sur des biens appartenant à l'Etat. Elle ne peut pas rivaliser

avec les prix du marché et, dans le cadre de ventes de biens immobiliers de l'Etat, elle peut acquérir des biens à une valeur inférieure à celle du marché.

M. Sirolli répond que c'est effectivement le cas, la CPEG ne pouvant pas rivaliser avec les prix du marché et ne pouvant dès lors pas bénéficier de rendements élevés. Il ajoute qu'il n'est pas possible de conserver le même niveau de rendement en payant le même prix que tout le monde.

Le commissaire LC demande si, dans la législation actuelle, une disposition prévoit que la cession de terrains de l'Etat en faveur de la CPEG peut se faire à un prix préférentiel.

M. Sirolli répond que l'amendement ne le prévoit pas.

Le commissaire LC demande si cela le choque.

M. Sirolli répond que chaque citoyen doit être traité sur un pied d'égalité et que les caisses de pensions doivent être soumises aux mêmes règles.

Un commissaire S indique que le prix du marché est aujourd'hui trop élevé et ne signifie plus grand-chose. Il cite l'exemple d'un immeuble à la Jonction acheté 9 millions puis revendu 100 millions. Selon lui, pour des terrains appartenant à l'Etat, il n'est pas possible de se référer au prix du marché. Il précise que, si le prix d'acquisition était en adéquation avec les moyens de la population, cela se comprendrait, mais que ce n'est actuellement pas le cas. Il en conclut que le prix du marché ne constitue pas une référence pertinente.

M. Sirolli répond que le prix est retiré comme critère de recours. Il ajoute, à titre d'illustration, qu'en tant qu'agriculteur, s'il vend des carottes très cher à une personne et vingt fois moins cher à une autre, le problème est évident.

Un commissaire S affirme que le prix du marché ne signifie rien à Genève dès lors que le marché, contraint, est soumis à une spéculation effrénée, ce qui constitue précisément le problème. Selon elle, il ne faut pas vendre au prix du marché spéculatif, faute de quoi se pose la question de savoir pour qui l'on construit. Elle estime que la comparaison avec les carottes est très mal choisie, la différence entre les carottes et l'immobilier tenant au fait que les premières intègrent du travail et une valeur réelle, tandis que le prix de l'immobilier relève de la spéculation sur une denrée rare et un bien de première nécessité. Elle ajoute que la rente foncière n'est liée à rien de concret et que, sous cet angle, les carottes ont bien davantage de valeur.

Un commissaire LC indique que, même si le marché immobilier est spéculatif, lorsqu'on a la responsabilité de vendre un bien pour une institution publique, le fait de ne pas le vendre au juste prix, sauf base légale permettant de le faire, pose un sérieux problème. Il précise que des questions écrites seront déposées au sujet des ventes de biens immobiliers de l'Etat et qu'en fonction

des réponses obtenues, il faudra décider de la suite. A son sens, ces ventes sont très problématiques.

Une commissaire Ve relève que le projet de loi ne vise pas à réguler des ventes mais des mises à disposition, l'Etat conservant la maîtrise du foncier. Elle précise qu'il est plutôt question de responsabilité pénale lorsque la maîtrise du foncier est perdue.

Le commissaire LC répond que, si une cession n'est pas faite au prix du marché, cela pose problème. Il ajoute que, si l'on est responsable d'un bien pour une société et qu'on le loue 100 francs au lieu de 3000 francs, il y a un problème.

La commissaire S affirme que c'est précisément pour cette raison que l'Etat doit rester propriétaire de ses biens, construire par l'intermédiaire d'organismes dédiés comme les FIDP et la FPLC, conserver sa richesse et construire pour l'ensemble de ses habitants.

Le commissaire LC indique que ce n'est justement pas pour tous les habitants.

La commissaire S estime qu'au vu des modifications fondamentales proposées par l'amendement, celui-ci devrait être resoumis aux personnes qui se sont prononcées sur le projet de loi.

Le président relève qu'une demande similaire a été formulée la semaine précédente et pose la question de la manière de traiter cet amendement général, en se demandant s'il faut entrer en matière avant de le soumettre aux auditionnés.

Un commissaire S indique que la classe moyenne a fortement reculé depuis qu'il siège au Grand Conseil. Il demande au département où se loge la classe moyenne et s'interroge sur la place des différentes classes sociales à Genève, qu'il estime déterminante pour l'attribution des logements. Toute la population est concernée par cette problématique et chacun doit pouvoir se loger convenablement.

Un commissaire LC répond que certains projets visent précisément à y remédier, notamment par la répartition entre HBM et HM afin d'en faire bénéficier la population. Il ajoute que, pour des motifs électoralistes, certains s'y opposent.

Une commissaire S indique que, s'agissant de la classe moyenne, il existe une littérature et des recherches en sciences sociales et que le débat est clair. Elle évoque une érosion de la classe moyenne et l'image d'une société en sablier, comme l'ont montré les travaux d'Alain Lipietz, avec un sentiment répandu de déclassement et de nombreuses difficultés. Elle rappelle que ces

constats ont conduit à la fixation d'un objectif de 20% de logements sociaux, travail porté par des députés d'horizons divers, notamment M. Gabriel Barrillier, qui l'a beaucoup défendu. Elle estime utile de s'y référer. Elle considère par ailleurs qu'il ne s'agit pas simplement d'un amendement général mais presque d'un nouveau projet de loi. Elle juge approprié que les milieux consultés reçoivent l'amendement, dès lors qu'ils s'étaient prononcés sur un autre texte. Elle relève que l'ACG a demandé à plusieurs reprises un délai raisonnable pour consulter ses organes. Elle estime positif que l'amendement lui soit transmis, tout en doutant de sa capacité à s'organiser dans un délai très court, et suggère de demander dans quels délais ils pourraient se présenter devant la commission.

Le président répond qu'il convient effectivement de leur laisser un délai pour se déterminer.

Audition de M^{me} Raphaëlle Vavassori, directrice à l'OCLPF, et de M^{me} Anne-Sophie Monico-Collomb, juriste à l'OCLPF, DT, le 11 mars 2026

M^{me} Vavassori commente l'amendement général au PL 13659. Celui-ci modifie largement le PL, dans la mesure où il ne reprend plus purement et simplement la législation sur les marchés publics. En effet, il s'agit désormais d'une adaptation qui vise à instaurer une procédure hybride. Selon son auteur, cette modification apporterait une plus-value au but recherché par le PL, à savoir assurer une transparence dans l'attribution des terrains. Elle affirme que le DT continue de soutenir que les appels à candidatures non légiférés (la pratique actuelle), adaptés au fonctionnement et aux enjeux propres à chaque entité restent la meilleure option pour atteindre cet objectif.

M^{me} Monico-Collomb relève que plusieurs points ont interpellé le DT dans cet amendement général. En premier lieu, la question des valeurs seuil. En effet, l'amendement introduit à son art. 9, une valeur seuil de 1,5 million de francs, qu'il s'agisse d'un immeuble bâti ou non, afin de soumettre ou non le transfert d'un immeuble à une procédure hybride telle que prévue par l'amendement. Or, actuellement, le processus d'attribution de terrains appliqué par l'Etat ne se base pas sur une valeur seuil de nature financière, mais sur le nombre de logements à construire, critère qui apparaît adéquat pour l'Etat. Elle précise que la valeur du terrain n'est pas nécessairement représentative du potentiel constructible d'une parcelle, dans la mesure où il peut exister une valeur élevée avec un faible potentiel constructible, ou inversement.

M^{me} Vavassori donne un exemple. Dans certains périmètres, notamment en zone de développement comme aux Grands Esserts, certaines parcelles se

situent sur fond agricole et peuvent néanmoins générer un fort potentiel constructible, sans pour autant présenter une valeur foncière élevée. A l'inverse, dans certains PLQ, il peut exister un parcellaire relativement morcelé situé en zone villas, où la valeur du terrain est plus élevée alors que le potentiel de logements constructibles reste faible. Selon le DT, la valeur seuil devrait plutôt se référer au potentiel constructible qu'à la valeur proprement dite du terrain.

M^{me} Monico-Collomb explique que le critère de la valeur seuil amène une réflexion plus générale sur l'amendement. En effet, celui-ci vise à systématiser un procédé d'attribution des terrains identique pour toutes les entités assujetties. Or, il ressort des auditions desdites entités qu'un processus d'attribution unique ne répondrait pas aux enjeux propres à chacune d'elles. A titre d'exemple, pour l'Etat, les processus d'attribution actuellement appliqués sont déjà différenciés en fonction du nombre et des catégories de logements à attribuer. Aussi, un processus d'attribution unique ne permettrait pas davantage de rapidité ni de transparence, mais pourrait également engendrer d'autres difficultés, vu qu'une uniformisation ne serait pas adaptée aux enjeux propres à chacun des acteurs visés. Elle aborde ensuite le comité d'évaluation qui serait lui aussi commun à toutes les entités assujetties selon l'amendement général.

M^{me} Vavassori explique que cette disposition concerne l'ensemble des entités assujetties, y compris l'Etat et les communes. Si l'on se réfère à la composition du comité d'évaluation prévue à l'art. 14 de l'amendement, la représentation des entités concernées n'apparaît pas nécessairement adaptée. Elle relève qu'une représentation communale est prévue (ACG), mais que la question se pose également dans l'autre sens, selon que l'attribution est effectuée par l'Etat ou par une commune, où la composition du comité devrait être plus variable selon les situations. S'agissant de la représentation des acteurs, l'amendement prévoit l'ACG, la CGI et l'ASLOCA, mais qu'il manque selon elle le groupement des coopératives ainsi que les fondations immobilières de droit public, en particulier la FPLC.

M^{me} Monico-Collomb confirme qu'un seul représentant est prévu pour cette catégorie. Dans ces conditions, il ne serait par exemple pas possible d'avoir au sein d'un même comité un représentant du groupement des coopératives, un représentant des FIDP et un représentant des constructeurs-développeurs privés. Par conséquent, cette situation peut s'avérer problématique selon les cas. Elle indique ensuite que les risques découlant de cet amendement général apparaissent assez similaires à ceux qui résultaient du PL 13659. En effet, le DT considère que l'attribution des terrains est déjà suffisamment encadrée par les dispositions légales existantes, notamment

l'art. 98 Cst-GE ainsi que les art. 14 et 16 LUP et RLUP. Elle ajoute que l'attribution des terrains est également réglementée de manière adéquate par les processus actuellement appliqués par l'Etat.

Enfin, elle souligne que le problème de la lenteur et de la lourdeur administrative qu'entraînerait un processus d'attribution uniformisé se poserait toujours, avec en outre un risque de procédures judiciaires et d'effet suspensif. Elle relève ainsi que l'amendement général, bien qu'il soit effectivement plus léger que le PL 13659, resterait en contradiction avec la nécessité de favoriser la construction de logements dans le canton de la manière la plus rapide possible.

M^{me} Vavassori dit qu'il conviendrait plutôt d'engager une réflexion sur une uniformisation de l'appel à candidatures, et non sur une procédure qui reprendrait en partie la logique des marchés publics. En effet, un appel à candidatures pourrait être uniformisé tout en tenant compte des besoins différents des acteurs concernés, notamment ceux du canton, des collectivités publiques et des communes, qui ne font pas face aux mêmes enjeux. Ici, le processus comporterait plusieurs étapes susceptibles de recours (modification de zone, référendum, PLQ, autorisation de construire), auxquelles s'ajouterait encore la procédure d'attribution du terrain qui pourrait aussi faire l'objet de recours. Cette succession d'étapes risquerait d'allonger les processus de construction. Elle estime ainsi qu'un appel à candidatures uniformisé, dont les modalités resteraient à définir, permettrait de répondre aux besoins de transparence et au but poursuivi par le PL. Elle ajoute que les procédures judiciaires font craindre des blocages, en particulier dans les situations impliquant des partenariats publics-privés.

Un commissaire PLR dit entendre l'argument relatif aux valeurs seuil et précise qu'il n'a pas d'opinion arrêtée sur ce point. Il demande toutefois des explications complémentaires sur les raisons pour lesquelles certains terrains pourraient se situer en dessous de la valeur seuil alors qu'ils présentent en réalité un potentiel de construction important. Il demande si cela s'explique notamment par le fait qu'il s'agit de terrains agricoles déclassés situés en zone de développement.

M^{me} Vavassori répond que c'est principalement le cas.

Le commissaire PLR souhaite savoir si elle a des exemples des grands terrains qui ont été déclassés ayant un grand potentiel de développement qui seraient en dessous de 1,5 million.

M^{me} Vavassori dit que c'est la valeur seuil qui n'est pas adéquate. Elle explique que, lorsque l'on se trouve en zone de développement sur fond agricole, la valeur du terrain est déterminée selon des pratiques administratives

de l'OCLPF qui fixent les prix des terrains (pratiques publiques). Ainsi, dans les zones de développement sur fond agricole, la valeur du terrain est identique, alors que la situation est différente en zone de fond villas, où les parcelles sont souvent plus petites en raison de la spécificité de la zone et génèrent ainsi un potentiel constructible plus limité, tout en présentant une valeur de terrain plus élevée. A l'inverse, en zone de développement sur fond agricole, il peut exister un potentiel constructible important alors même que la valeur du terrain demeure nettement moins élevée.

M. Sirolli relève que les petites surfaces ne lui posent pas réellement de problème, à partir du moment où des terrains publics sont attribués à des privés, il estime qu'il faut quelques règles de transparence, d'où le montant fixé à 1,5 million. Il dit qu'il serait intéressé à voir des exemples de grandes parcelles déclassées qui seraient en dessous de ce seuil. Il revient sur le comité d'évaluation et note que le département ainsi d'autres acteurs estimaient que des acteurs de la construction manquaient dans sa composition. Il demande s'il conviendrait de prévoir un comité plus large et quelle taille serait adaptée afin de préserver son efficacité.

M^{me} Vavassori relève qu'il se composerait d'un représentant par type d'entité. Aussi, un arbitrage devrait se faire entre l'APCG ou les coopératives par exemple, et l'arbitre n'est pas prévu. Elle estime que cela limite et ne permet pas d'avoir une représentation de tous les acteurs.

Le commissaire PLR affirme qu'il y a actuellement des comités d'évaluation qui ne comprennent pas l'un des 5 membres cités, et cela ne semble pas poser de problème.

M^{me} Vavassori dit que c'est la loi qui l'a prévu ainsi, et qu'elle prévoit une certaine représentativité.

Le commissaire PLR dit avoir mentionné 5 acteurs indispensables du logement à Genève. Il comprend que cela ne pose aucun problème aujourd'hui si l'un d'entre eux n'est pas présent, mais que cela pourrait l'être dans le futur. Il relève donc que c'est surtout un choix politique. Ensuite, au niveau des procédures, selon les experts mandatés pour les accompagner dans la rédaction de l'amendement général, l'introduction de cette procédure entraînerait un délai supplémentaire estimé à 2-3 mois. Il précise que les possibilités de recours ont été cadrées afin d'exclure certaines situations jugées les plus problématiques. Il relève que le DT ne partage pas cette appréciation et qu'au contraire cela risquerait de beaucoup prolonger les procédures. Il demande sur quel fondement se base cette appréciation, s'il s'agit d'un avis de droit.

M^{me} Vavassori affirme que leur analyse se fonde sur la procédure applicable en matière de marchés publics, laquelle prévoit des possibilités de

recours ainsi que plusieurs instances de recours. Elle souligne qu'en lisant la jurisprudence, il en ressort que les tribunaux ne traitent pas les cas dans un délai de 2 à 3 mois. Aussi, cela pourrait retarder les procédures de plusieurs mois, voire d'années, car cela peut remonter jusqu'au TF.

Le commissaire PLR note qu'elle compare la procédure à des AIMP, alors que l'amendement tente de s'en distancer.

M^{me} Monico-Collomb dit que les procédures judiciaires qui en découleront seront très analogues.

M^{me} Vavassori affirme que l'art. 21 précise que les décisions d'adjudication peuvent faire l'objet de recours. Les voies de droit sont clairement mentionnées (chapitre 5, art. 22 à 27).

Le commissaire PLR estime qu'il est normal que des voies de recours soient possibles lorsqu'un candidat se sent floué dans une démarche qui concerne un montant élevé.

M^{me} Vavassori confirme que la possibilité de recours contre des décisions administratives relève du principe même du droit administratif. Toutefois, la question soulevée consiste à savoir s'il est nécessaire de soumettre tout type de procédure à un processus menant à une décision administrative sujette à recours. Elle relève que la critique porte sur un manque de transparence, mais cet objectif pourrait être atteint par d'autres moyens (appels à projets, appels à candidatures, concours) permettant d'assurer une mise en concurrence et une certaine transparence. Les attributions directes, sans processus préalable ni mise en concurrence, elles, ne sont pas souhaitables. Ainsi, la transparence pourrait être atteinte sans ajouter une nouvelle étape dans un processus de construction déjà très encadré et relativement lent. Elle souligne qu'une décision administrative sujette à recours pourrait entraîner des procédures durant 2 à 3 ans supplémentaires. Elle ajoute enfin que les différentes étapes (MZ, PLQ, autorisation de construire et attribution du terrain) se déroulent successivement dans le temps, ce qui aurait pour effet d'allonger encore les délais.

Le commissaire PLR dit que ces outils n'existent pas pour l'ensemble des terrains publics du grand Etat.

M^{me} Vavassori dit qu'elle n'est pas au courant des processus dans les communes.

Audition de M. Martin Staub, président de l'ACG et conseiller administratif à Vernier, et M. Philippe Aegerter, directeur juridique, ACG, le 11 mars 2026

M. Staub annonce qu'ils se prononceront successivement sur le PL 13659 ainsi que son amendement général. M. Aegerter apportera quelques éléments juridiques. Il précise qu'il souhaite tout d'abord s'assurer que la compréhension du PL est partagée. Selon leur compréhension, le PL vise à soumettre à une procédure d'adjudication de type AIMP les cessions de parcelles publiques ; il semblerait aussi qu'il y ait l'absence d'un cadre légal spécifique dans ce domaine, ainsi que des pratiques perçues comme inéquitables et à une certaine opacité supposée des procédés actuels.

Il indique que le préavis négatif de l'ACG a été rendu par le comité et non l'Assemblée générale (qui aurait plus de temps). D'une part, l'ACG n'adhérerait pas aux justifications avancées par les auteurs du PL, d'autre part, les conséquences seraient non négligeables pour les communes. En effet, les postulats sur lesquels repose la motivation des auteurs ne sont pas partagés. Concernant l'idée d'une absence de cadre légal, il rappelle que les collectivités publiques doivent en tout temps respecter les principes fondamentaux du droit administratif, à savoir l'égalité de traitement et la proportionnalité. Ces principes constituent donc déjà un cadre juridique contraignant. Il ajoute que, pour les communes, la création d'un droit réel ou la cession d'un bien fait l'objet d'une délibération des conseils municipaux, conformément à l'art. 30, let. k de la loi sur l'administration des communes (LAC – B 6 05). Il existe ensuite un contrôle démocratique au moyen du référendum facultatif. Enfin, un contrôle de légalité est exercé par le service des affaires communales, en vertu de l'art. 90, al. 1, let. e LAC. Il ajoute que les fondations publiques seraient elles aussi concernées et que leurs actions sont soumises aux principes fondamentaux du droit administratif, ainsi qu'au respect de leurs statuts, lesquels sont adoptés par le Grand Conseil.

Il aborde ensuite le second postulat du PL relatif à l'existence de pratiques inéquitables. Il estime que la comparaison entre communes et acteurs privés n'est pas pertinente. De fait, les communes accomplissent une tâche publique et leur objectif consiste, de manière quasi systématique, à offrir à la population des logements de qualité à des conditions les plus abordables possible. Dès lors, qu'une comparaison directe entre acteurs privés et communes ne peut pas être faite, les buts poursuivis n'étant pas les mêmes.

Sur l'opacité supposée des décisions, il indique que cet argument les a interrogés, dans la mesure où la LIPAD impose déjà un principe de transparence. Aussi, il n'existe pas de dissimulation dans ces procédures, les informations pouvant être consultées. Selon la LAC, les délibérations relatives

à la création de droits réels ou aux cessions sont publiques, tout comme les séances du conseil municipal. De plus, des rapports sont publiés et contribuent à assurer la transparence.

Concernant les difficultés de mise en œuvre et les conséquences potentielles du PL, il relève en particulier le risque d'une augmentation de la bureaucratie et d'un ralentissement des procédures, susceptible d'affecter le développement de nouveaux logements. S'agissant de la bureaucratie, il rappelle l'expérience des marchés publics pour lesquels les procédures ont leur raison d'être et sont soutenues par les collectivités publiques afin d'éviter des inégalités. Toutefois, leur cadre procédural est particulièrement lourd et coûteux, ce qui va à l'encontre des efforts entrepris pour simplifier les procédures administratives (Once only introduit par le Conseil d'Etat). Il souligne que la réduction de la bureaucratie constitue un enjeu important pour les communes de taille plus modeste. En effet, les procédures de marchés publics exigent des moyens administratifs conséquents et une extension de ces mécanismes pourrait nécessiter des ressources supplémentaires, voire des engagements spécifiques pour y faire face.

Il aborde enfin les conséquences du PL sur la politique du logement. Le PL vise principalement l'octroi de droits de superficie, qui constituent les cas les plus fréquents dans la gestion des terrains par les communes. Cet instrument représente un outil essentiel pour les pouvoirs publics, car il permet aux collectivités publiques de conserver la maîtrise du sol, tout en confiant la gestion à long terme à des organismes chargés de mettre en œuvre les politiques publiques, notamment en matière de logement. Aussi, cet instrument joue un rôle important dans la politique du logement. Il estime toutefois que le PL risquerait de nuire au recours à cet instrument juridique. En effet, les valeurs seuil sont basses et seraient presque systématiquement dépassées, impliquant des procédures d'appel d'offres ouvertes, ce qui pourrait freiner la mise en œuvre de ces politiques. Il ajoute que les contestations possibles à chaque étape de la procédure entraîneraient des coûts publics non négligeables, ainsi qu'une complexification des démarches et un ralentissement des projets. Il conclut en soulignant que ce PL aura des conséquences importantes pour la politique du logement, et qu'il est essentiel de préserver l'autonomie des communes dans ce domaine.

M. Aegerter relève que l'analyse juridique menée sur ce PL soulève plusieurs doutes. Tout d'abord, d'un point de vue constitutionnel, il paraît entrer en contradiction avec certains objectifs fixés par le constituant à l'attention des pouvoirs publics. Il cite l'art. 179 Cst-GE, qui précise que « la réglementation en matière de déclassement, de construction, de transformation et de rénovation prévoit des procédures simples permettant la réalisation rapide

de projets ». Or, le PL aurait au contraire pour effet de complexifier fortement les procédures. Il mentionne également l'art. 78, al. 4 Cst-GE, qui prévoit que les pouvoirs publics doivent mener une politique active de mise à disposition de logements bon marché répondant aux besoins prépondérants de la population. Il estime que cette politique de mise à disposition de logements à loyers abordables pourrait être freinée si le PL devait être adopté.

Ensuite, d'un point de vue légal, le PL viserait un nombre très important de situations. Les entités assujetties seraient nombreuses (canton, communes, groupements de communes, grandes régions cantonales, fondations cantonales, fondations communales et intercommunales). Il ajoute que seraient également concernées les personnes morales de droit privé subventionnées à plus de 50%. S'agissant des objets concernés, une seule exception est prévue dans le PL, à savoir la constitution de droits de superficie lorsqu'il s'agit d'un équipement public. Pour le reste, en matière de réalisation de logements, ces nouvelles règles seraient applicables.

Il aborde ensuite la procédure prévue par le PL et indique que l'idée consiste en grande partie à reprendre les règles applicables aux marchés publics. Il soutient toutefois que la situation ne relève pas du droit des marchés publics, de sorte qu'une nouvelle pratique administrative devrait être créée *ab initio*. L'absence de casuistique et de jurisprudence sur ces nouvelles règles entraînerait l'absence de repères pour leur interprétation, ce qui pourrait générer d'importantes incertitudes juridiques. Enfin, il observe que le PL contient plusieurs notions juridiques indéterminées. Il cite à titre d'exemple les critères d'aptitude mentionnés à l'art. 16, selon lesquels ces critères doivent être « objectivement nécessaires ». Il s'interroge sur la portée de cette notion et sur la question de savoir à quoi cette nécessité devrait être rapportée. Ce type d'incertitude pourrait conduire les tribunaux à devoir en préciser l'interprétation.

Un commissaire PLR relève qu'il ne parle que du PL 13659 et non de l'amendement.

M. Aegerter répond par l'affirmative, mais que M. Staub apportera des éléments sur l'amendement ensuite. Il conclut son intervention en indiquant que ce PL soulève beaucoup de questions et d'incertitudes, et qu'il impliquera probablement beaucoup de contrôles judiciaires s'il devait être adopté en état.

M. Staub relève que l'amendement général n'améliore pas la situation pour les communes, car les conséquences demeurent similaires, notamment en ce qui concerne la cession de terrains aux fondations immobilières pour la réalisation de logements, ces situations restant soumises à la procédure prévue. Il ajoute que les lourdeurs procédurales sont maintenues et que certaines

nouveautés non souhaitables apparaissent, comme l'obligation d'adjuger le marché à l'offre la plus avantageuse, ce qui fait primer le critère économique. Selon lui, cette logique peut entrer en tension avec les objectifs poursuivis par la politique du logement. Enfin, l'amendement prévoit la création d'un comité d'évaluation (incluant des acteurs privés), ce qui introduirait une charge procédurale supplémentaire. Il estime que cette disposition porte atteinte à l'autonomie communale. En conclusion, la position du comité de l'ACG demeure identique et le préavis rendu est défavorable, tant à l'égard du PL que de l'amendement.

Un commissaire PLR indique que l'amendement général découle des remarques formulées lors des premières auditions, dont il ressortait qu'une simple transposition des AIMP aurait impliqué des lourdeurs administratives trop importantes. Par conséquent, l'amendement vise à simplifier cet aspect. Concernant la procédure, il comprend que la décision finale relève du délibératif et demande si sa compréhension est correcte. Il ajoute que la commission a auditionné la Ville de Genève, car elle constitue un acteur important parmi les communes en matière de terrains publics. La Ville a présenté le système interne qu'elle applique pour gérer ces procédures d'attribution, ce qui a mis en évidence l'existence d'un système propre à chaque commune.

La Ville de Genève a exposé un système qui semblait fonctionner de manière satisfaisante, mais dans lequel elle détermine elle-même les acteurs qu'elle souhaite inviter à participer à un concours ou à une procédure. Dès lors, il demande s'ils ont connaissance, dans certaines communes, d'un système ou d'une réglementation concernant l'attribution de terrains publics à des acteurs privés qui prévoirait l'ouverture d'un appel d'offres à l'ensemble des candidatures (acteurs privés, publics ou coopératives), ou qui réglerait de manière particulièrement claire les exigences de transparence.

M. Staub répond par la négative, mais apporte des précisions. Il relève d'abord que la question semble supposer que le conseil administratif agirait sur la base de présupposés et que seul le délibératif pourrait vérifier la transparence du processus. Toutefois, le conseil administratif est lui-même soumis aux principes fondamentaux du droit administratif (égalité de traitement et proportionnalité), lesquels encadrent l'ensemble de son action.

Dans la pratique, chaque commune met en place un système différent. Certaines organisent des concours, bien connus dans le domaine de l'aménagement et de la construction, dans lesquels plusieurs candidats peuvent déposer un projet. D'autres se sont dotées de fondations communales. Dans ce cas, la fondation constitue une émanation de la volonté politique de la commune de mener une politique du logement. Certaines communes attribuent

alors, de manière relativement systématique, des terrains à une fondation de droit public qu'elles ont elles-mêmes créée. Dans une telle configuration, il n'y a pas d'ouverture à d'autres acteurs, car la création de la fondation traduit précisément la volonté politique de disposer d'un instrument public pour conduire la politique du logement. L'absence d'ouverture publique ne signifie pas pour autant qu'il n'existe pas de procédure. En effet, le conseil administratif est tenu d'éviter toute décision arbitraire, et certaines communes mettent en place des procédures *ad hoc* au moyen d'appels à candidatures. D'autres choisissent de confier ces projets aux fondations communales, ce qui relève de leur liberté d'organiser leur politique du logement dans le respect du droit administratif.

Il ajoute que le conseil municipal peut ensuite se prononcer sur la pertinence de ces choix. En cas de refus, il peut également exprimer des orientations différentes et susciter un débat politique sur la manière de procéder. Ces mécanismes correspondent à des processus démocratiques ordinaires que l'on retrouve dans d'autres domaines. Il dit comprendre la volonté d'introduire davantage d'ouverture, mais il souligne qu'il est important pour les communes de pouvoir conserver une politique clairement affirmée et placée sous contrôle démocratique, tant du conseil administratif que du conseil municipal. Un encadrement trop strict risquerait d'alourdir les procédures et de restreindre la liberté d'appréciation des communes, alors que des principes constitutionnels sont déjà applicables.

Une commissaire S demande s'ils peuvent expliquer les procédures qui sont actuellement mises en œuvre par les différentes communes, de sorte à rassurer certains commissaires qui s'inquiéteraient de la transparence. Les principes généraux ont été expliqués, mais elle souhaite plus de précisions sur les appels d'offres ou les concours, des procédures qui sont respectées par les communes.

M. Staub indique qu'il peut faire une synthèse de la situation, même s'il ne connaît pas le système de chaque commune. Plusieurs catégories de pratiques existent. Tout d'abord le cas dans lequel la procédure est relativement simple : le terrain est mis à disposition d'une fondation communale, où il n'y a généralement pas d'appel d'offres, car la fondation est précisément conçue comme un outil public destiné à mettre en œuvre une politique de logement abordable. Ce mode de fonctionnement s'apparente à ce qui existe au niveau cantonal avec les fondations de droit public. La deuxième catégorie de procédures repose sur une forme d'invitation où les acteurs sont invités à présenter des projets. Au niveau du canton, cela correspondrait aux coopératives ou autres acteurs qui seraient invités à déposer des propositions. Il ajoute qu'il est arrivé par le passé qu'une commune développe directement

le projet immobilier elle-même. Il suggère de revenir avec une casuistique non exhaustive ultérieurement, qui permettrait d'illustrer les processus par des exemples concrets.

La commissaire S confirme que cela permettrait d'éclaircir les pratiques et d'alléger certaines craintes exprimées par les auteurs du PL. Ensuite, elle relève que ce PL et son amendement correspondraient à une mise à mort des fondations communales puisque, comme cela a été mentionné, les communes peuvent leur confier leur politique du logement par le biais d'attributions des terrains ou des droits de superficie. Elle demande si l'ACG partage cette appréciation.

M. Staub note que la dimension économique est mise en avant tant dans le PL que dans son amendement. L'ACG a des doutes quant à la capacité des fondations immobilières communales à s'aligner uniquement sur des critères économiques. En effet, celles-ci intègrent souvent des objectifs politiques supplémentaires, par exemple lorsqu'une politique vise à réserver une partie des logements à des habitants locaux. Cela implique généralement des procédures supplémentaires et engendre donc des coûts. Par conséquent, cette logique pourrait fragiliser le rôle des fondations immobilières communales. Il craint que celles-ci ne deviennent progressivement de simples fondations chargées de gérer un parc existant, sans être en mesure de développer de nouveaux logements.

Cette évolution constituerait une source d'inquiétude, dans la mesure où les fondations communales ont été créées dans le cadre d'une volonté politique portée par les communes, validée par les organes délibératifs et reconnue par le Grand Conseil. Les mécanismes proposés risqueraient de freiner, voire d'empêcher, la poursuite de cette politique.

Un commissaire LC relève qu'il n'a entendu aucune objection juridique sur l'amendement général.

M. Aegerter indique qu'à l'exception de l'exemple qu'il a mentionné précédemment et qui était directement tiré du PL, les autres éléments évoqués, en particulier les aspects constitutionnels ainsi que les différents risques mentionnés, peuvent être appliqués de la même manière à l'amendement général. Les incertitudes juridiques ainsi que les contrôles judiciaires susceptibles d'en découler se retrouveraient également dans le cadre de l'amendement général.

Le commissaire LC dit que le contrôle judiciaire n'est pas anticonstitutionnel. Il estime qu'on peut s'interroger sur l'opportunité ou non d'avoir un contrôle judiciaire mais disposer d'une possibilité de recourir n'enfreint pas le droit supérieur.

M. Staub soutient que ce n'est pas ce qui a été dit précédemment. Il rappelle les 2 principes constitutionnels mentionnés, à savoir l'exigence d'une réglementation reposant sur des procédures simples permettant la réalisation rapide des projets et que les pouvoirs publics doivent mener une politique active de mise à disposition de logements bon marché. Le premier s'applique également à l'amendement, dans la mesure où l'introduction de procédures plus lourdes pourrait soulever la question de leur conformité avec la constitution, car les collectivités publiques ne pourraient pas adopter des mécanismes contraires à celle-ci. Ensuite l'art. 78, al. 4 Cst-GE, rejoint la question soulevée précédemment au sujet des fondations immobilières, lesquelles constituent un instrument directement lié à la mise en œuvre de cette politique.

Concernant la question juridique relative à l'AIMP, il précise que la situation ne correspond pas au schéma classique des marchés publics, dans lequel la collectivité publique est demandeuse d'une prestation. Dans le cas présent, la collectivité publique met au contraire quelque chose à disposition. La situation se rapprocherait davantage d'un régime de concession, domaine qui a déjà donné lieu à une casuistique relativement complexe devant le TF. Par ailleurs, l'inquiétude exprimée ne concerne pas la perspective d'un contrôle judiciaire, mais plutôt les incertitudes juridiques que le dispositif pourrait engendrer. Ces dernières pourraient ensuite conduire à des contestations judiciaires. Il relève enfin que, dans le contexte de la politique du logement et des besoins importants de la population, ces éléments font craindre un ralentissement des procédures.

Le commissaire LC évoque également la constitution genevoise, laquelle prévoit que le canton doit veiller à la construction de logements pour l'ensemble de la population. Il constate que les arguments portent principalement sur les fondations immobilières communales de droit public. Selon lui, le système appliqué par certaines grandes communes consiste essentiellement à réserver les terrains publics à une catégorie spécifique de logements, à savoir les LUP. Or, cette pratique peut soulever une difficulté au regard de la constitution, dans la mesure où elle ne viserait pas à produire des logements pour l'ensemble de la population, mais principalement pour une catégorie déterminée, correspondant aux logements prévus à l'art. 4A LGZD, soit un tiers de LUP. Par conséquent, cette pratique revient à attribuer les terrains publics à une seule catégorie de la population plutôt que de répartir les possibilités de construction entre différentes catégories sociales afin de répondre aux besoins de l'ensemble de la population. Ce qui, dès lors, soulève une question constitutionnelle importante.

M. Staub estime que l'argument présenté repose sur des présupposés. Une discussion similaire avait eu lieu en commission lors du débat relatif aux impôts immobiliers et à la déduction fiscale pour les communes et les fondations immobilières. A cette occasion il avait été reproché aux communes de ne pas réaliser uniquement des LUP et qu'il n'était dès lors pas possible de leur accorder des déductions fiscales systématiques sans distinguer les différentes catégories de logements. Ainsi, l'idée selon laquelle les communes ne produiraient que des LUP ne correspond pas à la réalité. En effet, d'autres types de logements sont également réalisés et les communes cherchent généralement à maintenir une certaine diversité dans leur politique du logement. Les communes veillent précisément à assurer cette variété.

Il ajoute que les communes ne constituent qu'un acteur mineur sur le marché immobilier. Si elles réalisent effectivement des logements abordables, parfois sous forme de LUP, cela correspond au rôle qu'elles ont choisi d'assumer en tant qu'acteur public. D'autres acteurs privés produisent d'autres types de logements, ce qui s'inscrit dans une logique de complémentarité et non d'exclusivité. Enfin, il relève que cette politique permet également de libérer des logements auparavant occupés par des personnes qui n'y avaient plus accès. Aussi, la politique menée par les communes s'inscrit dans une approche cohérente. Il conclut que les communes ne se positionnent pas comme un acteur unique ou dominant du marché, mais comme un acteur parmi d'autres, intervenant en complément de l'offre privée et réalisant différents types de logements, dont certains LUP.

Le commissaire LC dit que les statistiques ne reflètent pas du tout ce qui a été dit. Il ajoute que toute la population a droit à son logement et pas seulement une catégorie.

M. Staub relève le ton péremptoire de l'affirmation. Il précise que l'important pour les communes est d'avoir un équilibre.

Le commissaire LC dit que l'équilibre est assuré par l'art. 4A LGZD.

M. Staub rappelle que le projet discuté vise à imposer un cadre aux communes. Or, chaque commune est composée d'élus et dispose d'une légitimité démocratique pour définir sa propre politique. Aussi, chacune peut développer des ambitions spécifiques et mener une politique qui lui est propre. Selon lui, le PL proposé reviendrait à imposer une politique unique à l'ensemble des communes, avec les risques qui ont été évoqués précédemment. Enfin, il insiste sur la question de l'autonomie communale, où chaque commune doit pouvoir déterminer librement son orientation et tendre vers un équilibre des logements. Il précise qu'il ne dispose pas des volumes exacts,

mais souligne que cette variété constitue précisément l'une des forces du système communal.

Le commissaire LC dit ne pas vouloir adopter un ton péremptoire, mais qu'il aurait espéré un peu plus de bonne foi de sa part, connaissant la politique du logement de sa commune et la manière dont est traitée la minorité, laquelle inclut par ailleurs son parti.

M. Staub dit qu'il vient en tant que président de l'ACG. Ses propos reflètent l'ensemble des communes, ainsi que l'avis commun du comité de l'ACG.

Un commissaire Ve dit que les commissaires ne doivent pas faire de leçon aux auditionnés ni régler des comptes politiques partisans en audition. Sur le fond, il demande pourquoi à Genève il y a une telle volonté d'intervenir dans les politiques d'aménagement des communes, ce qui ne s'observe à priori pas ailleurs.

M. Staub indique que le canton de Genève, en raison de sa taille, nécessite une coordination au niveau cantonal en matière d'aménagement du territoire ; ce que les communes ne remettent pas en cause, car cela permet d'assurer une cohérence générale. Toutefois, les communes doivent conserver une autonomie dans la conduite de leurs politiques locales, en particulier lorsqu'elles interviennent comme propriétaires de terrains et mènent des politiques de logement. Il estime dès lors important de préserver cette marge de manœuvre afin de tenir compte des réalités locales.

Le commissaire Ve demande si les mêmes prérogatives existent dans le canton de Bâle, lequel a une configuration urbaine très similaire.

M. Staub répond que les communes sont purement nominales à Bâle et qu'elles n'ont pas de pouvoir propre. Aussi, les communes genevoises ont encore cette particularité d'avoir un pouvoir propre. Sur le domaine de l'aménagement, il assure que les communes reconnaissent la nécessité d'avoir une cohérence d'ensemble, afin d'éviter le mitage. Toutefois, il ne faut pas réduire les domaines où l'autonomie existe, car les communes ont une capacité à s'adapter aux réalités locales.

Un commissaire PLR explique avoir bien écouté leur présentation. Il indique que le PL a été interprété à l'envers. De fait, celui-ci vise précisément à offrir un cadre aux communes, notamment à celles pour lesquelles l'attribution de terrains publics se présente rarement et qui ne disposent pas toujours de règles formalisées. Aussi, ce cadre permettrait d'assurer davantage de transparence dans ces procédures.

Par ailleurs, les critiques portant sur la prépondérance de critères économiques ne lui paraissent pas fondées. Il rappelle que l'art. 2 de

l'amendement exclut précisément le critère du prix de l'immeuble, ce qui laisse aux communes une large liberté pour définir les critères d'évaluation. Il relève toutefois que le changement principal réside dans la composition du comité d'évaluation, qui ne serait plus entièrement déterminée par les communes elles-mêmes (qui peuvent jusqu'ici y placer n'importe qui et faire du copinage), mais inclurait des experts reconnus au niveau cantonal afin de renforcer la transparence et la qualité de l'évaluation. Il souligne que la décision finale continuerait néanmoins de revenir au conseil municipal. Dès lors, il se dit surpris de l'opposition des communes au PL, car ce dernier maintient leur autonomie tout en introduisant davantage de transparence et d'indépendance dans les procédures d'évaluation. Il s'interroge enfin sur les raisons de cette opposition, et émet l'hypothèse que la perte de contrôle sur la composition des comités d'évaluation pourrait constituer l'un des éléments de réticence.

M. Staub relève que la position exprimée est paternaliste, dans la mesure où elle suppose que les communes ne seraient pas capables de s'organiser elles-mêmes. Cette approche revient à suggérer l'existence de copinage ou d'un manque de transparence, alors même qu'aucun problème clairement identifié n'a été démontré. Il rappelle que les communes disposent déjà de règles et de contrôles démocratiques, notamment au sein des fondations immobilières, dont les statuts ont été validés par le Grand Conseil. Selon lui, les conseils administratifs et les conseils municipaux sont pleinement capables de mettre en place des procédures transparentes et de contrôler les décisions prises. Il ajoute que, si une commune estime qu'un problème existe, le conseil municipal peut intervenir, en adoptant un règlement communal ou en interpellant le conseil administratif.

Il conclut que les communes disposent déjà des moyens juridiques et démocratiques pour s'organiser. Dès lors, celles-ci sont particulièrement sensibles à toute intervention supplémentaire du canton lorsqu'aucun problème précis n'a été établi. Par conséquent, les communes entendent défendre leurs compétences et leur autonomie.

Le commissaire PLR dit qu'il rejoint le commissaire LC pour les problèmes identifiés mais qu'il ne souhaite pas poser d'autres questions.

Audition de M. Christophe Aumeunier, secrétaire général de la CGI, le 25 mars 2026

M. Aumeunier rappelle que la Chambre genevoise immobilière (CGI) est l'association des propriétaires immobiliers du canton de Genève, comptant plus de 7000 membres, et qu'elle bénéficie depuis de nombreuses années d'une

reconnaissance en tant qu'association d'importance cantonale. Il comprend que la commission travaille sur un amendement général, mais il précise que le PL lui paraissait pertinent, important et équilibré. Il relève que les objectifs poursuivis visent à apporter davantage de transparence et d'égalité de traitement dans l'attribution des terrains publics, ainsi qu'à assurer une bonne gestion des biens publics. Ces enjeux sont particulièrement importants à Genève, en raison de la présence de nombreuses entités publiques actives sur le plan foncier et parce que le secteur public constitue le principal propriétaire foncier. Il est question de lever les doutes apparus au fil des attributions récentes, en matière de favoritisme, de clientélisme ou d'utilisation discrétionnaire des biens publics. Toute forme d'arbitraire doit être évité, car c'est incompatible avec les principes d'un canton démocratique. Il rappelle l'exigence d'une gestion des biens publics exempte de tels soupçons au bénéfice de l'ensemble de la population.

Il dit rencontrer de nombreuses personnes, depuis deux mois, dans le secteur immobilier et politique, qui expriment des interrogations quant à la pertinence du PL, à son avis de manière non pertinente car ils se trouvent en plein conflit d'intérêts. L'un d'eux, par exemple, est conseiller communal et fait également partie de la fondation communale de sa commune. Cela semble beaucoup lui plaire, de faire, avec des deniers publics de la promotion immobilière. Lorsqu'il évoque la nécessité de transparence et d'attributions ouvertes et publiques, ces interlocuteurs sont d'un avis divergeant car ils estiment que les pratiques actuelles sont satisfaisantes dès lors qu'elles relèvent du secteur public. De plus, contrairement à l'intérêt public recherché, ils affirment ne pas réaliser de LUP, mais plutôt du logement bon marché, en raison de la connotation négative associée au logement social (LUP) dans certaines communes. Il observe que ces logements sont assimilables à du LUP sans être comptabilisés comme tels. De plus, certaines attributions de terrains se font de manière non transparente. Dès lors, une adaptation du cadre légal s'impose, afin de renforcer la sécurité juridique, de garantir le respect des droits fondamentaux et de combler les lacunes actuelles, dans le but d'éliminer les soupçons et les dérives constatées.

Il souligne que le projet présente également un avantage pour les assujettis. De fait, ceux-ci ont intérêt à évoluer dans un cadre normé et unifié, permettant de prévenir les conflits d'intérêts et de garantir l'intégrité des procédures. Il s'agit également d'une question de crédibilité pour les entités assujetties, lesquelles gagneraient en légitimité grâce à des procédures ouvertes, transparentes et non discriminantes. Cela permettrait d'attribuer des terrains publics de manière sereine, sur la base de décisions collégiales, ouvertes et transparentes. Il convient de garantir une concurrence saine et efficace, ce qui

ne devrait pas être envisagé uniquement sous l'angle financier, mais essentiellement en fonction de la capacité des acteurs à produire rapidement des logements de qualité pour la population.

Il explique que d'autres de ses interlocuteurs, souvent en situation de conflit d'intérêts, soutiennent que des règles existent déjà et que l'Etat applique ces principes. Or, ces pratiques ne sont mises en œuvre par l'Etat que dans le cadre de l'utilisation des fonds LUP, ce qui est réglementé uniquement via le RUP pour des opérations dépassant 50 logements. Il considère qu'une opération de 48 logements constitue déjà une opération très importante, pour laquelle il serait approprié de passer par des procédures transparentes et des appels d'offres. Toutefois, il n'existe aucune obligation réglementaire imposant de telles pratiques en dessous du seuil de 50 logements. Il ajoute que des interrogations importantes subsistent concernant certaines attributions de terrains, entre la FPLC et la CODHA, ou sur des échanges occultes intervenant en amont de la planification entre l'OU et la FPLC. Ces situations traduisent un manque de transparence et une absence de concurrence, ce qui est incompatible avec les principes devant régir la République et canton de Genève.

S'agissant des communes, la situation est comparable, dans la mesure où les obligations ne découlent également que de l'usage des fonds LUP. Certes, certaines communes se sont dotées de règles propres, mais une unification est nécessaire, afin de garantir aux entités assujetties une sécurité juridique et une crédibilité accrue dans leurs pratiques, tout en évitant qu'elles ne s'exposent à des critiques. L'instauration de règles raisonnables, conformes à l'Etat de droit, permettrait d'améliorer la situation de manière générale.

Un commissaire Ve relève que la construction de logements constitue un objectif partagé par l'ensemble des partis du Grand Conseil, dans un contexte de crise du logement. Elle s'interroge sur l'éventuel retard que pourrait engendrer l'adoption du projet, en raison des procédures légales et des voies de contestation qu'elles impliquent, susceptibles de ralentir des projets d'envergure et, par conséquent, la construction de logements. Ensuite, elle demande, s'il a une appréciation relative au PL initial et à l'amendement proposé.

M. Aumeunier dit que les opposants au texte devraient faire un choix dans leurs arguments. Il est souvent dit que les appels d'offres sont déjà pratiqués. Il en déduit que, si tel est effectivement le cas, les délais ne seront donc pas prolongés. S'agissant des délais relatifs à la procédure d'appel d'offres pour les terrains, il estime que cela représente 2 ou 3 mois tout au plus. La véritable problématique des délais se situe au niveau du DT, qui est incapable, depuis des décennies, de délivrer des autorisations de construire en moins de 580 jours

pour des projets de logements. Or, le DT annonce des chiffres inférieurs (70 jours) car il fait une moyenne de tous les permis délivrés, qui comprennent une majorité de petits projets, qui ne sont pas des logements. Par conséquent, le Grand Conseil devrait agir pour inciter le département à réduire ces délais structurellement trop longs. Il dit être convaincu que l'introduction de procédures d'attribution de terrains n'aurait pas d'impact sur les délais de construction. En effet, l'attribution intervient en amont du processus de projet, avant même le travail de conception par les architectes et les études de faisabilité. Il en conclut que le projet n'a pas d'incidence sur les délais de réalisation des constructions.

La commissaire Ve comprend que, selon M. Aumeunier, les personnes déçues ne feront pas recours.

M. Aumeunier répond que les recours n'ont pas d'effet suspensif. C'est ce qui est prévu par le texte.

La commissaire Ve rétorque que les personnes demanderont tout de même l'effet suspensif.

M. Aumeunier demande si elle sait à quel moment est accordé l'effet suspensif.

La commissaire Ve répond que, lorsqu'il y a un projet d'une telle envergure, elle ne verrait pas bien comment il serait autorisé aux personnes d'aller de l'avant sur des projets, au risque de devoir revenir en arrière.

M. Aumeunier dit qu'il ne s'agit pas d'un projet de construction, où il y aurait une remise en question de travaux concrets. Il s'agit de projets d'attribution de terrain. Dans ce contexte-là, l'effet suspensif ne serait presque jamais donné.

La commissaire Ve demande sur quelle base il peut faire cette déduction.

M. Aumeunier répond que c'est de la logique. Lors d'une perte, il est possible de demander des dommages et intérêts. Or, il demande à quoi correspondraient ces dommages. Certes, il pourrait s'agir du projet, mais celui-ci n'est pas défini avant d'obtenir le terrain.

La commissaire Ve relève que s'il y a une procédure de recours qui n'a pas d'effet suspensif, la personne qui a le terrain n'engagera pas les frais pour le projet (architectes, etc.). Elle en déduit que c'est un dommage.

M. Aumeunier répond que rien n'empêche cette personne de commencer le projet. Il estime qu'il n'y aura pas de délai supplémentaire.

Un commissaire Ve dit que le PL et l'amendement général s'inscrivent dans un contexte marqué par la protection accrue de la zone agricole et la rareté des terrains constructibles. Il rappelle l'existence d'un objectif de politique

publique visant à atteindre 20% de logements LUP, afin de proposer des logements dont les loyers sont proportionnés aux revenus et dont le taux d'occupation est contrôlé (ce qui évite les chambres vides), ce qu'il considère comme positif dans un contexte de crise du logement. Il précise que ce taux se situe à 12% actuellement. Il s'interroge sur l'orientation à donner à la politique foncière, en particulier sur la priorité à accorder aux acteurs immobiliers à but non lucratif, présents tant au niveau communal que cantonal, afin d'atteindre cet objectif de 20% de LUP.

Il relève que le PL soulève des questions de transparence et d'égalité d'accès, mais estime que la mise en œuvre d'une politique publique suppose de se donner les moyens de l'atteindre. Des ajustements peuvent être envisagés, mais il exprime la crainte que le projet ne porte atteinte aux objectifs poursuivis. Ensuite, il partage son inquiétude quant à l'origine du projet (la droite), qui a tendance à privilégier l'accès à la propriété. Or, les personnes cherchant à acquérir un logement rencontrent moins de difficultés à en trouver que celles recherchant un logement à louer. Aussi, privilégier la première catégorie n'est pas une bonne chose. L'adoption du PL conduira à une attribution accrue des rares terrains constructibles à des promoteurs à but lucratif, au détriment du développement de logements d'utilité publique.

M. Aumeunier souligne qu'il est surprenant d'établir un lien entre des procédures visant à garantir le respect des droits constitutionnels, la transparence et l'égalité de traitement, et l'idée que celles-ci conduiraient à exclure les entités publiques des attributions de terrains. Il en déduit que de telles craintes tendraient à révéler l'existence de problématiques dans les pratiques actuelles que le PL vise précisément à corriger.

Ensuite, de son point de vue extérieur au Grand Conseil, il réfute l'idée que la droite ne chercherait qu'à favoriser l'accès à la propriété. Il conteste également l'idée que les personnes souhaitant acquérir un logement disposeraient de plus de facilité. En effet, la pénurie est totale concernant les logements à acquérir et la pénurie est partielle s'agissant des locations. De plus, les projets portés par la droite ne visent pas à exclure certaines catégories, mais plutôt à lutter de manière globale contre la pénurie de logements. Il mentionne à cet égard l'existence d'un nouveau PL qui cherche à inscrire explicitement l'objectif de lutte contre la pénurie de logements dans le plan directeur cantonal (PDCn) par une modification de la LaLAT. Il lui apparaît que ce projet de loi serait issu de la droite et qu'il s'inscrit en réaction à l'insuffisance de détermination du Conseil d'Etat à lutter contre la pénurie de logements à travers le Plan directeur 2050.

S'agissant de la priorité qui devrait être accordée aux constructeurs publics, il dit ne pas partager cet avis. Il revient sur le droit de préemption, qu'il

considère en réalité comme de l'expropriation, dès lors que la LGL permet à l'Etat ou aux communes d'acquérir un bien à un prix qu'ils fixent eux-mêmes, et non au prix de la transaction. Il s'interroge sur la nécessité de recourir à un tel mécanisme pour attribuer des terrains aux entités publiques. Il rappelle que lors de l'adoption de l'article sur la préemption/expropriation de la LGL, l'article 4A LGZD n'existait pas. Or, cet article impose à tout constructeur, qu'il soit public ou privé, de réaliser une proportion déterminée de logements de différentes catégories. L'objectif poursuivi est donc la réalisation de logements répondant aux exigences de l'art. 4A, indépendamment du constructeur. Ce cadre s'inscrit dans un système fondé sur des principes libéraux, tels que définis par la Constitution fédérale, dans lequel l'initiative privée demeure centrale, mais encadrée lorsque nécessaire. A Genève, les acteurs privés sont tenus de produire des LUP, avec les garanties associées en matière de contrôle des loyers et de surveillance par l'Etat. Il dit ne pas voir la justification à privilégier les constructeurs publics, car cela serait plus coûteux, plus lourd et moins efficace, sans apporter de bénéfice supplémentaire au regard de l'objectif poursuivi, qui reste de loger la population dans des conditions conformes aux exigences légales.

Le commissaire Ve demande si M. Aumeunier a participé à l'élaboration du PL.

M. Aumeunier répond par la négative.

Une commissaire S souligne que la situation du logement est dramatique dans le canton. En particulier pour les loyers, qui augmentent bien plus vite que les salaires. Aussi, ce sont les classes les plus préritées qui subissent cela. Il rappelle qu'il y avait eu la construction de HLM à Genève à l'époque, avec des participations de l'Etat. Ces constructions avaient une limite de temps et sortaient sur le marché public ensuite, et les propriétaires pouvaient augmenter les prix des loyers, de manière presque incontrôlée. En effet, il était considéré que les logements étaient amortis et que les loyers suivraient des prix normaux. Or, l'histoire a montré que les loyers ont énormément augmenté, pour des raisons purement économiques, à savoir que l'offre était plus petite que la demande. Il estime que les députés doivent veiller à ce que la population puisse se loger de manière décente et abordable. Il demande ce qui garantira que le privé construira du logement social.

M. Aumeunier répond que l'art. 4A LGZD le garantit. Il suggère d'auditionner l'OCLPF pour s'assurer que les privés doivent effectivement construire du LUP. L'art. 4A oblige n'importe quel propriétaire en ZD à construire des proportions de logements fixées. En outre, il relève qu'il n'y a actuellement pas 12% de LUP, mais 21% de logements parfaitement assimilables à des LUP (cela a été largement communiqué par l'Etat). En effet,

la comptabilisation LUP est défailante et certains logements correspondent à des LUP mais ne sont pas comptabilisés comme tels. Il relève que la question centrale porte sur la demande réelle de logements. Or, les conseillers d'Etat successifs au DT, depuis une vingtaine d'années, ont refusé de mener une étude approfondie sur cette demande à Genève.

Il évoque son expérience passée en tant que secrétaire général des fondations immobilières de droit public, il y a 30 ans, et précise avoir œuvré pour les HBM et bien connaître le filet social genevois, qu'il juge nécessaire. A son sens, la politique du logement devrait se concentrer uniquement sur les besoins des personnes qui en ont le plus besoin et ne pas promouvoir les aides aux logements arrosoir. Toutefois, il peut exister des divergences d'appréciation, notamment au sein de la commission, quant à la nature de la demande de logements. Il convient de ne pas oublier que Genève se caractérise par des niveaux de revenus parmi les plus élevés d'Europe.

Un commissaire PLR inscrit sa réflexion dans le contexte des autres cantons. Il demande si M. Aumeunier a connaissance d'autres cantons qui opéreraient selon cette base-là, avec les exigences de transparence très saines, que le PL appelle de ses vœux.

M. Aumeunier répond par la négative. Pour la simple et bonne raison qu'il n'y a, à sa connaissance, aucun autre canton qui a une politique d'expansionnisme étatique aussi marqué que Genève.

Une commissaire S dit qu'elle fait un commentaire et posera ensuite une question.

M. Aumeunier dit être présent en qualité d'auditionné et ne pas vouloir faire le débat avec les commissaires.

La commissaire S relève que, selon les propos tenus, il n'y aurait pas d'intérêt particulier à privilégier des acteurs publics dès lors que les quotas sont fixés par l'art. 4A. Toutefois il y a une différence essentielle entre acteurs publics ou sans but lucratif et acteurs privés. Lorsque la construction est réalisée par un acteur public ou sans but lucratif, il existe une garantie que les loyers demeurent durablement bas, au-delà des périodes de contrôle (50 ans pour les LUP et 10 ans pour les ZDLoc). Dans le cas d'un acteur privé, cette garantie ne serait plus assurée une fois la période de contrôle écoulée. Elle demande si cette différence ne justifie pas une distinction entre acteurs publics et privés dans l'attribution des terrains.

M. Aumeunier répond que les loyers pratiqués par les entités publiques connaissent également une évolution significative au fil du temps. Il estime que, s'agissant des terrains publics, l'action devrait se concentrer prioritairement sur la réalisation de LUP et de HBM, car cela relève de la

mission essentielle de l'Etat, à savoir de répondre aux besoins des personnes les plus précaires. Or, il critique la politique du logement à Genève, qui est éparpillée et manque de focalisation sur les priorités telles que la mise à disposition de terrains, la mise en œuvre du PDCn ou encore la promotion d'une densification qualitative. Il évoque au contraire des pratiques consistant à privilégier des opérations de moindre envergure ou des logiques d'attribution ciblées. Dès lors qu'il existe un problème de priorisation dans la politique actuelle, une durée de contrôle de 50 ans constitue déjà une garantie importante.

La commissaire S dit qu'une telle garantie serait plus longue avec un acteur public. Elle l'interroge sur les effets potentiels du projet, à savoir qu'il favoriserait les grands groupes, tels que les grandes banques, les fonds d'investissement ou les caisses de pension, au détriment d'autres acteurs privés. Elle exprime la crainte qu'une telle évolution conduise, à terme, à des pratiques plus agressives.

M. Aumeunier relève que l'ASLOCA disait il y a 10 ans que les propriétaires privés étaient agressifs et ne connaissent rien aux droits du bail. Ils étaient traités de « cochons de petits propriétaires ». Il entend que c'est un autre bruit maintenant, à savoir « cochons de grands propriétaires ». Il précise que la commissaire S n'a pas prononcé ces mots, mais qu'il les interprète en ce sens, selon les propos tenus par l'ASLOCA à l'époque. Ensuite, il estime qu'il n'y a pas lieu de considérer que les grands groupes seraient nécessairement favorisés par le projet. Cette crainte revient à supposer que les entités publiques ne seraient pas en mesure de répondre de manière compétitive aux appels d'offres. Les critères d'attribution seront définis par les entités assujetties et ils permettront d'assurer une procédure transparente. Il n'existe pas de raison particulière pour que les grands acteurs soient avantagés.

La commissaire S relève qu'entre l'époque où M. Aumeunier avait œuvré pour les HBM et maintenant, il y a eu la crise économique de 2008 qui a affecté la dynamique sur les marchés immobiliers.

M. Aumeunier dit que la crise de 2008 a très peu affecté les propriétaires privés. Les évolutions du marché immobilier sont davantage liées au rôle des caisses de pension et des fonds de pension, ainsi qu'à leur capacité de capitalisation. Ce n'est pas une question de privés, même si l'Etat les assassine par le biais de la fiscalité, et que l'on se trouve dans un système concurrentiel déséquilibré, en raison du fait que certaines caisses de pension bénéficient d'une exonération fiscale. Aussi, il est logique que ces acteurs acquièrent des immeubles à des prix relativement élevés.

Une commissaire S dit que c'est aussi le cas pour les banques, les fonds d'investissement et les grandes assurances, qui paient des impôts, s'ils n'arrivent pas à les dissimuler. Ensuite, concernant le manque d'étude relative aux demandes en logement dans le canton, elle demande s'il est au courant de l'étude sur les revenus des ménages à Genève, qui précise assez spécifiquement qui peut accéder à quoi.

M. Aumeunier constate qu'elle fait référence à l'étude de M. Favarger datant d'il y a 5 ou 6 ans. Il explique avoir interpellé M. Favarger en public, afin de se renseigner sur le sérieux des données, à savoir si elles se fondaient sur des revenus genevois, ou bien si elle faisait une régression avec une règle de trois entre des revenus nationaux et la situation genevoise. Celui-ci a malheureusement répondu qu'il s'agissait des revenus nationaux avec une régression. En conséquence, la CGI conteste cette étude et appelle de ses vœux qu'une vraie étude sur la demande en logement à Genève soit menée.

Un commissaire LC dit se réjouir d'entendre que le terme des droits fondamentaux a été utilisé pour le droit de propriété. Il fait un bref rappel historique relatif à ce droit de propriété, à savoir qu'il s'agirait d'un héritage de la Révolution française, lorsque le droit de propriété n'existait pas. Il souligne que l'accès à la propriété a depuis été rendu possible, mais s'interroge sur l'évolution actuelle, marquée par une forte présence de l'Etat. Il demande quelle est la proportion de petits propriétaires privés à Genève, en excluant les propriétaires institutionnels.

M. Aumeunier relève qu'il est difficile de définir ce qu'est un « petit » propriétaire privé. Il les distingue toutefois des grands acteurs institutionnels ou de l'Etat. La proportion exacte n'est pas connue, mais elle est estimée de manière intuitive par les professionnels de l'immobilier. Une évolution significative a eu lieu au cours des 25 dernières années, passant d'une répartition d'environ 70% de propriétaires privés et 30% d'acteurs institutionnels ou publics, à une situation inversée, avec environ 70% d'acteurs institutionnels et publics contre 30% de propriétaires privés. L'action a été fulgurante ces dernières années, en raison de la fiscalité et de la distorsion de concurrence, mais aussi en raison des normes sur les économies d'énergie et les travaux qui en découlent.

UN député LC relève que le peu de transparence favorisait une forme de « copinage » ou de clientélisme. Il demande si cela ne constituerait pas également un moyen, suivant le bénéficiaire de la cession, d'éluder précisément les règles de l'art. 4A en tant qu'elles concernent les 2 autres tiers (PPE et ZDLoc).

M. Aumeunier considère qu'il faudrait auditionner le département pour cela. En tant qu'avocat qui lit la loi, il constate que l'art. 4A LGZD oblige tous les propriétaires à construire les proportions mentionnées. Il dit ne pas savoir s'il y a des dérogations qui seraient fondées pour des propriétaires publics.

Un député PLR demande quel est l'impact sur les ressources fiscales de l'Etat de l'évolution vers une institutionnalisation croissante de la propriété foncière. En effet, lorsqu'un propriétaire privé détient un bien immobilier, celui-ci est soumis à l'imposition sur le revenu et la fortune, que ce soit à Genève ou dans un autre canton. Il s'interroge dès lors sur les conséquences fiscales du transfert de propriété vers des acteurs institutionnels, notamment sur les recettes fiscales, lorsque ces derniers reprennent des biens auparavant détenus par des propriétaires privés.

M. Aumeunier dit que la question se pose alors de leur maintien comme contribuables à Genève ou de leur départ du canton. En effet, certains évoquaient les difficultés liées à la fiscalité genevoise comme motif de départ. Il indique ne pas être convaincu que ces contribuables partent nécessairement à l'étranger, mais qu'ils vont simplement en Valais.

Le commissaire PLR relève qu'un propriétaire privé s'acquitte d'un impôt sur la fortune ainsi que d'un impôt sur le revenu lié à un immeuble. Or, si ce bien est acquis par un acteur institutionnel, les recettes fiscales ne sont plus perçues de la même manière par l'Etat. Il demande si cette analyse est correcte.

M. Aumeunier confirme qu'il y a une perte significative de substance fiscale pour l'Etat de Genève liée au transfert de biens immobiliers vers des acteurs institutionnels, et cette problématique n'est pas suffisamment prise en compte. La perte ne concerne pas uniquement l'impôt sur la fortune, mais également d'autres sources fiscales, telles que l'impôt immobilier complémentaire (une forme de double imposition de la fortune immobilière), ainsi que les impôts sur les bénéfices et gains immobiliers lors des ventes. Ces recettes liées aux transactions immobilières sont appelées à diminuer à mesure que les acteurs institutionnels acquièrent une part croissante du parc immobilier. Toutefois, il est difficile de mesurer précisément cette perte, car les données fiscales sont agrégées et ne permettent pas d'isoler clairement la part liée à l'immobilier. Une part de l'imposition échappe effectivement au canton lorsque les biens passent aux mains d'acteurs institutionnels, car certains d'entre eux, pas tous, sont exonérés d'impôts.

Un commissaire S relève que ces fondations ont un rendement de 4 ou 5% sur les logements, alors que pour les privés cela s'élève à 8 ou 10%. Les fondations ne paient pas d'impôts, car leurs rendements sont faibles, il estime que les rôles ne sont pas les mêmes.

Un commissaire PLR dit avoir entendu l'ACG soutenir que la LIPAD permettait déjà de garantir une transparence suffisante dans les attributions, et que, toute personne ayant des doutes pourrait recourir aux mécanismes prévus par la LIPAD pour obtenir les informations nécessaires. Il demande s'il juge la LIPAD suffisante et si l'amendement général permettrait d'améliorer la transparence ainsi que l'accès du public à l'information.

M. Aumeunier répond ne pas voir en quoi la LIPAD permettrait de garantir une procédure d'attribution transparente et équitable. Elle permettra au mieux de constater a posteriori l'attribution d'un terrain à une entité donnée. En effet, les éléments essentiels, tels que l'existence d'un appel à candidatures, le respect de règles de transparence ou les modalités de sélection, ne sont pas garantis par ce biais.

Le commissaire PLR dit que certains intervenants ont expliqué que le PL serait inconstitutionnel et difficilement applicable. Il demande si M. Aumeunier partage cet avis.

M. Aumeunier demande pour quelles raisons il serait inconstitutionnel. Concernant l'applicabilité, il dit entendre autour de lui que c'est en réalité déjà appliqué. Les appels d'offres peuvent se faire, certaines entités les font, l'Etat est obligé de les faire lors de l'usage des fonds LUP pour plus de 50 logements, il n'y a pas de problème d'applicabilité.

Audition de M. Christophe Decor, directeur général, de M. Hugues Bouchardy, directeur général adjoint et responsable du pôle Juridique et compliance, et de M. Raphaël Crestin, responsable de la division Immobilier, CPEG, 22 avril 2026

M. Bouchardy dit que la CPEG a sollicité cette audition en lien avec l'amendement au PL 13659, car celui-ci ne réconcilie ni la volonté populaire exprimée par la loi 12228, ni le droit fédéral. C'était donc la finalité des deux propositions d'amendements que la CPEG avait exposées en novembre dernier. Il indique que le PL 13659, ainsi que l'amendement y relatif, propose d'intégrer dans la LCPEG des règles qui relèvent, du niveau réglementaire et de la compétence d'une institution de prévoyance publique. Le PL empiète ainsi sur l'autonomie garantie par le droit fédéral aux institutions de prévoyance de droit public et ne respecte dès lors pas le droit supérieur.

Il rappelle, à titre liminaire, que la gestion de la fortune de prévoyance est régie par le droit fédéral, en particulier la Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle (LPP) et l'Ordonnance sur la prévoyance professionnelle vieillesse (OPP2), qui encadrent ce domaine de manière exhaustive. Dans une institution de prévoyance, la responsabilité de la stabilité financière incombe à

un organe paritaire, dont les membres ont un devoir fiduciaire envers les assurés et engagent leur responsabilité personnelle. En contrepartie, cet organe dispose de compétences intransmissibles, pour définir les objectifs, les principes et les processus de placement de la fortune, par voie réglementaire. Il considère que le PL et son amendement rompent cet équilibre entre responsabilités et compétences.

Premièrement, le texte inscrit dans une loi du Grand Conseil des règles qui, selon l'OPP2, doivent figurer dans un règlement édicté par l'organe paritaire. L'art. 71 LPP définit les objectifs de la gestion de la fortune de prévoyance. L'art. 51a prévoit qu'il est de la compétence de l'organe paritaire d'une institution de surveillance de définir comment il doit mettre en œuvre cette disposition. Cette compétence est qualifiée par le droit fédéral de compétences intransmissibles et inaliénables. Cela signifie que le comité paritaire ne saurait ni renoncer à l'exercer, ni même la déléguer. Cette lecture de la loi est confirmée par l'art. 49a de l'OPP2, qui prévoit que l'organe paritaire doit éditer un règlement dans lequel il fixe les objectifs, les principes ainsi que l'organisation et la procédure régissant le passement de la fortune de prévoyance. Il doit également fixer les exigences auxquelles doivent satisfaire les personnes et les institutions qui placent et qui gèrent la fortune.

Il souligne que la doctrine confirme l'applicabilité de ces règles tant aux institutions de droit privé que de droit public, excluant toute intervention des collectivités publiques dans la définition des objectifs de placement. Il en déduit que l'amendement, à l'instar du projet initial, est contraire au droit fédéral et à la constitution genevoise.

Deuxièmement, le texte viole le principe de gestion paritaire, en prévoyant un comité d'évaluation non paritaire et institué par la loi, alors même que l'OPP2 confie cette responsabilité à l'organe paritaire. Pourtant, ce comité jouerait un rôle déterminant dans les décisions relatives à la gestion immobilière. Troisièmement, ce comité ne satisfait pas aux exigences de l'OPP2 pour intervenir dans la gestion de la fortune, la liste des entités habilitées étant exhaustive et n'incluant pas les associations mentionnées dans l'amendement.

Il conclut que le projet et son amendement introduiraient des dispositions incompatibles avec le droit supérieur et affaibliraient la capacité de la CPEG à se voir attribuer des immeubles en application de l'art. 25A LCPEG. Il précise que la CPEG ne se prononce pas sur les objectifs poursuivis, mais souhaite pouvoir continuer à participer à une politique immobilière en faveur du logement accessible, conformément à la volonté exprimée lors de l'adoption de la loi 12228. Enfin que la CPEG souhaite maintenir son autonomie dans la gestion de la fortune de prévoyance, conformément au droit fédéral, et propose

d'exclure les caisses publiques de prévoyance du champ d'application du projet par l'ajout d'un alinéa à l'art. 4 du projet initial ou par une modification de l'amendement général.

Un commissaire PLR dit ne pas poser de questions sur les points juridiques. Il émet l'hypothèse que la CPEG est une entité qui acquière des terrains pour faire du logement et du rendement pour ses assurés, mais qu'elle ne vend pas (tout du moins ces dernières années) de biens-fonds à valoriser.

M. Crestin confirme que l'objectif poursuivi est majoritairement fiduciaire, avec un parc immobilier en qui s'agrandit et s'embellit. Il précise toutefois qu'il existe des activités annexes. Il mentionne, d'une part, des opérations immobilières multi-acteurs, notamment en zone de développement à Genève, dans lesquelles la CPEG peut être amenée à céder des droits réels à d'autres opérateurs, tels que des coopératives ou des entités réalisant du logement d'utilité publique, comme l'Hospice général. Dans ce cadre, des droits de superficie ou des droits à bâtir peuvent être cédés afin de permettre la réalisation de projets complexes. Il estime qu'un mécanisme d'appel d'offres et de mise en concurrence, analogue à celui prévu par l'AIMP, irait à l'encontre d'objectifs d'intérêt public et de développement de logements. Il indique, d'autre part, que la gestion du portefeuille immobilier implique, à terme, des opérations d'ajustement. Certains objets pourraient ne plus correspondre aux directives de placement, et un travail de réorganisation du portefeuille pourrait ainsi être nécessaire. Ces opérations seraient rendues plus complexes avec le PL.

Un commissaire PLR revient sur le fond. Il relève que, lorsque des terrains sont détenus, ils peuvent être attribués à d'autres mandataires. Il demande selon quelles modalités ces mandataires sont choisis et sélectionnés.

M. Crestin répond que dans certains cas, l'attribution est quasi obligatoire. Cela peut résulter de la présence d'opérateurs déjà désignés par l'administration cantonale, dans le cadre de grands projets impliquant plusieurs acteurs avec lesquels la CPEG doit composer. Ces attributions peuvent concerner des autorités publiques, pour la réalisation d'équipements publics, ce qui peut conduire à céder des droits réels. Ces opérations s'inscrivent dans un écosystème principalement public ou social, et il ne s'agit pas de cessions à des investisseurs privés dans un objectif spéculatif.

Le commissaire PLR dit que l'amendement ne traite pas des équipements publics. En revanche pour les logements, il demande quel est l'acteur qui définit le choix d'une coopérative ou une autre.

M. Crestin répond que c'est en lien avec l'administration cantonale. Pour les Grands Esserts par exemple, la CPEG a déjà cédé (via arrêté du Conseil

d'Etat) un certain nombre de mètres carrés à la fondation communale de Veyrier, pour réaliser des logements. Il y a une deuxième étape où la CPEG sera amenée à céder environ 12 000 m² de droits à bâtir, dans des accords complexes avec l'OU, l'OCLPF et les autorités communales, pour construire les parts de la LGZD. La décision est coordonnée par l'OCLPF, mais se fait entre investisseurs privés, mais surtout publics.

Le commissaire PLR entend que la CPEG applique ce que l'Etat lui dit de faire.

M. Crestin dit qu'il y a une certaine politique du logement dans le canton, mais que c'est coordonné. L'OCLPF laisse les investisseurs privés se coordonner, et il y a une validation a posteriori.

M. Decor dit que les communes ont des besoins et qu'elles ont parfois des moyens, mais ce n'est pas toujours le cas. Pour faire avancer les projets, des négociations se mettent en place. A Veyrier, la commune a eu des doléances sur des terrains qu'elle ne possédait pas. Il rappelle les référendums communaux. Pour apaiser les tensions, des négociations entre acteurs se font. La commune souhaitait avoir certains logements à gérer avec sa fondation immobilière. Il dit que la CPEG aurait préféré tout construire, mais qu'il y aurait eu des freins. Aussi, une coordination entre acteurs s'est faite pour faire avancer le projet. L'Etat est une des parties prenantes des négociations entre investisseurs publics et privés.

Le commissaire PLR comprend que ce sont des accords entre eux pour l'attribution des terrains publics. Il rappelle que dès le moment où le canton recapitalise à hauteur de milliards, la CPEG appartient en partie à tous les Genevois.

M. Decor revient sur la recapitalisation. La première recapitalisation remonte à la fusion de 2014, au cours de laquelle un montant de 800 millions a été apporté. Cette nécessité découlait du cadre légal antérieur, dans lequel les caisses de pension étaient régies par des statuts votés par le Grand Conseil, fixant à la fois les prestations et le financement, et où les comités géraient mais ne prenaient aucune mesure. Durant de nombreuses années, il y a eu du laisser-aller, car il y avait assez d'argent (pas de négociation avec les syndicats, pas d'augmentation des cotisations), et les équilibres politiques leur étaient favorables. Or, suite de la révision du droit fédéral en 2010, la responsabilité a été transférée aux comités des caisses, impliquant de leur conférer les compétences nécessaires. Il a été décidé que le financement relevait de l'autorité publique, tandis que les prestations relevaient du comité, afin de permettre un équilibre entre ces deux éléments. Ensuite un équilibre a dû être retrouvé, car le taux de capitalisation s'est retrouvé en dessous de ce qui était

attendu au moment de la fusion. Il rappelle que cet équilibre datait de 1978, et que plusieurs discussions ont eu lieu. Ce n'est pas la faute de quelqu'un ni un problème de gestion, mais tout le monde en a profité, sauf qu'il a fallu se contraindre à être capitalisé à hauteur de 80%. La décision prise en 2020 visait à renforcer la capitalisation, permettant d'atteindre un taux de couverture de 75%, puis 78,6% en fin d'année, avec une fortune sous gestion de 23 milliards, contre 11 milliards en 2014. Il estime que les montants apportés correspondent aux financements qui n'avaient pas été réalisés les décennies précédentes.

Il précise que les terrains détenus par la CPEG constituent des propriétés privées de l'institution, et non des biens publics. Il souligne que, bien que la CPEG soit une entité de droit public, ses actifs appartiennent à ses assurés, et non aux contribuables, de même que l'AVS n'appartient pas à tout le monde, car tout le monde y cotise.

Le commissaire PLR concède qu'il peut y avoir des arrangements, mais estime qu'il faut de la transparence à partir du moment où une entité publique est engagée (montants, processus décisionnels). Le citoyen a besoin de cela afin d'éviter de perdre confiance dans les institutions.

M. Crestin dit que la question est complexe. La transparence est assurée dans un certain nombre de documents accessibles à tout le monde. On parle de cession de droits réels, en zone de développement, où le cadre légal est très clair. Il assure que le prix du foncier est encadré par l'Etat et qu'il n'y a pas de surprises, car les montants sont connus. De plus, les règles du jeu sont explicites et très contraignantes (respect de typologie et de standards de l'OCLPF). Il faut respecter les parts de logements de la LGZD, d'où la cession de droits réels à des opérateurs qui sont chargés de faire du logement social ou de la PPE. Il estime que tout est fait dans la plus grande transparence et que le risque d'arrangements entre amis est moindre.

M. Decor dit que la FAO publie les montants et les prix et qu'il y a une totale transparence.

Le commissaire PLR dit que l'attribution des droits n'est pas publique, à savoir la manière dont c'est attribué.

Un autre commissaire PLR dit qu'il souhaite comprendre la politique de vente. Il a été indiqué qu'il n'y avait pas de spéculation. Or, quand un actif est vendu, soit en droit réel, soit un droit de superficie en pleine propriété, il émet l'hypothèse que la vente se fait au plus offrant.

M. Crestin dit avoir distingué deux situations. D'une part, le nettoyage de portefeuille immobilier n'a pas encore été réalisé, et donc la procédure n'est donc pas fixée, mais cela pourrait se faire au plus offrant. D'autre part, dans le cadre des opérations en zone de développement, notamment pour des projets

d'utilité publique, les cessions ne se font pas au plus offrant. Elles interviennent selon des conditions fixées par la loi, en particulier la LGZD, avec des opérateurs habilités à réaliser des logements d'utilité publique, tels que des HM ou HBM. Dans ce contexte, les prix et les droits à bâtir sont encadrés de manière stricte et ne suivent pas la logique de marché.

Le commissaire PLR relève que personne ne peut se soustraire à la loi. Il relève toutefois que l'objectif fixé par l'art. 4 LCPEG est de générer des revenus pour les assurés et demande confirmation que, dans ce contexte, aucune politique sociale n'est poursuivie.

M. Crestin dit qu'ils appliquent la loi et qu'ils s'assurent que l'espérance de rendement et les intérêts financiers de la CPEG sont préservés. Sinon, les transferts ne sont pas faits.

Le commissaire PLR demande si les ventes se font au plus offrant, dans les meilleures conditions financières possible.

M. Crestin dit que leurs intérêts financiers sont respectés. Comme il n'y a pas de procédure de mise en concurrence, il n'y a pas plusieurs offres, mais le cadre légal doit être respecté.

Le commissaire PLR dit ne pas comprendre pourquoi les ventes ne se font pas au plus offrant.

M. Crestin répond qu'il s'agit de zones de développement. Le plus offrant signifie qu'il y a un appel d'offres. Ici l'offre qui est négociée est prise, avec une coopérative ou la commune par exemple. Le maximum prévu par la loi sera visé.

Le commissaire PLR demande si la CPEG se comporte comme un promoteur lambda dans la valorisation de ses actifs.

M. Decor indique que, dans la gestion courante, la CPEG agit comme un acteur lambda, en assurant l'entretien, la rénovation et la mise en location des immeubles à des loyers correspondant aux prix du marché. S'agissant du développement et des acquisitions, elle intervient également comme un acteur ordinaire, en répondant aux appels d'offres et en procédant à des acquisitions dans différents domaines. Toutefois, en zones de développement, elle agit de la même manière, mais il y a une limitation des prix au mètre carré. Dans ce contexte, les opérations se font au plus offrant, mais les prix sont contrôlés et il n'y a pas de négociations.

M. Crestin ajoute que l'institution ne se considère pas comme un promoteur spéculatif. La CPEG a des objectifs de stabilité de rendement, il y a des objectifs ESG, ainsi que des objectifs financiers d'espérance de rendement. Tout doit être concilié. Aussi, ce n'est pas le plus offrant qui est visé. Pour le

positionnement immobilier, les loyers pas trop chers sont visés, mais il faut qu'ils soient stables et qu'ils puissent progresser dans le temps.

Le commissaire PLR comprend ces explications mais dit qu'il serait surpris que la politique de vente soit sociale.

M. Decor dit qu'ils ont une politique d'acquisition et de maintien du parc sur le long terme.

Le commissaire PLR comprend que ce PL ne devrait presque pas les concerner.

M. Bouchardy dit que cette autonomie qui découle du droit fédéral a été défendue à maintes reprises devant les commissions, à chaque fois qu'un PL tente de la mettre à mal (p. ex. lors de la loi climat).

M. Decor dit qu'il y a eu des avis de droit à plusieurs reprises qui ont stipulé qu'il est possible d'encourager le comité à faire des choses, mais qu'il n'est pas possible de le contraindre.

Une commissaire S indique qu'elle souhaite obtenir une précision sur la mécanique de l'aménagement. Elle dit être convaincue de l'absence d'arrangements entre amis, et que de vraies négociations ont lieu entre opérateurs. Elle dit avoir fait partie d'une fondation immobilière de droit public et avoir toujours constaté que le travail se faisait de concert avec tous les partenaires. Elle souhaite que soit rappelé comment se font ces négociations du point de vue de l'aménagement, à travers un exemple concret.

M. Crestin reste sur l'exemple de Veyrier, où les opérations d'aménagement impliquent la réalisation d'équipements publics ainsi que le respect des catégories prévues par la LGZD et la LGL. Si la CPEG devait intervenir seule, elle devrait réaliser l'ensemble des typologies requises, ce qui n'est pas souhaité, notamment pour la PPE. Aussi, il est nécessaire de s'associer à d'autres opérateurs, notamment par des échanges ou des cessions de droits à bâtir. La CPEG cherche à maximiser la part ZD-LOC, et propose les LUP à d'autres opérateurs par exemple. Dans le cas de Veyrier, des accords en cours de finalisation prévoient des échanges et cessions de droits à bâtir entre investisseurs, afin d'optimiser la répartition des différentes catégories de logements. Ces opérations font l'objet de conventions établies en transparence avec les autorités communales et cantonales (OCLPF et OU), afin de définir les échanges, les cessions et les coûts associés, dans une logique d'égalité de traitement entre propriétaires. Il précise enfin que la réalisation des équipements publics dépend des dispositions prévues (PLQ), et peut donner lieu soit à des cessions gratuites, soit à des cessions onéreuses ou à la constitution de servitudes.

Il assure que ce ne sont pas des arrangements entre amis, mais bien des négociations complexes, avec de acteurs tant privés que publics et que les autorités sont toujours là pour contrôler et accompagner dans les démarches.

La commissaire S relève qu'une fois que les projets sont négociés des recours interviennent. Elle demande quel est le véritable écueil de ce type de processus.

M. Crestin explique que la condition fondamentale réside dans une entente entre les autorités cantonales et communales. Ensuite, la situation varie selon les communes, en fonction de contextes politiques et sociétaux différents, mais il s'agit de construire un partenariat solide avec les communes, afin d'assurer un alignement des intérêts entre celles-ci et les investisseurs, notamment en prévision des recours. Ceci a été fait sur divers projets, à Chêne-Bougeries ou Veyrier, où il s'agissait de comprendre les enjeux pour chaque commune.

Il ajoute que, s'agissant des recours, les leviers d'action sont limités et que la réduction des risques repose principalement sur le travail préalable de concertation conduit avec l'OU, permettant d'intégrer les attentes des riverains.

La commissaire S demande si l'art. 25A, al. 3 LCPEG a déjà été utilisé.

M. Crestin répond par l'affirmative, à plusieurs reprises. Cela a été mis en œuvre et des cessions ont eu lieu. Il dit que la dernière fois remonte à une parcelle à la rue de Lyon en 2023, pour un développement que la CPEG réalise. Le mécanisme et la gouvernance fonctionnent bien.

La commissaire S dit que beaucoup de questions ont été posées sur les ventes de la CPEG, mais que le PL est problématique surtout parce qu'il rendrait l'art. 25a inopérant. Elle soutient que c'est aussi une manière par laquelle la CPEG construit.

M. Crestin dit que c'est un excellent commentaire puisque cette solution résout plusieurs choses en un seul levier. Il s'agit d'un mécanisme de remboursement de l'Etat à la CPEG, portant sur des montants conséquents ; cela permet de doter la CPEG d'actifs généralement en adéquation avec ses besoins, afin de garantir des rendements raisonnables sur le long terme ; le dispositif permet de mobiliser l'ingénierie immobilière interne de la CPEG, afin de s'appuyer sur ces compétences et de concrétiser rapidement la valorisation de ces actifs.

M. Decor ajoute, en lien avec le droit fédéral, qu'il ne s'agit pas d'une décision du canton consistant à rembourser un montant donné à une échéance déterminée. La CPEG décide des biens à transférer et garde la maîtrise des montants et des valorisations découlant de ces échanges.

La commissaire S en déduit que sans un tel mécanisme, le canton devrait recapitaliser en liquide des montants bien plus élevés.

M. Decor dit que les montants en cash sont toujours les mêmes (200 millions par an). Pour le reste, ce sont des actifs immobiliers, donc c'est différent. L'avantage du cash est qu'il est placé, tandis que les actifs immobiliers sont développés et la performance de ces derniers est maîtrisée sur le long terme.

M. Crestin souligne que les montants en cash ne sont pas toujours la meilleure option, car il faut trouver le véhicule de placement pour les investir. Pour les actifs immobiliers, cela part directement dans la chaîne de production de développement de la ville, pour répondre à la pénurie de logements.

La commissaire S revient sur les prix des loyers pratiqués en ZD-LOC libre. Elle dit comprendre qu'en confiant cette tâche à la CPEG, les prix resteraient raisonnables et accessibles pour la classe moyenne. Tout du moins plus que si c'était confié à un promoteur privé, après les 10 ans de contrôle des prix de l'Etat. Aussi, il s'agirait d'une manière de garantir des loyers accessibles. Elle demande confirmation de cette pratique.

M. Decor dit que la CPEG n'est pas le bras armé pour la politique immobilière ou du logement du canton. L'objectif reste de faire du rendement pour les assurés. Des politiques ESG (environnement, social et gouvernance) sont appliquées. Des objectifs existent, mais ils ne sont pas d'avoir les loyers les plus élevés du quartier. Ce n'est pas une fondation immobilière communale qui fait des loyers bas. L'objectif est d'avoir une durabilité dans les loyers, avec des immeubles pleins constamment. Il y a aussi une politique des loyers qui peut s'adapter aux coûts de la vie genevoise. L'ASLOCA considère que la CPEG est un bailleur plutôt acceptable.

M. Crestin dit que la CPEG a une politique de loyer indexé, et n'est pas au taux hypothécaire, lequel n'est pas systématiquement appliqué à l'indexation. Ensuite, une rentabilité globale à l'échelle du parc est visée (300 immeubles – 10 000 logements). L'objectif visé est de rester dans les moyennes du canton. En ZD-LOC le rendement est parfaitement en ligne avec les attentes de rendement de la CPEG.

Un autre commissaire S demande quels sont les rendements de la CPEG et s'ils restent autour des 4%.

M. Crestin répond qu'ils sont en moyenne plus bas que 4%. Il dit que les hausses sont modérées, et qu'il y a aussi des investissements dans la rénovation énergétique des immeubles. Ceci a d'ailleurs quelque peu creusé les rendements.

M. Decor ajoute que cela représente entre 35 et 40 millions d'investissements pour les rénovations et l'entretien chaque année.

Le commissaire S demande quel est le taux d'augmentation des loyers.

M. Crestin répond que c'est un peu plus bas que l'inflation.

Un commissaire PLR revient sur le mécanisme de l'art. 25A, al. 3 LCPEG. Il comprend qu'à la demande de la CPEG, l'Etat fait des cessions pour un remboursement. Il demande comment est évalué le prix du terrain.

M. Crestin dit que la loi est relativement ouverte. Un comité technique existe (composé du DF, du DT et de la CPEG) et il y a une expertise externe par un indépendant.

M. Decor explique qu'il n'y a plus de vente à l'Etat qui se fait sans expertise externe.

Un autre commissaire PLR rebondit sur l'art. 25A, al. 3 LCPEG. Il comprend que ce mécanisme date des recapitalisations, mais que cela n'est pas fait de manière régulière.

M. Decor dit qu'il y a un comité technique, mais aussi un comité de pilotage. Un listing a été fait de tout ce qui devait être fait (terrains à construire, etc.). Il y a eu une sélection de ce dont avait besoin la CPEG. En fonction de la prise de valeur des biens, ou de l'intérêt de l'Etat à les céder ou non, chaque année la liste est passée en revue, mais les cessions ne se font pas tant que les PLQ ne sont pas adoptés.

Le commissaire PLR comprend que cela a encore lieu régulièrement.

Audition de M^{me} Valentine Pillet, présidente, de M. Simon Reichen, secrétaire général, et de M^{me} Laure Peyrot Stucki, membre du comité, APCG, 3 juin 2026

M^{me} Pillet indique que l'association regroupe une quarantaine de membres actifs dans le domaine de la promotion et de la construction sur le territoire genevois, principalement en zone de développement. Elle rappelle que, lors de sa première audition sur ce projet de loi, l'association avait exprimé certaines réserves. Elle relève que la nouvelle version du projet répond aux préoccupations de ses membres et que l'association soutient désormais le texte.

Elle explique que, dans un contexte d'aménagement du territoire de plus en plus tendu, notamment en matière de foncier et face à des attentes croissantes de la population en termes de qualité, attentes que l'association souhaite soutenir, une plus grande transparence dans l'attribution des terrains publics destinés à leur développement et à leur exploitation lui paraît indispensable. Elle estime que toute procédure de mise en concurrence, que ce soit sous la

forme d'un concours d'architecture ou d'un appel d'offres ouvert, stimule la créativité, améliore la qualité des projets et conduit généralement à une satisfaction globale reconnue. Pour cette raison, l'association soutient le projet de loi.

Elle revient sur la lourdeur de la procédure initialement proposée, qui s'apparentait selon l'association aux règles applicables aux AIMP. Elle relève que la nouvelle mouture du projet répond pleinement aux inquiétudes exprimées lors de la première audition et la juge très satisfaisante. Elle salue en particulier l'introduction du comité d'évaluation prévu à l'article 14, composé de divers acteurs du territoire et favorisant la co-construction, le partage d'expériences ainsi que la mise en valeur des différents métiers et acteurs actifs sur le territoire.

Une commissaire S se dit étonnée, dès lors que les possibilités de recours subsistent dans le nouveau projet de loi. Elle rappelle que l'une des préoccupations de l'association concernait précisément l'allongement des procédures et estime que l'introduction d'un tel formalisme n'est pas de nature à accélérer les projets de construction. Elle relève également que plusieurs retours ont été formulés concernant la composition rigide du comité d'attribution. Selon elle, certaines communes et organismes publics attribuant des droits de superficie devraient pouvoir faire intervenir d'autres acteurs selon les projets concernés.

M^{me} Peyrot Stucki indique que l'association était partagée sur la question du recours lors de la première audition. Elle relève qu'elle considérait effectivement que l'application par analogie des règles des AIMP était trop lourde. Elle admet que les recours peuvent entraîner une perte de temps, mais précise que l'APCG est sensible à cette question et estime qu'il est difficilement concevable que l'attribution de terrains publics soit soustraite à tout contrôle juridictionnel. Elle rappelle que, dans le domaine immobilier, des recours existent contre les marchés publics, les PLQ ou encore les autorisations de construire et qu'il ne viendrait à l'idée de personne de supprimer ces possibilités au seul motif qu'elles rallongent les délais.

Elle ajoute que le recours ne peut être exercé que lorsqu'un candidat estime que les règles n'ont pas été respectées. Selon elle, le projet de loi vise précisément à instaurer des règles claires d'attribution ainsi qu'une motivation des décisions, ce qui devrait réduire le risque de recours. Elle souligne en outre que plusieurs dispositions ont été prévues afin d'éviter les recours dilatoires : absence d'effet suspensif automatique, délai de recours limité à vingt jours, absence de suspension des délais et impossibilité d'invoquer l'opportunité de la décision. Elle considère ainsi qu'il s'agit d'un contrôle juridictionnel relativement encadré, constituant le prix à payer pour garantir la transparence.

M^{me} Pillet estime que la diversité des membres appelés à siéger au sein du comité permet d'enrichir les débats et d'apporter des points de vue complémentaires. Elle considère que, pour certains projets spécifiques, il serait possible de faire appel à des spécialistes externes participant aux discussions sans disposer d'un droit de vote, ce qui lui paraît suffisant.

La commissaire S relève que le parallèle effectué avec les AIMP ne lui paraît pas pertinent, dès lors que, dans ce cadre, l'Etat acquiert des prestations, ce qui justifie davantage l'existence d'une procédure de sélection et d'un droit de recours. Elle estime également que les PLQ relèvent d'une logique démocratique propre à l'aménagement du territoire. En l'espèce, elle considère qu'il s'agit d'une situation dans laquelle l'Etat développe un projet sur son propre terrain et que les mêmes logiques ne s'appliquent pas. Elle indique dès lors ne pas partager l'analyse de l'APCG.

M^{me} Peyrot Stucki ne partage pas cette appréciation et considère qu'un contrôle demeure nécessaire précisément parce qu'il s'agit de terrains appartenant à des collectivités publiques.

Un commissaire Ve revient sur la composition de l'association et relève qu'il n'y figure pas de coopératives telles que la CODHA ou la Coopérative Equilibre. Il demande quelle en est la raison.

M^{me} Peyrot Stucki précise que l'APCG n'est pas une faîtière mais une association.

Le commissaire Ve observe toutefois que l'association regroupe plusieurs entreprises et estime qu'elle entre de ce fait dans la catégorie des faîtières.

M^{me} Pillet répond que les coopératives concernées n'ont jamais demandé à adhérer à l'association, laquelle n'a donc jamais eu à se prononcer sur une éventuelle candidature.

Le commissaire Ve demande si cette situation s'explique par une différence de philosophie ou si elle résulte d'une volonté particulière.

M^{me} Peyrot Stucki répond qu'il conviendrait de poser la question aux coopératives concernées, l'APCG n'ayant reçu aucune demande d'adhésion.

Le commissaire Ve indique que ce projet de loi l'inquiète au regard des objectifs en matière de logements d'utilité publique, ainsi que de l'intérêt manifesté par le canton et la population pour les coopératives, notamment à la lumière des récentes votations. Il évoque également la nécessité de densifier le tissu bâti existant en raison de la rareté du territoire genevois. Il relève que les logements d'utilité publique contribuent à cet objectif et qu'ils impliquent un effort particulier qui n'existe pas toujours dans le secteur privé. Il rappelle que la part des logements d'utilité publique est actuellement d'environ 8% et que

le canton vise un taux de 20%. Il demande aux auditionnés ce qu'ils pensent de ces préoccupations et du risque que le projet de loi ne favorise pas davantage le logement d'utilité publique.

M^{me} Peyrot Stucki rappelle que les acteurs privés sont eux aussi soumis à l'obligation de réaliser des logements d'utilité publique, en particulier dans le cadre de la politique des trois tiers prévue à l'article 4a. Elle relève que tous les acteurs sont soumis à l'exigence de réaliser au minimum un tiers de logements d'utilité publique.

M^{me} Pillet indique que le projet de loi ne remet nullement en cause cette répartition ni l'objectif consistant à répondre aux besoins prépondérants de la population lors de l'attribution des terrains.

M^{me} Peyrot Stucki ajoute que le projet ne porte pas sur le contenu de la décision elle-même, mais uniquement sur la manière dont celle-ci est prise.

Le président précise qu'une faîtière regroupe des associations. Il cite l'exemple de la FIFA et relève que l'APCG n'est pas une faîtière, mais une association regroupant des constructeurs privés.

Un commissaire PLR revient sur les valeurs seuils prévues à l'article 9 pour le déclenchement de la procédure d'adjudication et demande si celles-ci paraissent adéquates aux yeux de l'association.

M^{me} Pillet répond par l'affirmative. Elle considère qu'il s'agit d'une amélioration de ne plus dissocier le bâti du non-bâti et estime que le seuil de 1,5 million de francs correspond approximativement à une valeur moyenne basse des transactions observées. Selon elle, ce montant est susceptible de concerner des projets permettant la réalisation d'un nombre significatif de logements et justifie dès lors l'application de règles garantissant la transparence de l'attribution des terrains.

M^{me} Peyrot Stucki revient sur les cas d'urgence ainsi que sur les contraintes techniques ou économiques pouvant rendre une mise en concurrence impossible. Elle relève que le projet de loi instaure une règle générale tout en prévoyant certaines exceptions, ce qui lui paraît offrir une souplesse adéquate.

Le commissaire PLR revient sur le délai de recours de vingt jours et demande si cette évolution est considérée comme positive par l'association.

M^{me} Peyrot Stucki répond par l'affirmative.

Audition M. Nicolas Walder, conseiller d'Etat, DT, 10 juin 2026

M. Walder indique que la commission a déjà reçu la position de l'office ainsi que celle du département et qu'il n'entrera donc pas dans le détail du traitement du projet. Il affirme être opposé à ce texte pour plusieurs raisons.

Premièrement, il estime que son titre est trompeur. Selon lui, le projet demande davantage de transparence comme si celle-ci n'existait pas déjà, alors que les processus actuels sont transparents. Il reconnaît que ces processus peuvent ne pas convenir à certains commissaires, mais souligne qu'ils sont connus et accessibles à toutes les personnes qui s'y intéressent.

Deuxièmement, il considère que la mise en œuvre du projet engendrerait des coûts importants et ralentirait les procédures. Il évoque les accords intercantonaux sur les marchés publics (AIMP), souvent critiqués selon lui en raison de leur rigidité. Il relève que ces mécanismes empêchent parfois de privilégier des acteurs locaux ou de mettre en œuvre certaines politiques publiques, notamment dans le domaine du logement. Il cite l'exemple des initiatives populaires visant à développer les coopératives d'habitation et estime que le cadre proposé limiterait la capacité des autorités à répondre à ce type de volonté populaire.

Il évoque ensuite les politiques du logement menées par les communes. Il relève que plusieurs communes s'investissent activement dans ce domaine et cherchent à favoriser l'accès au logement de leurs habitants. Il rappelle que nombre d'entre elles ont créé des fondations immobilières distinctes de leurs comptes communaux, ce qu'il considère comme un signe de bonne gouvernance. Selon lui, le canton a adopté une logique similaire en déléguant une partie de sa politique foncière du logement à des fondations, des coopératives d'habitation ou d'autres acteurs, tout en conservant un contrôle sur les objectifs poursuivis.

Il souligne que ces fondations communales reçoivent souvent des terrains de gré à gré afin de réaliser les objectifs définis par les communes. Il rappelle que ces choix découlent de décisions des conseils municipaux et s'inscrivent donc dans un processus démocratique et transparent. Selon lui, les représentants de la population considèrent généralement que ces fondations sont mieux à même de répondre aux besoins locaux qu'un appel d'offres ouvert. Il estime que la possibilité d'attribuer des terrains à des fondations communales contribue à l'engagement des communes dans la politique du logement. Il invite dès lors les députés à ne pas remettre en cause un mécanisme qui participe, selon lui, à la résolution de la crise du logement.

M. Walder indique que, si la commission va dans cette direction, les communes pourraient construire directement elles-mêmes et ne plus passer par leurs fondations immobilières. Il ajoute qu'elles pourraient assurer le portage immobilier au sein même de leur administration. Dans ce cas, il n'y aurait plus de cession de biens et le projet de loi ne s'appliquerait plus. Selon lui, cela constituerait une incitation pour les entités publiques à développer leurs

propres structures de portage, ce qui est contraire à l'objectif recherché par les auteurs du texte.

Il ajoute que le canton traverse une crise du logement et estime que, si le projet est adopté, il fera probablement l'objet d'un référendum. Selon lui, cela rouvrirait un bras de fer entre les différents modèles de développement du logement, qu'ils soient publics, privés ou coopératifs, alors qu'il est actuellement tenté de construire une forme de paix du logement.

Il considère que le projet part peut-être d'une bonne intention en matière de transparence. Toutefois, il relève que les mêmes groupes politiques ont également déposé un autre projet demandant un allègement des procédures administratives afin d'accélérer la production de logements. Selon lui, le PL 13659 va dans le sens inverse puisqu'il ajoute des procédures et risque de ralentir les projets. Il invite dès lors la commission à ne pas l'adopter.

Le président revient sur la notion de portage immobilier et demande à M. Walder de préciser le mécanisme évoqué. Il rappelle que celui-ci a indiqué que le projet pourrait avoir pour effet pervers d'inciter les entités publiques à recourir davantage à ce type de fonctionnement.

M. Walder prend l'exemple de la Ville de Carouge. Il explique que si la commune souhaite attribuer un terrain à sa fondation immobilière afin qu'elle construise des logements, une transmission de gré à gré ne serait plus possible selon lui et devrait passer par un appel d'offres ouvert. Il relève que tel est précisément l'objectif du projet de loi.

M. Walder indique que, si la Ville de Carouge souhaitait contourner cette loi, elle pourrait construire elle-même les immeubles sur sa parcelle sans passer par une fondation et donc sans procéder à un appel d'offres. Selon lui, cela constituerait une incitation pour les communes à ne plus déléguer à leurs fondations la construction de leur patrimoine immobilier, alors même que ces fondations fonctionnent selon des règles transparentes et ouvertes. Il rappelle que leurs règles de fonctionnement font l'objet de délibérations et estime que les communes pourraient facilement contourner le dispositif en conservant la propriété du foncier et en réalisant directement les projets par l'intermédiaire d'un service de l'administration.

Le président relève qu'il ne s'agit pas tout à fait de portage immobilier.

M. Walder en convient, mais nuance son propos en indiquant qu'une entité publique pourrait gérer elle-même ses biens immobiliers. Il estime que le fait de déléguer la gestion immobilière, notamment en matière de logement, à des fondations constitue une bonne pratique de gouvernance. Selon lui, il ne faudrait pas inciter les collectivités publiques à s'improviser gestionnaires de logements et à devoir administrer elles-mêmes leur parc immobilier.

Une commissaire Ve revient sur l'idée selon laquelle ce projet de loi reposerait sur un manque de transparence. Elle demande pour quelle raison cette critique est formulée alors que les informations sont publiques.

M. Walder répond que cela demeure un mystère pour lui. Il indique que si l'objectif est de favoriser davantage les promoteurs privés dans l'attribution des parcelles, il s'agit d'un débat politique. En revanche, s'il est réellement question de transparence, il souligne que toute liste des terrains attribués au cours des dix dernières années peut être fournie aux députés sur demande. Selon lui, la transparence existe déjà et aucune attribution n'a été réalisée par favoritisme ou selon le bon vouloir d'un magistrat. Il rappelle que les terrains sont attribués à des fondations ou à des entités contrôlées, dont les comptes, cahiers des charges et activités sont soumis à l'approbation du Grand Conseil. Il estime même que si les attributions étaient réalisées directement par des entités publiques, le niveau de contrôle serait moindre. Il reconnaît que les fondations ne produisent pas encore suffisamment de logements, mais considère qu'il est faux d'affirmer qu'il n'existe pas de transparence.

Il précise enfin qu'il se tient à la disposition de la commission chaque fois que celle-ci souhaite l'entendre.

Discussions, le 17 juin 2026

Une commissaire S fait référence au document faisant la synthèse des réponses. Elle attire l'attention des députés sur le fait que les « oui » concernent les réponses reçues et non leur contenu. Or, la grande majorité des entités se sont prononcées contre le projet.

Une autre commissaire S relève que seules deux entités se sont prononcées en faveur de l'amendement général (APCG et CGI). La FTI n'a pas d'avis sachant qu'un amendement l'a exclue du champ d'application de la loi. Tous les autres auditionnés se sont prononcés en défaveur et du projet, même amendé. Elle relève que le PL 13659 avec son amendement crée une spécificité genevoise dans la mesure où, bien qu'il ne reprenne pas telles quelles les règles de l'AIMP, il s'en inspire largement. Or, l'AIMP vise à encadrer les situations dans lesquelles l'Etat choisit un prestataire auquel il confie un contrat impliquant de dépenser des fonds publics, ce qui ne s'applique pas au cas présent, vu qu'il s'agit de la mise en œuvre d'une politique du logement sur des terrains appartenant à l'Etat. Il serait inadmissible d'imposer au secteur privé les mêmes contraintes dans une situation comparable et illogique de soumettre l'Etat à de telles exigences lorsqu'il agit dans l'intérêt public sur son propre patrimoine.

Elle qualifie le projet de Genferei et estime qu'il comporte de nombreuses erreurs ainsi que plusieurs problèmes non résolus, notamment de conformité au droit supérieur. Le dispositif repose sur un seuil lié de prix de vente alors que, dans de nombreux contrats, l'élément déterminant est la rente liée aux droits à bâtir. Le mécanisme proposé ne serait dès lors pas applicable à de nombreuses situations. Ensuite, le seuil fixé à 1,5 million de francs conduirait, à terme, à soumettre un nombre croissant de ventes de PPE à la procédure prévue par le projet, compte tenu de l'évolution des prix du marché. Elle estime par ailleurs que le projet soulève d'importants problèmes d'inégalité de traitement, notamment en excluant du champ d'application, seule la FTI. En application du droit fédéral, les caisses de pension autonomes doivent gérer elles-mêmes leur patrimoine et ne peuvent être pilotées par d'autres entités. L'instauration d'un comité d'attribution chargé de décider à la place de la Caisse porterait atteinte à l'indépendance des institutions de prévoyance.

Elle relève que le parti qui dénonce habituellement la longueur des procédures propose ici de manière contradictoire un dispositif qui ajoute une nouvelle étape administrative, un comité supplémentaire ainsi qu'une voie de recours supplémentaire, soit des éléments qui entraîneront inévitablement un allongement important des procédures et une lourdeur administrative. Certes, s'agissant des recours, il est indiqué que ceux-ci ne bénéficieraient pas automatiquement de l'effet suspensif. Or, évidemment il n'est pas possible d'exclure le droit d'obtenir la restitution de l'effet suspensif, sans vider la procédure de son sens. Aussi, certains recours auront bien l'effet suspensif et retarderont l'exécution du projet. Dans sa pratique d'avocate, elle constate que les procédures de recours durent jusqu'à 2 ans et non 3 mois comme il est mentionné. Elle indique que la FPAV relève également des difficultés liées à la composition du comité proposé. La CPEG ainsi que l'ACG considèrent qu'il n'est pas possible de leur imposer un organe chargé de déterminer l'attribution des mandats. Aussi, la volonté de remettre en cause le rôle de la CPEG apparaît clairement dans le projet. Il semblerait que la FTI bénéficie d'une exception, ce qui résulte de lobby exercé par le milieu entrepreneurial. Le projet vise en réalité à remettre en cause la votation populaire de 2019 permettant à la CPEG d'être recapitalisée par le biais de transferts de propriété destinés à la construction de logements.

Elle estime que l'argument de la transparence avancé à l'appui du projet n'est pas fondé. En effet, les entités concernées disposent déjà de processus transparents, formalisés et systématiques. Les personnes qui ne se voient pas attribuer un mandat peuvent déjà obtenir les informations nécessaires. Aussi, la transparence constitue un prétexte visant en réalité les organismes publics et la politique de construction de logements. Elle précise que lorsqu'elle évoque

le logement abordable, elle ne se limite pas au LUP mais vise également le logement locatif libre, les logements abordables réalisés par les communes ainsi que la PPE. De fait, lorsque les constructions sont réalisées par des maîtres d'ouvrage d'utilité publique, les logements demeurent abordables à long terme, au-delà de la période de contrôle de 10 ans prévue par la zone de développement. A l'inverse, lorsque des promoteurs privés construisent sur des terrains appartenant à l'Etat, les prix augmentent à l'issue de cette période de contrôle.

Elle affirme également que le projet constitue une remise en cause de l'initiative 180 visant à construire 10% de coopérative ainsi que de la LGL et l'objectif de construire 20% de LUP. Selon elle, il s'inscrit dans une offensive plus large contre la politique cantonale du logement et contre les différents acteurs qui participent à sa mise en œuvre. Elle relève enfin que le projet crée une complexité administrative supplémentaire, rallonge les procédures et instaure des différences de traitement qu'elle estime injustifiées. Elle considère que le seul objectif poursuivi est d'écarter les acteurs qui construisent des logements à moindre coût pour l'ensemble de la population. Elle conclut en exprimant le souhait que la commission refuse le projet de loi.

Un commissaire PLR indique que l'objectif principal du projet est d'assurer une transparence totale dans l'attribution de contrats liés à des biens publics. En effet, les communes et les entités publiques sont soumises à des exigences de transparence pour des montants bien inférieurs au seuil de 1,5 million de francs prévu par le projet. Même pour des contrats de 50 000 ou 150 000 francs, des procédures d'appel d'offres doivent être mises en œuvre, dès lors qu'il s'agit de contrats publics financés par des ressources appartenant à la collectivité. La différence fondamentale entre le secteur privé et le secteur public réside précisément dans cette obligation de transparence. De fait, les contrats publics appartiennent à l'ensemble de la population et il est donc normal que leur attribution soit soumise à des règles garantissant la transparence et l'égalité de traitement. Il ajoute que cette situation n'est pas comparable à celle d'un propriétaire privé qui investit ses propres ressources et assume lui-même les risques liés à son investissement.

Concernant les critiques selon lesquelles le projet constituerait une attaque contre la politique du logement ou contre la FTI, il indique que cette dernière a été exclue du dispositif en raison des négociations particulières qui interviennent lors du relogement d'entreprises, notamment dans le cadre du PAV. De manière générale, les projets de logements réalisés sur des terrains publics concernent des terrains libres de toute occupation, ce qui rend les exigences de transparence plus simples à mettre en œuvre que dans les situations impliquant le déplacement d'activités économiques. Ensuite, le

projet ne vise pas à imposer des critères aux entités concernées, car celles-ci demeurent libres de définir leurs propres critères d'attribution, à la condition que ceux-ci soient clairement établis et connus dès le départ. Aujourd'hui, certaines procédures sont présentées comme des appels à candidatures alors que les entités concernées choisissent elles-mêmes les acteurs auxquels elles s'adressent. Le projet vise précisément à ouvrir ces procédures à l'ensemble des acteurs potentiellement intéressés, en garantissant que les critères soient publics et que chacun puisse déposer sa candidature dans les mêmes conditions.

Il considère que les terrains publics constituent l'un des biens les plus précieux du canton et qu'il est dès lors légitime de leur appliquer une exigence de transparence totale. Il ajoute que cette clarification serait également utile pour les petites communes, qui ne disposent pas toujours des mêmes ressources que les grandes collectivités et qui bénéficieraient ainsi d'un cadre clair lorsqu'elles sont amenées à attribuer des droits sur des terrains publics.

Abordant la question de la CPEG, il relève que l'Etat attribue des terrains à cette institution dans le cadre de son processus de recapitalisation. Or, la CPEG choisit ensuite les partenaires auxquels les projets sont confiés selon certains « arrangements ». Selon lui, il n'est pas problématique que des arrangements soient trouvés, pour autant que ceux-ci interviennent dans un cadre transparent et reposent sur des règles connues de tous permettant à chacun de participer. Il indique que la commission a auditionné plusieurs experts du domaine et que différents garde-fous ont été introduits au fil des travaux. La première version du PL visait essentiellement à renforcer la transparence et les remarques formulées lors des auditions ont conduit au dépôt d'un amendement général plus soft. Par ailleurs, des experts juridiques entendus par la commission ont indiqué que le projet n'entraverait pas les processus de construction. Selon lui, la question centrale consiste à déterminer si les terrains publics doivent, à l'instar des autres contrats et attributions publics, être soumis à des règles garantissant la transparence. Il conclut en indiquant que le vote permettra de déterminer si la commission souhaite ou non instaurer davantage de transparence dans l'attribution de droits portant sur des terrains publics.

Un commissaire Ve indique que, pour les Verts, les auditions n'ont pas mis en évidence de problème de transparence nécessitant l'adoption du PL. La CPEG agit dans l'intérêt des retraités de l'Etat de Genève et il rien ne laisse entendre qu'il existerait un enrichissement personnel de ses dirigeants. Aussi, la CPEG agit conformément à sa mission et dans l'intérêt des personnes assurées. Il estime en revanche que l'acceptation du projet créerait de nouvelles difficultés et porterait atteinte à l'autonomie des communes dans la mise en

œuvre de leurs politiques publiques et compliquerait la réalisation de politiques soutenues par la population lors de différentes votations, notamment celles favorisant le développement des coopératives d'habitation, qui rencontrent un fort intérêt. Il considère qu'il convient de veiller à ce que les terrains publics servent en priorité les objectifs poursuivis par la majorité de la population.

Au cours des débats, il a été affirmé par les bancs d'en face que Genève avait besoin de « foyers fiscaux ». Il indique être choqué par cette expression, estimant que la population ne peut être réduite à cette seule dimension. Une partie importante de la population se trouve en difficulté, soit en raison de conditions de logement inadéquates, soit parce qu'elle habite trop loin de son lieu de travail, car le canton ne produit pas suffisamment de logements au regard du nombre d'emplois disponibles. Aussi, le rôle des autorités n'est pas de rechercher des revenus au détriment de la population, mais de répondre à ses besoins en matière de logement. Il lance un appel aux élus de tous les partis afin qu'ils conservent leur indépendance à l'égard des milieux immobiliers. Le rôle du Grand Conseil est de répondre aux besoins prépondérants de la population et non de défendre des intérêts particuliers. Il se dit préoccupé de constater qu'il y a une remise en cause des droits ou des mécanismes destinés à répondre aux besoins de la population. Les Verts s'opposent au PL et il invite la commission à faire preuve d'indépendance face aux intérêts minoritaires.

Un commissaire S conteste tout d'abord l'affirmation selon laquelle l'Etat se trouverait principalement en présence de terrains libres, contrairement à la FTI. Elle cite l'exemple du PAV, où la réalisation du campus Pictet et d'une barre de logements a nécessité la démolition d'immeubles existants. Dans ce cadre, la FPLC a travaillé au relogement des locataires concernés. Cette situation démontre que la FPLC est également amenée à négocier et à collaborer avec des opérateurs privés afin de permettre le développement de projets. Elle considère dès lors que la distinction présentée entre les situations traitées par la FTI et celles relevant des autres entités publiques ne correspond pas à la réalité.

Elle revient à la composition et au fonctionnement des différentes fondations et associations concernées. Le débat ne peut pas être réduit à une opposition gauche-droite. L'ACG s'est opposée au PL et a exposé les raisons de cette opposition lors de son audition. Elle mentionne également la position de la FPAV, dont le président est Bertrand Reich et dont le directeur général a développé un argumentaire détaillé expliquant pourquoi le projet constitue, une fausse bonne idée qui limiterait la capacité d'action de la fondation sur son territoire. Selon elle, toutes ces fondations et associations disposent d'organes composés de représentants issus de l'ensemble des partis politiques présents

au Grand Conseil. Dès lors, les critiques formulées à leur encontre reviennent indirectement à mettre en doute le travail et l'engagement des représentants politiques qui y siègent. Il serait injuste de laisser entendre que ces institutions ne seraient pas transparentes. Si certains commissaires considèrent qu'il existe un problème de transparence, ils devraient alors s'adresser aux représentants de leurs propres partis qui siègent au sein de ces organismes. Elle conclut en évoquant Bertrand Reich, pour lequel elle a beaucoup de respect, et considère qu'il n'est pas possible de soutenir sérieusement qu'il manquerait de transparence ou qu'il défendrait, au nom de la FPAV, une position insuffisamment réfléchie.

Une autre commissaire S relève qu'il existe une différence fondamentale entre l'achat de prestations par l'Etat et la construction de logements sur des terrains appartenant à l'Etat. Lorsqu'un terrain public est transféré à un acteur privé, cela constitue un appauvrissement du patrimoine public. A l'inverse, lorsque ces terrains demeurent au sein d'établissements publics et collectifs, la valeur reste dans le périmètre public et collectif. D'ailleurs il n'existe pas de risque lorsqu'on acquiert un terrain à Genève pour y développer un projet immobilier. Elle considère que le projet conduirait à favoriser le transfert de terrains à des acteurs privés au détriment des entités publiques, ce qui reviendrait à appauvrir l'Etat et la collectivité. De plus, elle affirme ensuite que la transparence invoquée à l'appui du projet constitue un prétexte, car le projet n'a aucun lien avec la transparence, celle-ci étant déjà garantie par les procédures actuellement en vigueur.

Elle relève que le commissaire PLR n'a pas compris la problématique relevée par la CPEG de non-conformité au droit supérieur. Il n'est pas question de transfert de droits par la CPEG le souhaite, mais la problématique apparaît lorsque la CPEG devient elle-même propriétaire et que l'Etat lui transfère des immeubles. Dès lors, le projet revient indirectement sur le résultat de la votation populaire de 2019 en violation de la volonté populaire. Elle relève qu'aucune réponse n'a été apportée à ses remarques concernant la PPE.

Concernant les multiples avis juridiques évoqués par les partisans du projet, elle indique que l'identité des juristes auxquels il est fait référence n'a pas été communiquée à la commission, excepté M. Aumeunier. Elle souhaiterait connaître leurs noms afin de pouvoir confronter leurs analyses relatives aux temps de procédures qui découleront si le projet devait entrer en vigueur. Elle ajoute que les partisans du projet ne répondent pas à la question principale. Selon elle, l'Etat, dont l'objectif est de défendre l'intérêt général, peut légitimement choisir de favoriser les maîtres d'ouvrage d'utilité publique, car ceux-ci ont pour objectif de minimiser les coûts de construction, ce qui permet de proposer des loyers, des prix de vente et des loyers libres plus abordables et

ce durablement. Il est dès lors défendable que l'Etat privilégie ces acteurs dans la gestion de son patrimoine et il ne devrait pas être contraint de traiter de manière identique les acteurs privés et les maîtres d'ouvrage d'utilité publique.

Cette logique avait déjà été évoquée lors des discussions relatives au rôle de la FPLC dans la réalisation de LUP. Ces mécanismes permettent de garantir durablement des logements à prix abordables, bien au-delà des périodes de contrôle légales. Elle relève également que cette problématique se pose pour du ZDLoc. Elle considère que l'objectif poursuivi est de maintenir durablement une offre de logements accessible à l'ensemble de la population.

Un commissaire PLR adresse une remarque à un commissaire Ve. Il soutient que parler de « foyer fiscal » n'est pas nier une réalité sociale, mais simplement rappeler un contexte, sans aucun jugement de valeur, qui est qu'une grande partie de la population ne paie pas d'impôts (30% au niveau cantonal et plus de 40% à la Ville de Genève), ce qui pose un problème d'asymétrie par rapport aux besoins que sont ceux des collectivités publiques. Or, Genève est particulièrement gourmande en infrastructures publiques. Le sens de la démarche est de dire qu'il existe un besoin au sein des communes d'avoir des contribuables ; il ne s'agit en rien de vouloir réduire les personnes à leur seul poids économique. Il estime que ces foyers permettent de financer de manière durable les infrastructures que tout le monde souhaite.

Un autre commissaire PLR relève que les critères d'évaluation sont libres de l'entité qui possède le terrain. Même le prix, qui est une exigence pour les AIMP, a été retiré ici afin qu'il y ait une liberté totale. C'est-à-dire que l'entité publique peut mener la politique publique qu'elle souhaite mener. Il faut toutefois que les critères d'évaluation soient clairs dès le début, de sorte que n'importe qui puisse y répondre. Aussi, il ne comprend pas quels sont les problèmes des entités publiques, quelles qu'elles soient. Dans toutes les situations, il y a un cadre, alors que ce n'est pas le cas ici.

Un commissaire LJS dit avoir plusieurs questions. Il demande si une commune qui serait propriétaire d'un terrain et souhaiterait le transférer à sa propre fondation afin que celle-ci développe elle-même des logements serait soumise aux dispositions du projet de loi et devrait procéder à un appel à candidatures ou à une procédure ouverte permettant à d'autres acteurs, notamment des coopératives, de se porter candidats. En effet, ce point suscite certaines interrogations au sein de LJS, en particulier sur l'autonomie communale. Il relève toutefois que ce type de situation ne se présente pas fréquemment et considère que les communes effectuent généralement un travail préalable important lorsqu'elles développent ce genre de projet.

Il formule ensuite une question relative à la valeur seuil retenue dans le projet (1,5 million), qu'il s'agisse d'un immeuble bâti ou non bâti. Il comprend qu'il n'y a pas de valeur seuil pour les DDP pour les droits de superficie. En effet un droit de superficie avec une valeur seuil de 1,5 million n'existe pas sur Genève. Cela signifierait que tous les terrains en DDP ne sont pas concernés par cette loi. Il demande si cela signifie que les terrains attribués en droit de superficie ne seraient pas concernés par le PL. Ensuite, il relève que, si l'on appliquait les valeurs de référence de l'OCLPF en zone de développement, la valeur de la surface brute de plancher s'élèverait à environ 688 francs par m². Selon ses calculs, le seuil de 1,5 million de francs correspondrait ainsi à un immeuble d'environ 20 logements. Or, ce seuil lui paraît relativement élevé. Selon lui, de nombreux projets de plus petite taille échapperaient au dispositif. Il indique qu'il aurait plutôt été favorable à un seuil fixé à 1 million de francs plutôt qu'à 1,5 million.

Enfin, il pose une question au sujet des dispositions relatives aux personnes admises à soumissionner, il constate qu'il est exigé que celles-ci disposent d'un domicile ou d'un siège en Suisse depuis au moins 2 ans. Il s'interroge sur les conséquences de cette exigence pour les sociétés nouvellement créées spécifiquement en vue de développer un projet immobilier ; si elles seraient automatiquement exclues de la procédure, alors même qu'elles pourraient être composées de personnes établies à Genève depuis de nombreuses années et présenter toutes les garanties nécessaires pour réaliser le projet concerné.

Un commissaire PLR répond tout d'abord à la question relative aux personnes admises à soumissionner, et indique que l'exigence d'un domicile ou d'un siège en Suisse depuis au moins 2 ans vise essentiellement à protéger les entreprises genevoises et suisses. Dans le cadre d'un projet communal destiné à une coopérative, les démarches ne se mettent généralement pas en place du jour au lendemain et il est peu probable qu'une coopérative soit créée quelques mois avant uniquement pour répondre à un projet déterminé.

S'agissant de la valeur seuil, celle-ci fait l'objet d'appréciations divergentes, certains la jugeant trop élevée et d'autres trop basse. En matière d'AIMP, il rappelle que ceux-ci sont de 100 000 francs pour les fournitures, de 250 000 francs pour les services, de 150 000 francs pour les travaux de second œuvre et de 300 000 francs pour les travaux de gros œuvre. Le PL propose un seuil fixé à 1,5 million de francs, ce qui lui paraît raisonnable compte tenu des montants habituellement retenus dans le domaine des marchés publics. Selon lui, ce seuil répond à un objectif d'intérêt public. Concernant les DDP, il semble que le projet n'apporterait pas de changement significatif par rapport à la situation actuelle.

Le commissaire LJS comprend qu'aucun DDP ne sera soumis à cette loi.

Le commissaire PLR indique que s'ils se situent en dessous du seuil, ils ne le seront pas.

Un commissaire S dit ne pas comprendre ce projet. Il estime qu'il n'y a pas de problème à ce niveau à Genève, ce d'autant plus que ce n'est pas l'Etat qui construit, mais fait appel à des constructeurs pour le faire. Il estime que l'Etat de Genève possède une minorité des terrains, et qu'il le consacre en plus à la construction de logements abordables. Si l'on enlève cette possibilité, il ne restera plus rien. Il soutient qu'un référendum aura lieu si la loi est votée.

Une autre commissaire S relève que la personne appelée à soumissionner doit avoir son domicile/siège durant 2 ans en Suisse. Elle comprend que toutes les personnes qui auraient habité à l'étranger pour des raisons personnelles et souhaiteraient acheter ne pourraient pas acheter de PPE. Le sujet revient à nouveau sur le domicile des possibles acquéreurs de PPE en zone de développement, elle demande si les auteurs ont pensé à cela. Ensuite, si les DDP ne sont pas soumis à la procédure, elle comprend que cela change l'ampleur du projet, et que cela concerne les ventes (lesquelles sont déjà soumises à un vote du Grand Conseil). Elle demande comment ce projet s'articule avec l'art. 98 Cst-GE, soit le vote du Grand Conseil pour autoriser une vente de terrain de l'Etat, à savoir à quel moment doit avoir lieu le vote. Elle revient sur le comité d'évaluation et relève que la présence de certaines entités ne fait aucun sens. Par exemple, il ne fait aucun sens que l'ACG siège dans le cadre des attributions de la FPAV, ou qu'une entité qui défend les locataires siège dans le cadre de l'attribution de PPE. Elle estime que la composition du comité est trop générique pour la variété de situations qui existent.

Un commissaire PLR revient à la question des fondations communales du commissaire LJS. Il considère que les critères seront libres et qu'il se peut que l'attribution ne fasse aucun doute.

Discussions et votes, le 19 août 2026

Le président relève que quelques points juridiques avaient été soulevés par des commissaires et 6 questions en étaient ressorties. En effet, il avait été demandé si les PPE en zone de développement étaient assujetties à ce PL tel que modifié par l'amendement général, et elle s'était également penchée sur la question de la légalité de l'instauration d'un comité d'attribution chargé de décider à qui confier les mandats et que selon elle, un tel comité d'attribution portait atteinte aux institutions de prévoyance. Ensuite, un commissaire avait demandé si une commune propriétaire d'un terrain et souhaitant le transférer à sa propre fondation afin que celle-ci développe elle-même des logements,

serait soumise aux dispositions du PL. Il s'était également interrogé sur la valeur seuil retenue dans le projet, ainsi que sur l'exigence du siège de 2 ans en Suisse des sociétés. Enfin, un commissaire avait demandé si les DDP (droits de superficie distincts et permanents) étaient soumis à la procédure. Il ajoute qu'il avait demandé à M. Pauli de se renseigner auprès de l'OCLPF afin de savoir quel calcul était utilisé afin de déterminer le taux de capitalisation pour un DDP.

M. Pauli cite la réponse de l'OCLPF : « La valeur de cession d'un DDP correspond à celle des constructions édifiées sur l'assiette dudit DDP. Du point de vue de l'Etat de Genève, cette valeur de construction est en principe déterminée contractuellement selon la méthode de la valeur intrinsèque à dire l'expert, c'est-à-dire selon la valeur à dire d'expert des bâtiments, installations et aménagements extérieurs, tenant compte du degré d'entretien, déduction faite du taux de vétusté et d'obsolescence. Dans certains cas, la valeur de construction est donc du DDP peut être déterminée selon une autre méthode d'estimation ou selon plusieurs méthodes d'estimation pondérée, toujours selon l'expertise ». Il ajoute un complément, à savoir que l'Etat n'attribue pas de PPE.

Un commissaire PLR répond aux questions évoquées par le président. Concernant le transfert d'un terrain communal à sa propre fondation, il dit avoir précisé, dans les exceptions et les sous-amendements qui ont été envoyés à ce jour, que ce cas était écarté.

Un député S dit être surpris par la forme des sous-amendements, il fait allusion au « par exemple », qui ne semble pas suffisamment solide légistiquement.

Une commissaire S relève que cette formulation donne l'impression que le commissaire PLR entend viser uniquement les opérations d'aliénation destinées à l'hébergement d'équipements publics, et non du logement, alors qu'elle comprend que tel n'est pas l'objectif recherché.

Le commissaire PLR dit ne pas avoir cette même lecture.

Le président fait part de sa vision de juriste. En cas d'aliénation d'une commune à une fondation immobilière communale, cela vise du logement et non des équipements publics.

La commissaire S dit partager cet avis, mais souligne que ce n'est pas ce qui ressort de cette formulation. Par ailleurs, elle suggère de déplacer cette exception dans un autre article plus approprié (art. 4 ou art. 5).

Le commissaire PLR aborde le seuil des 1,5 million et la question relative à son calcul. Il rappelle l'objet de la loi, celle-ci « régit la procédure d'appel d'offres à respecter lorsque l'Etat, une commune ou toute autre entité assujettie

transfère, respectivement concède, en vue de la construction de logements, sous quelque forme que ce soit ». Il souligne que cela va également dans le sens de ce que répondait le département concernant le bien-fonds d'un appartement qui serait concédé, lequel ne vise pas la construction de logement. La valeur seuil concerne le bien-fonds entier, c'est-à-dire la valorisation qui est faite par l'OCLPF, qui peut être de 1000 francs par mètre carré. Aussi, à partir de 1500 m², le montant de 1,5 million serait atteint. Il s'agit de la valeur du terrain.

La commissaire S relève que l'alinéa 2 de l'art. 9 de l'amendement se termine par « qu'il s'agisse d'un immeuble bâti ou non ». Dès lors, elle dit ne pas comprendre comment le commissaire PLR en arrive à exclure le prix d'un immeuble bâti.

Le commissaire PLR explique que cela importe peu, tant que la finalité reste la construction de logement. En effet, il est possible de détruire un immeuble afin de reconstruire. Il dit avoir évoqué le cas d'un appartement dans son intervention précédente. Il dit vouloir avancer dans les travaux.

La commissaire S rétorque que les sous-amendements n'ont été envoyés qu'à ce jour et qu'elle doit prendre le temps de l'analyser.

Le commissaire PLR revient au choix de la valeur seuil de 1,5 million et explique que ce montant a été décidé car il semblait pertinent, ceci ayant été confirmé par les acteurs actifs dans le secteur qui ont été auditionnés. A la question relative à la durée minimale de 2 ans de siège des personnes morales ou physiques qui peuvent participer à la procédure d'attribution, il explique avoir enlevé ce critère.

La commissaire S relève que la question des 2 ans était surtout problématique pour les PPE. Aussi, elle comprend que si c'est exclu, cela inclut également les nouvelles sociétés et entreprises. Cela pourrait concerner les nouvelles primo-coopératives.

Le commissaire PLR répond par l'affirmative.

Un commissaire LJS dit avoir posé la question de la valeur seuil au commissaire LJS qu'il remplace et que celui-ci avait relevé que 1,5 million était trop élevé et qu'il aurait souhaité un abaissement à 1 million.

Le commissaire PLR explique qu'en dessous de 1,5 million les transactions peuvent se faire de gré à gré. L'abaissement rendrait le principe d'autant plus restrictif. Il explique que certains experts lui ont précisé qu'il s'agissait de bon sens, afin d'éviter de surcharger administrativement l'Etat.

Pour la dernière question de la commissaire S relative aux DDP qui seraient soumis au Grand Conseil, il relève qu'un tel cas ne s'est pas encore présenté

depuis le début de la législature. Toutefois, la procédure aurait lieu avant, et en cas d'une vente de l'Etat qui arriverait devant le parlement, le résultat de l'appel d'offres serait déjà connu, avec toute la transparence qui lui est nécessaire et des informations supplémentaires.

Une commissaire S relève que deux questions n'ont pas eu de réponse, à savoir si les DDP y étaient soumis ou non et, si oui, par quel truchement. Elle dit avoir entendu que le commissaire PLR s'était limité à la valeur du terrain. Ensuite, la dernière question portait sur les problèmes de légalité soulevés par la CPEG.

Le commissaire PLR rappelle que les spécialistes rencontrés n'y voyaient pas de problème. Il en déduit que les avocats de la CPEG tentent de se défendre et d'éviter la transparence, alors que c'est ce qu'il souhaite justement. Ensuite pour les DDP, il explique que, dès lors qu'il y aura la vente d'un immeuble, si le terrain dépasse le seuil défini, la procédure s'appliquera.

La commissaire S dit qu'un droit de superficie ne devrait pas y être soumis, dans la formulation qui leur est soumise.

Le président relève que le point a déjà été discuté. Il lui semble évident que la cession du droit de superficie doit s'inscrire dans le champ d'application.

La commissaire S demande si la valeur serait, même en cas de droit de superficie, déterminée sur la base de la valeur du terrain. Or, elle remarque que cette valeur n'est pas vraiment chiffrée. En effet, soit il y a la valeur de la rente, soit il y a la capitalisation, mais il ne s'agit ici d'aucune des deux. Elle demande comment quelle sera la procédure pour les droits de superficie.

Le commissaire PLR dit que l'Etat sait calculer la valeur d'un terrain. Il ne s'agit pas d'aller dans la capitalisation totale. Il estime que les choses sont claires, la question est de savoir si la valeur du terrain dépasse le seuil. Il estime que des tabelles existent pour évaluer le prix des terrains, en DDP ou non.

La commissaire S estime que répéter que les choses sont claires ne les rend pas plus claires. Ensuite, elle relève que l'amendement se réfère aux prix, prévus pour la zone de développement, que les auteurs comptent ainsi que ces derniers s'appliquent aussi en zone ordinaire. Enfin, sur la CPEG, elle assure qu'aucun juriste n'est venu dire que le problème soulevé dans la note y relative était réglé. Plusieurs problèmes sur l'autonomie des caisses de pension ont été soulevés, car celles-ci ne doivent pas être gérées par un comité dont la composition leur est imposée. Il s'agit d'un problème de conformité au droit supérieur. Elle estime qu'ignorer cela ouvrira la voie à de nombreux recours.

Le président suggère de passer aux prises de position.

Le commissaire PLR constate que le nombre d'auditions était élevé, et que des juristes sont venus, notamment M. Aumeunier, et ont confirmé que tout était en ordre. Il constate la volonté de s'opposer coûte que coûte au PL, et à tous les points. Or, le cadre d'application sera ensuite défini par l'Etat. La loi est très claire et le vote du PL permettra d'affirmer si oui ou non de la transparence est souhaitée dans le cadre de la cession de terrains par les entités publiques à des privés. Il estime que le mètre carré de terrain est le bien le plus précieux à Genève et que, si tout n'est pas mis en œuvre pour assurer la transparence lors de transactions, des problématiques seront soulevées. Il estime que les citoyens genevois ont besoin de cette transparence.

Un commissaire VE estime que ce texte répond à un problème qui n'existe pas et que le terme de transparence est mis en avant pour laisser entendre qu'il existerait un problème ou une obscurité dans les attributions, auquel ce texte viendrait remédier. Il ne faut toutefois pas être aveugle à la situation actuelle, car une lutte de plus en plus acharnée se déroule autour des terrains constructibles qui restent disponibles. D'un côté, certains acteurs souhaitent spéculer et placer les excédents de la globalisation dans la pierre, qui offre un rendement intéressant. De l'autre côté, l'Etat considère que le peu de terrains disponibles doit servir à fournir du logement par l'intermédiaire d'acteurs publics, de coopératives et de fondations de droit public, afin d'atteindre des objectifs publics. Il rappelle à cet égard les objectifs de 10% de coopératives et de 20% de LUP qui ne sont pas atteints, et soutient qu'il faudrait doubler les efforts pour y parvenir. Lors de son audition, M. Aumeunier avait indiqué que les propos n'étaient pas faux, à savoir que lorsque le secteur public construit, les loyers restent durablement bas. En effet, c'est précisément l'objectif recherché et les députés doivent représenter les intérêts de la population.

S'adressant à un commissaire PLR, il indique que si celui-ci assume représenter les intérêts des spéculateurs, alors que la spéculation contribue selon lui à l'augmentation des prix, il devrait l'assumer sans invoquer des questions d'obscurité ou de transparence. Il estime cette manière de présenter le problème quasiment manipulateur. Il conclut que les Verts invitent à refuser le texte ainsi que son amendement.

Une commissaire S rappelle premièrement à que ce qui est présenté trop souvent comme clair et évident ne l'est en général pas. Deuxièmement, elle relève que de nombreuses entités ont été auditionnées et que seules deux se sont déclarées favorables au projet, à savoir l'APCG et la CGI, qui ont selon elle un intérêt économique évident à ce PL. Toutes les autres entités auditionnées se sont prononcées contre. Aussi, ce PL ne fait que défendre les intérêts des milieux immobiliers.

Reprenant les propos du commissaire Ve, elle considère qu'il ne s'agit pas d'une question de transparence, car celle-ci existe déjà. Elle rappelle que les auditions ont fait ressortir l'existence de processus permettant d'ouvrir des appels d'offres et d'en préciser les conditions. Le cœur du problème concerne en réalité l'accès aux terrains et leur accaparement par les milieux privés, plutôt que leur utilisation pour construire durablement des logements à bas prix pour l'ensemble de la population. Elle rappelle que les logements des coopératives présentent des loyers en moyenne 40% moins élevés que ceux des autres propriétaires et restent accessibles à toute la population. Elle relève également que les LUP bénéficient à toutes les personnes remplissant certaines conditions et que l'Etat peut construire pour l'ensemble de la population. Elle ne comprend dès lors pas pourquoi la collectivité devrait être contrainte de se séparer de l'un de ses biens les plus précieux, à savoir ses terrains, au bénéfice d'acteurs privés susceptibles de réaliser de la spéculation.

Elle relève ensuite que, lorsque les intérêts des milieux immobiliers sont en jeu, les principes martelés par le PLR semblent ne plus s'appliquer et que ce projet deviendrait une « Genferei ». Elle rappelle qu'aucun canton n'applique les règles de l'AIMP aux ventes de terrains, celles-ci ne relevant pas de la logique des marchés publics puisque, dans ce cas, l'Etat offre un bien et n'est pas acquéreur. Elle estime que leur application entraînerait une complexification administrative et des lenteurs, en ouvrant un droit de recours supplémentaire aux personnes qui n'auraient pas pu se voir attribuer le terrain. Ceci entraînerait un ralentissement de la construction alors que le canton connaît une grave crise du logement. Elle souligne que la réelle la volonté de ce projet est d'exclure les acteurs qui construisent à moindre coût, soit non seulement les entités publiques, mais également les maîtres d'ouvrage d'utilité publique qui ne réalisent pas de bénéfices sur le logement, qui constitue un droit fondamental en soi.

Elle relève ensuite que le PL crée des inégalités manifestes. La FTI en est exclue, ce qu'elle met en lien avec la volonté de ménager les milieux économiques, tandis que la CPEG ne bénéficie pas de cette exclusion. Elle considère en outre que le projet est problématique sur le plan légistique et qu'il pourrait être invalidé sur plusieurs aspects en cas de recours. Elle relève en particulier que les conflits potentiels avec la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle n'ont pas été examinés. Elle évoque une immixtion dans la gestion paritaire des caisses, en violation de dispositions du droit fédéral, une atteinte à l'autonomie communale concernant la gestion des terrains publics communaux, ainsi qu'une immixtion dans l'organisation interne de la FPAV, en violation de la loi y relative. Elle estime que la rédaction présente encore bien d'autres problèmes.

En conclusion, ce PL constitue une attaque contre la politique publique de construction de logements abordables et conduirait à vendre à des acteurs privés des terrains précieux appartenant à la collectivité afin d'y construire des logements plus chers. Son groupe s'opposera au PL jusqu'au bout si nécessaire. Concernant les amendements, elle réserve sa position, ceux-ci ne modifiant pas le fond du problème.

Un commissaire UDC indique que, sans surprise, l'UDC ne partage pas les propos tenus par les bancs d'en face. Les différentes positions exprimées lors des auditions confirment la nécessité du projet. Un large consensus se dégage en faveur de davantage de transparence, d'égalité de traitement et de clarté dans l'attribution des terrains publics. Il considère que le texte tel qu'amendé répond à ces préoccupations tout en évitant des excès administratifs. Il reconnaît que le dispositif peut entraîner un certain alourdissement administratif, mais estime que les avantages en matière de transparence et d'égalité de traitement sont prépondérants. Les amendements apportés permettent de mieux cibler le champ d'application de la loi, de préserver la souplesse nécessaire pour les collectivités publiques et d'éviter des blocages inutiles pour les projets de logement. Les réponses apportées ce jour aux différentes questions soulevées permettent à l'UDC de répondre de manière satisfaisante aux points qui restaient en suspens. Il souligne qu'il est essentiel que le patrimoine foncier public soit attribué selon des règles ouvertes, transparentes et équitables. Le projet tel qu'amendé permet de renforcer la confiance dans les procédures d'attribution, de garantir une concurrence saine entre les acteurs et d'assurer une gestion rigoureuse des biens publics. En conclusion, l'UDC soutiendra le PL tel qu'amendé.

Un commissaire MCG indique que les députées MCG de ce jour n'ont pas participé aux discussions. Elle relaie la position de son groupe, à savoir que le MCG s'aligne sur la position du PRL et de l'UDC.

Le commissaire LJS indique qu'en vue de ce qui a été dit, le groupe LJS s'abstiendra.

Une commissaire S ajoute un point supplémentaire, à savoir que la composition du comité telle que proposée par l'art. 14 est très problématique et inéquitable, car elle inclut 2 acteurs des milieux immobiliers (lesquels, par coïncidence, sont les 2 auditionnés qui se sont prononcés en faveur du PL), alors qu'il n'y a qu'un seul représentant du milieu des locataires.

Un commissaire UDC estime qu'il est problématique de considérer que les règles ne seraient pas appliquées au motif qu'il s'agit de promoteurs privés. La règle des 3 tiers s'applique à tous les acteurs, y compris aux promoteurs immobiliers. Il relève par ailleurs que le fait d'écarter certains acteurs privés

ne garantit pas que les loyers soient moins élevés. Dès lors, les promoteurs privés doivent également pouvoir construire sur les terrains de l'Etat, puisqu'ils sont soumis aux mêmes règles que les autres acteurs. Il ajoute que, si la loi actuelle est inadéquate, il conviendrait alors de légiférer différemment.

La commissaire S rappelle que la règle des 3 tiers est fantastique. Or, le contrôle s'applique pendant 10 ans uniquement. C'est le champ libre par la suite, et les pratiques des promoteurs immobiliers privés et celles des coopératives ou des fondations n'ont rien à voir ensuite.

Un député S revient au comité d'évaluation. Il dit que la défense des locataires est minoritaire.

Un député PLR répond qu'il était question d'une représentation des locataires, ce qui est le cas. Il y a ensuite les constructeurs et les entités publiques.

Le président suggère de passer au vote. Au vu des demandes de sous-amendements. Le vote d'entrée en matière se fera lors du 1^{er} débat, et l'amendement général sera voté lors du 2^e débat, de même que les sous-amendements, avant le vote article par article.

Votes

1^{er} débat

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 13659 :

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

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

Abstentions : —

L'entrée en matière au PL 13659 est acceptée.

2^e débat

Le président procède au vote du 2^e débat :

Titre et préambule pas d'opposition, adopté

Le président met aux voix l'amendement général proposé par un député PLR :

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

Non : 1 (1 S)

Abstentions : 5 (2 S, 2 Ve, 1 LJS)

L'amendement général est accepté.

Art. 1

Une députée S propose un sous-amendement à l'art. 1, avec l'introduction d'un alinéa 2 :

Art. 1, al. 2

Demeure réservé et prioritaire les cessions d'immeubles de l'Etat à la caisse de prévoyance du personnel de l'Etat de Genève intervenant selon l'art. 25A de la loi instituant ladite caisse du 14 septembre 2012.

Le président met aux voix le sous-amendement à l'art. 1 :

Oui : 5 (3 S, 2 Ve)

Non : 9 (2 MCG, 1 LC, 4 PLR, 2 UDC)

Abstentions : 1 (1 LJS)

Le sous-amendement à l'art. 1 est refusé.

Art. 2 pas d'opposition, adopté

Art. 3

Une députée S propose un sous-amendement visant à abroger l'art. 3, al. 1, let. e, c'est-à-dire que la Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève n'y serait plus assujettie.

Le président met aux voix le sous-amendement à l'art. 3, al. 1, let. e :

Oui : 5 (3 S, 2 Ve)

Non : 9 (2 MCG, 1 LC, 4 PLR, 2 UDC)

Abstentions : 1 (1 LJS)

Le sous-amendement à l'art. 3, al. 1 est refusé.

Une députée S propose un autre sous-amendement :

Art. 3, al. 2

Sont exclus de la présente la présente loi la Fondation pour les terrains industriels de Genève (FTI), la Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève (CPEG), la Fondation Praille-Acacias-Vernets (FPAV), la Fondation pour la Promotion du Logement bon marché et de l'Habitat Coopératif (FPLC), et toutes les fondations immobilières de droit public cantonales et communales.

Le président met aux voix le sous-amendement à l'art. 3, al. 2 :

Oui : 5 (3 S, 2 Ve)

Non : 9 (2 MCG, 1 LC, 4 PLR, 2 UDC)

Abstentions : 1 (1 LJS)

Le sous-amendement à l'art. 3, al. 2 est refusé.

Le président précise qu'il s'agit maintenant de voter les sous-amendements qui ont été envoyés aux députés par leur collègue PLR. Le premier sous-amendement proposé concerne l'art. 4, avec la suppression de « depuis deux ans au moins ».

Le président met aux voix le sous-amendement à l'art. 4 :

Sous réserve des engagements internationaux, seuls les personnes physiques ou morales, de droit privé ou de droit public, ou un groupe de telles personnes, qui ont leur domicile et leur siège en Suisse peuvent participer à la procédure d'attribution.

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

Non : —

Abstentions : 5 (3 S, 2 Ve, 1 LJS)

Le sous-amendement à l'art. 4 est accepté.

Art. 5 pas d'opposition, adopté

Le président met aux voix le sous-amendement à l'art. 6 :

Sont exclues de la présente loi, les opérations d'aliénation qui interviennent entre deux ou plusieurs entités assujetties et qui sont nécessaires à la réalisation d'un aménagement ou d'un équipement public. Il en va ainsi, par exemple, des opérations d'aliénation entre une commune et sa propre fondation immobilière communale.

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

Non : —

Abstentions : 5 (3 S, 2 Ve, 1 LJS)

Le sous-amendement à l'art. 6 est accepté.

Art. 7 pas d'opposition, adopté

Art. 8 pas d'opposition, adopté

Le président demande si le représentant LJS souhaite déposer son amendement à l'art. 9, al. 12. Il constate que ce n'est pas le cas. Il énonce chacun des articles suivants jusqu'à l'art. 30 Entrée en vigueur.

Art. 9 à 30 pas d'opposition, adoptés.

3^e débat

Un commissaire S demande la suppression de l'art. 14.

Le président constate la demande de sous-amendement du commissaire S proposant la suppression du comité d'évaluation.

Le commissaire S précise qu'il demande la suppression du comité d'évaluation tel que défini.

Le président met aux voix la suppression de l'art. 14 (suppression du comité d'évaluation) :

Oui : 3 (3 S)

Non : 9 (2 MCG, 1 LC, 4 PLR, 2 UDC)

Abstentions : 3 (2 Ve, 1 LJS)

Le sous-amendement à l'art. 14 est refusé.

Le président met aux voix l'adoption du PL 13659 tel qu'amendé :

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

Non : 5 (3 S, 2 Ve)

Abstentions : 1 (1 LJS)

Le PL 13659, tel qu'amendé, est adopté.

Date de dépôt : 15 septembre 2026

RAPPORT DE LA PREMIÈRE MINORITÉ

Rapport de Caroline Renold

Le réel enjeu de ce projet de loi n'est pas la transparence, mais la volonté d'imposer l'accaparement privé de la rente foncière comme politique foncière de l'Etat et des communes.

En effet, contrairement à ce que prétend la Chambre genevoise immobilière qui a rédigé cette loi, la transparence est déjà garantie en ce qui concerne les entités publiques par la LIPAD (Loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles) qui permet à tout un chacun d'accéder aux informations relatives à l'attribution d'un terrain public. En outre, les entités publiques entendues ont expliqué qu'elles procédaient d'ores et déjà à des procédures d'attribution transparentes en appliquant des principes connus et publiquement accessibles¹. A toutes fins utiles, il sera relevé que la constitution prévoit que l'aliénation des immeubles ne peut se faire qu'à l'issue d'une procédure législative, soit un vote du Grand Conseil (art. 98 constitution).

Difficile donc de faire plus transparent.

Il faut aussi constater que la Chambre immobilière et M^{me} Barbier-Mueller qui porte ce projet de loi combattent les propositions visant à une plus grande transparence et équité dans l'attribution de logements en PPE. Les représentants des milieux immobiliers ont combattu la Loi Longchamp ainsi que la loi 12591 qui visait à la parfaire et maintenant l'initiative LJS « STOP au copinage pour l'accès à un logement ! – Pour un contrôle renforcé de l'Etat ».

D'une manière plus générale encore, le paradoxe est choquant parce que rien n'est plus opaque que les profits réalisés par les propriétaires immobiliers et leurs régies, qui refusent par exemple d'ouvrir leurs comptes pour expliquer

¹ Les communes ont en général des directives communales d'attribution, les entités publiques telles que la FPAV, la FPLC, la CPEG ont des procédures internes transparentes.

aux locataires comment les loyers sont fixés ou quels sont les profits abusifs réalisés sur leur dos.

Autre exemple scandaleux, les milieux immobiliers e déposent un projet de loi proposant de supprimer la publication des prix d'acquisition des biens immobiliers, alors qu'il s'agit d'une information capitale pour les locataires (afin de déterminer s'ils peuvent contester leur loyer initial) et pour la lutte contre le blanchiment d'argent (PL 13711-A).

Non, le but de ce projet de loi n'est en rien la transparence. Son unique et réel objectif est de permettre aux milieux immobiliers d'accaparer les terrains publics pour en tirer un profit privé au détriment des habitants et habitantes du canton.

Dans un canton marqué par une pénurie extrême de logements ainsi que par une rareté du terrain bâissable, les terrains constructibles sont précieux. Les terrains en mains publiques, qui appartiennent à la collectivité, doivent être utilisés pour construire du logement abordable pour toute la population. Mais ces terrains font saliver d'envie les milieux immobiliers qui aimeraient les accaparer pour y construire des logements à leur guise, sans contrôle et sans limites, afin d'engranger le plus de profit. Liquider les biens publics pour engranger des profits privés est malheureusement un refrain bien connu.

On se rappellera l'affaire immobilière de l'année 2016, la vente du « Saint George Center » par la société immobilière Saint Georges Center, administrée par les promoteurs Thierry Barbier-Mueller et Patrick Pillet pour 141 millions². Le terrain avait été acheté par les promoteurs alors que l'Etat aurait pu en faire l'acquisition directement et réaliser l'immeuble qui était destiné au besoin de l'administration. Mark Mueller était alors à la tête du département. Or, au lieu de cela, le bâtiment construit par les promoteurs a été loué à l'Etat, avec un bail de longue durée, pour un loyer de 5,2 millions de francs par année (!), ce qui avait fait scandale³. Ce loyer très élevé a permis, en sus d'un profit considérable durant la location, un important bénéfice au moment de sa revente.

Que personne ne soit donc dupe. La transparence est invoquée par les milieux immobiliers dans l'unique perspective d'utiliser des appels d'offres ouverts pour prévaloir sur les constructeurs sans but lucratif qui construisent mieux et moins chers. En effet, les maîtres d'ouvrage d'utilité publique

² Tribune de Genève, La plus belle perle vendue en 2016 ? Saint Georges Center. Pour 141 millions, Article du 28 mars 2017, <https://www.tdg.ch/la-plus-belle-perle-vendue-en-2016-saint-georges-center-pour-141-millions-616412660075>

³ Cf. notamment interpellation écrite urgente de M^{me} Christina Meissner IUE 1347 et de M. Roger Deneys IUE 1065.

(MOUP), tels que les fondations communales ou les coopératives, construisent bien et moins cher, puis louent au prix coûtant, sans engranger de profits. Les loyers sont donc durablement moins chers.

C'est le cas également des fondations communales et des fondations immobilières de droit public qui construisent du logement d'utilité publique. Relevons que dans la mesure où les acteurs privés ne construisent quasiment jamais de logement d'utilité publique – parce que les prix sont contrôlés ce qui ne leur permet dès lors pas de réaliser autant de profits – il est évident que les collectivités doivent pallier cette carence du privé et construire plus de logements d'utilité publique sur leurs terrains.

Autre but poursuivi : damner le pion à la CPEG. En 2019, la population avait accepté que les terrains en main publique au PAV puissent lui être attribués en priorité. Il s'agissait d'apporter la capitalisation supplémentaire nécessaire imposée par le changement initié par le PLR aux Chambres fédérales.

Si ces logements sont construits par les milieux immobiliers privés en zone de développement, les prix seront fixés au plafond prévu en zone de développement durant les 10 années de contrôle prévues par la loi générale sur les zones de développement (LGZD) puis exploseront dès la 11^e année. Si les logements sont construits par des maîtres d'ouvrage d'utilité publique, les prix resteront durablement abordables pour toute la population pour toute la durée de vie de l'immeuble. A titre d'exemple, lorsque la collectivité publique décide de donner l'usage du terrain à une coopérative d'habitation, les logements ont des loyers en moyenne 40% moins chers que les loyers des appartements en main de privés ⁴ !

Le travail de commission a fait tomber le masque. Ce projet de loi n'est soutenu que par les organisations qui l'ont inspiré : la CGI et l'APCG (Association des promoteurs et constructeurs genevois). Il a également permis de comprendre l'ampleur de la catastrophe pour la politique du logement.

S'y opposent les locataires qui subissent les loyers abusifs pratiqués par les bailleurs du canton, par la voix du Rassemblement pour une politique sociale du logement, ainsi que toutes les entités qui construisent du logement abordable, soit le Groupement des Coopératives d'Habitations Genevoises (GCHG), la Fondation PAV, la CPEG, la Ville de Genève, l'Association des

⁴ Swissinfo, A Genève, les loyers des coopératives sont 40 % moins chers, Article du 10 septembre 2025, <https://www.swissinfo.ch/fre/a-gen%C3%A8ve%2C-les-loyers-des-coop%C3%A9ratives-sont-40%25-moins-chers/89983494>

communes genevoises et la Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif (FPLC).

En guise de résumé : ce projet de loi, sous sa forme initiale ou sous la forme de l'amendement général finalement adopté attaque frontalement la politique de construction de logement abordable pour toute la population. Il a pour unique objectif de permettre l'accumulation des profits pour les milieux immobiliers au détriment de toute la population.

Venons-en maintenant aux contradictions de ce projet de loi que l'amendement adopté ne corrige pas.

a) Ce projet ajoute une procédure administrative supplémentaire à la construction. Cette procédure et la décision peuvent faire l'objet de recours, ce qui sera sans aucun doute le cas au vu des montants faramineux en jeu. Ceci allongera les procédures d'une à trois années.

Alors que les partisans de ce projet dénoncent à qui veut l'entendre que les procédures pour construire sont trop longues à Genève, le rallongement des procédures pour l'enrichissement des milieux immobiliers ne les gêne pas. Les habitantes et habitants du canton remercieront la droite immobilière des lenteurs de la construction. Relevons que le fait de prévoir que le recours n'a pas d'effet suspensif, tel que prévu par le projet de loi, ne permet pas d'éviter cet écueil. Les recourants solliciteront en effet la restitution de l'effet suspensif, ce qui ne manquera pas d'être octroyé par les Tribunaux, afin d'éviter que la procédure de recours ne soit dénuée de contenu.

b) Ce projet serait une première en Suisse : l'application des règles des marchés publics à la vente de terrain en main publique. Cela est un non-sens conceptuel, les règles des marchés publics ne s'appliquant que lorsque l'Etat acquiert une prestation, pour être certain qu'il choisisse l'offre la plus favorable. Mais lorsqu'il vend et se dessaisit de son patrimoine, l'application de ces principes ne fait pas de sens. C'est pourquoi ni la Confédération ni les 25 autres cantons suisses n'appliquent les règles des marchés publics aux ventes de terrains publics.

c) Ce projet est une *Lex UBS*, car seuls les grands groupes bancaires, les assurances ou les fonds d'investissement seront capables de gagner des appels d'offres ouverts à toutes et tous. Les locataires seront ainsi mis à la merci de ces propriétaires dont le seul but est le profit et qui les met à la porte sans égard si ceci peut maximiser leur placement immobilier (cf. les résiliations massives à Carl-Vogt mais aussi à la Rue Hoffman notamment). Si les loyers et prix de vente contrôlés en zone de développement resteront stables durant 10 ans, il est certain que les loyers et prix aux mains de l'UBS, la Zurich ou un fonds

d'investissement exploseront massivement dès la 11^e année, alors qu'ils seraient restés durablement bas en main de constructeurs sans but lucratif.

d) Ce projet viole l'autonomie des communes, qui se voient dépourvues de la liberté de choisir qui construit sur leurs propres terrains.

e) Ce projet viole la LPP (Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse), en imposant à la CPEG un comité d'attribution des terrains qui n'est pas conforme à la gestion paritaire et autonome des caisses de compensation selon le droit fédéral. La droite élargie qui veut à tout prix affaiblir la CPEG prétend ignorer les problématiques de droit fédéral qu'elle viole allégrement. Ces dispositions ne résisteront très certainement pas à un recours.

f) Ce projet viole l'autonomie de la Fondation PAV garantie par la loi et rendra plus compliqué tout le travail de développement du PAV, ralentissant ainsi la construction de logements dans le secteur.

g) Ce projet est contradictoire avec la volonté populaire qui a soutenu le principe de la cession de terrains pour assurer la capitalisation de la CPEG ainsi que le niveau des rentes des employés du secteur public (Loi 12404 acceptée en 2019 en votation populaire) ; de même avec l'initiative 180 acceptée en votation populaire (60% de OUI) pour construire plus de logement LUP (art. 1 LUP) et de coopérative.

Sur un volet plus technique, il faut aussi relever que cette loi est impraticable et truffée d'erreurs légistiques.

La méthode de détermination du prix de rente n'est pas déterminée. Le seuil de 1,5 million semble avoir été déterminé sur un coup de tête et ne correspond à rien. Ceci risque de soumettre la vente d'appartements en propriété par étage à cette loi.

La coordination avec le vote par le Grand Conseil des aliénations d'immeuble (art. 98 constitution cantonale) n'est même pas évoquée.

La composition du comité d'attribution est rigide et n'a fait l'objet d'aucune réflexion. La composition identique, quelle que soit l'entité soumise, est largement inadaptée aux réalités diverses des multiples acteurs concernés par la loi.

Pour toutes les raisons évoquées, la première minorité, qui rejoint les arguments de la seconde minorité, vous invite à refuser fermement ce projet de loi qui est au détriment de la population genevoise qui a besoin de se loger à prix abordable.

Date de dépôt : 15 septembre 2026

RAPPORT DE LA SECONDE MINORITÉ

Rapport de Philippe de Rougemont

1. La situation actuelle manque-t-elle de transparence ?

Actuellement lorsqu'un terrain public est attribué à une entité pour construire des logements, la transparence de la démarche est garantie par l'application de la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles (LIPAD). Dans le cas des terrains en mains des communes, la transparence est garantie par une délibération de conseil municipal et par la possibilité de référendum. La commission de l'aménagement, saisie de ce projet de loi a auditionné les entités actives dans la construction de logements répondant aux besoins prépondérants de la population. Il s'agit de l'Association des communes genevoises, d'une fédération de coopératives, d'une des plus grosses caisses de pension (CPEG) et de l'office cantonal du logement. Toutes ces entités poursuivent l'objectif de l'accord sur le logement de 2006 et la loi sur les logements d'utilité publique. Elles ont toutes étudié le projet de loi et nous ont invariablement répondu en commission que l'attribution des terrains publics pour des constructions est faite de façon transparente. Il n'y a donc pas de justification objective pour demander de la transparence, celle-ci est déjà en place. Il faut chercher ailleurs la motivation pour expliquer cette tentative de modification législative, par exemple dans la modification des pratiques pour faciliter les opérations spéculatives.

2. Favoriser les maîtres d'ouvrage à but non lucratif

A Genève, la valorisation des terrains publics à bâtir peut être réalisée soit par des promoteurs immobiliers privés à but lucratif soit par des acteurs publics comme les fondations immobilières de droit public (dont la FPAV), les coopératives, les fondations immobilières communales, l'Etat et les communes, les caisses de pension comme la CPEG. Leurs constructions aboutissent à des loyers qui sont calculés sur la base des coûts réels, sur la longue durée, sans recherche de profit. Octroyer ces droits à bâtir à des promoteurs à but lucratif privés reviendrait à favoriser le logement sous forme de logements subventionnés pendant une période limitée à 10 ans.

Quand c'est un maître d'ouvrage d'utilité publique qui construit, les loyers restent durablement bas. Questionné en commission sur ce point, le secrétaire général de la Chambre genevoise immobilière n'a pas nié ce fait.

L'enjeu réel de ce projet de loi n'est pas la « transparence ». Ce terme est utilisé comme prétexte. L'enjeu réel dans la perspective de la population et du bien commun, c'est de protéger les terrains détenus par une entité publique contre la tentative d'accaparement par des promoteurs pratiquant la spéculation.

3. Les communes risquent de perdre leur marge de manœuvre

Certaines communes ont créé des fondations pour le logement afin de mettre en œuvre leur politique du logement sur les terrains en leur possession. Les exécutifs des communes confient ensuite les terrains à leur fondation. Ce projet de loi s'il était mis en œuvre représenterait un grand danger pour ces fondations communales. Les communes perdraient leur capacité de mener une politique du logement.

Genève est déjà le canton qui exerce le plus de prérogatives au détriment des communes. Les communiens et les élus d'exécutifs et délibératifs des 45 communes genevoises vivraient mal la réduction de leur marge de manœuvre sur l'aménagement du territoire, comme les autorités cantonales vivraient mal une réduction par la Confédération de leurs prérogatives actuelles dans la maîtrise de leurs terrains. L'héritage napoléonien de mainmise centralisatrice sur les communes a déjà fait suffisamment de tort, n'en rajoutons pas.

Refuser ce projet de loi protégera les communes dans leur capacité de décider quel usage faire des terrains leur appartenant.

4. Le projet de loi alourdirait les procédures

Si l'attribution des terrains publics devait passer par les règles de l'Accord intercantonal sur l'attribution de marchés publics (AIMP), cela augmenterait les délais de décision et d'attribution.

Si ce projet de loi était adopté, le Conseil d'administration d'une commune pourrait prendre une mesure juridique pour contester une attribution de terrain public qui irait à l'encontre des intérêts de la commune. La Ville de Genève, par exemple, a d'importants besoins en tant que ville centre, besoin de logements à loyers abordables, besoin en infrastructures publiques comme des écoles ou des crèches. Pour réaliser ses objectifs et sa mission, la Ville serait contrainte d'activer une procédure de justice contre une attribution de terrain

public à une opération spéculative, rallongeant ainsi le temps de réalisation des logements d'utilité publique et des infrastructures publiques.

La voie de recours créée ajoute une étape au lieu de laisser les communes mener leur politique foncière d'intérêt public.

5. Risque d'accaparement de terrains publics par une infime minorité.

Etant donné que la motivation de « quête de transparence » ne s'applique pas, il faut chercher une autre motivation des députés à l'origine du projet de loi.

Qui profiterait de cette loi, qui en pâtirait ? Ce projet reviendrait à soutirer les terrains aux fondations immobilières de droit public et aux coopératives, qui construisent pourtant à des coûts plus bas. Cela revient à soutirer des terrains à des constructeurs publics de logements aux loyers qui resteront durablement bas. Ce qui n'est pas le cas si c'est un acteur privé qui construit. C'est la vaste majorité des personnes cherchant à se loger à Genève qui en paierait le prix, soit en restant mal logée, soit en payant des loyers spéculatifs enrichissant des actionnaires déjà fortunés. Les milieux qui profiteraient de ce projet de loi sont les promoteurs immobiliers à but lucratif et les investisseurs immobiliers intéressés par les plus-values rapides à effectuer sur une construction-vente par appartement. L'achat de logement étant impossible pour la vaste majorité des habitants, ce projet de loi reviendrait à consacrer des terrains constructibles aux besoins d'une infime minorité des habitants.

Comme l'indique son exposé des motifs, le but du projet de loi est de faciliter la vente de terrains publics à des entreprises à but lucratif. Le mouvement coopératif s'est toujours battu pour que le foncier public soit réservé à des organismes sans but lucratif. Le conseiller d'Etat Nicolas Walder a par ailleurs déclaré en audition que si cette loi passait, elle empêcherait de réaliser l'initiative 160 en faveur des coopératives, pourtant largement plébiscitée par la population.

Le critère financier, qui semble central dans ce projet de loi puisqu'il s'agit de retenir l'offre la plus avantageuse en termes de prix, va à l'encontre de cette logique.

L'attribution de terrain est un choix politique, réglementé par la LAC, avec droit de référendum. Au plus proche des habitants. La moindre des choses du point de vue du bien public est de protéger cette situation. Le mieux serait de l'étendre aux terrains privés.

Conclusion

Le contenu de ce projet de loi aura eu le mérite de rappeler l'intérêt public de maintenir la prérogative des communes et du canton en matière d'attribution des droits de construire. C'est cette prérogative qui permet de protéger au moins une partie du parc de logements du canton des effets de la spéculation immobilière et du renchérissement des loyers.

Le logement représente le premier poste de dépense des ménages. Un plafond de verre sépare la très grande majorité des ménages de l'obtention d'un logement. L'intérêt du public doit être la préoccupation N° 1 de notre assemblée. Les intérêts sectoriels d'une partie des entreprises actives dans l'immobilier et de ses actionnaires ne doivent pas nous détourner de notre préoccupation première.

Les partis, les élus et les élues qui ne représentent pas les milieux des promoteurs privés constituent une majorité dans cette assemblée. Il revient maintenant à elles et à eux de protéger la procédure d'attribution des terrains à bâtir appartenant aux collectivités publiques. Cette procédure protège les habitants contre l'appétit de profits infinis de la part des sociétés anonymes de promotion immobilière. Leur quête de profit est connue et normale, ce qui doit l'être encore plus c'est notre quête de bien commun.

Pour les raisons explicitées ici, ce projet de loi doit être refusé.

Enfin, la seconde minorité rejoint en outre en tous points les conclusions du rapport de la première minorité.