



Date de dépôt : 13 août 2024

Rapport

de la commission du logement chargée d'étudier le projet de loi de Sébastien Desfayes, Cyril Aellen, Olivier Cerutti, Diane Barbier-Mueller, Stéphane Florey, Murat-Julian Alder, Jacques Blondin, Beatriz de Candolle, Yvan Zweifel, Jacques Béné, Jean-Marc Guinchard, Eliane Michaud Ansermet, Alexandre de Senarclens, Florian Gander, Jean-Pierre Pasquier, Serge Hiltpold, Claude Bocquet, André Pfeffer modifiant la loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL) (I 4 05) (Pour réaliser des logements répondant aux besoins de la population)

Rapport de majorité de Caroline Renold (page 4)

Rapport de première minorité de Sébastien Desfayes (page 173)

Rapport de seconde minorité de Diane Barbier-Mueller (page 177)

Projet de loi (13049-A)

modifiant la loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL) (1 4 05) *(Pour réaliser des logements répondant aux besoins de la population)*

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

Art. 1 Modifications

La loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 4 décembre 1977, est modifiée comme suit :

Art. 3, al. 1 (nouvelle teneur) et al. 2 (nouveau, les al. 2 à 4 anciens devenant les al. 3 à 5)

¹ Les biens-fonds faisant l'objet d'une modification des limites de zones, au sens de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987, et les biens-fonds sis en zone de développement, au sens de la loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957, qui peuvent être affectés à la construction de logements, sont grevés d'un droit de préemption au profit de l'Etat et des communes intéressées.

Conditions d'exercice

² Le droit de préemption ne peut s'exercer qu'aux conditions cumulatives suivantes :

- a) l'existence d'un plan localisé de quartier en force ;
- b) l'existence d'un projet concret disposant d'un crédit en force qui permet la construction, dans un délai raisonnable, de la part de logements d'utilité publique prévue par l'article 4A, alinéa 1, lettre a, de la loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957, à l'exclusion de toute autre catégorie de logements ;
- c) l'absence de l'engagement écrit de l'acquéreur de la parcelle visée par le droit de préemption d'assurer, dans un délai raisonnable, la construction de la part de logements d'utilité publique prévue par l'article 4A, alinéa 1, lettre a, de la loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957.

Art. 4, al. 3 (nouvelle teneur)

³ Tout manquement à cette obligation rend caduc l'exercice du droit de préemption.

Art. 2 Entrée en vigueur

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

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de Caroline Renold

Le projet de loi 13049 a été examiné par la commission lors de vingt séances qui se sont déroulées les 7 et 28 février, 13, 21 et 28 mars, 11 et 25 avril, 2, 9 et 23 mai, 13 et 20 juin, 29 août, 3 octobre et 14 novembre 2022, les 6 mars et 11 décembre 2023 et les 29 avril et 13 et 27 mai 2024 sous les présidences successives de M. Christian Bavarel, M. Sébastien Desfayes, M. David Martin, M^{me} Diane Barbier-Mueller et M^{me} Caroline Marti.

Sont chaleureusement remerciés pour leur précieux soutien au travail de la commission : le secrétaire de la commission, M. Stefano Gorgone, les procès-verbalistes, M. Raphaël Egon Houriet, M^{me} Lara Tomacelli, M^{me} Alexia Ormen et M^{me} Caroline Dang, ainsi que les représentants du département du territoire et de ses différents offices, M^{me} Marie Schärli, M^{me} Anne-Sophie Monico-Collomb, M^{me} Marie-Christine Dulon, M. Francesco Perrella, M^{me} Marie-Hélène Koch et M^{me} Raphaëlle Vavassori.

Table des matières

Résumé	6
Présentation du texte par son auteur	11
Audition de l'OCLPF, 28 février 2022	20
Audition de l'Association des communes genevoises (ACG), 14 mars 2022	31
Audition du Groupement des coopératives d'habitation genevoises (GCHG), 13 mars 2022	37
Audition de l'ASLOCA et du Rassemblement pour une politique sociale du logement (RPSL), 21 mars 2022	41
Audition de la Fondation de la Ville de Genève pour le logement social (FVGLS), 21 mars 2022	48
Audition de la Chambre genevoise immobilière (CGI), 28 mars 2022	53
Audition de l'Association des promoteurs et constructeurs genevois (APCG), 28 mars 2022	58
Audition de la commune d'Onex, 11 avril 2022	63

Audition de la commune de Plan-les-Ouates, 11 avril 2022	69
Audition du conseiller d'Etat, M. Antonio Hodgers, 25 avril 2022	70
Audition de la Ville de Lancy, 2 mai 2022	71
Audition de la Ville de Genève, 9 mai 2022	84
Discussion de la commission, 9 mai 2022	91
Audition de l'Association Pic-Vert, 13 juin 2022	93
Audition du département du territoire, 20 juin 2022	101
Discussion sur l'amendement du PLR, 29 août 2022	102
Audition du département du territoire, 2 octobre 2022	109
Discussion de la commission, 29 août 2022	117
Prise de position écrite de l'ACG sur l'amendement	118
Audition du département du territoire, OCLP et OU, 14 novembre 2023	120
Discussion, amendement bis du PLR, 11 décembre 2023	126
Discussion, amendement ter du PLR, 29 avril 2024	135
Audition du département sur l'amendement ter du PLR, 13 mai 2024	142
Prise de position des groupes politiques, 13 mai 2024	147
<i>Dernière version de l'amendement PLR</i>	147
<i>Le groupe des Verts et des Vertes</i>	149
<i>Le groupe du Centre LC</i>	149
<i>Le groupe du Parti Libéral Radical PLR</i>	150
<i>Le groupe du Parti Socialiste PS</i>	150
<i>Le groupe du Mouvement Citoyen Genevois MCG</i>	151
<i>Le groupe de l'Union Démocratique du Centre UDC</i>	151
<i>Discussion</i>	152
Vote, 27 mai 2024	152

Résumé

Selon son auteur (LC), ce projet de loi est issu d'une volonté de restreindre le droit de préemption de l'Etat et des communes en le soumettant à des conditions qui répondent aux besoins de la population.

Les auteurs expliquent que la genèse de ce projet de loi est liée à un recours excessif des communes au droit de préemption : utilisation du droit de préemption dans un autre but que celui de construire des LUP, déclarations d'intention de certaines communes sur un recours plus systématique au droit de préemption.

Par ailleurs, selon les auteurs du projet de loi, le droit de préemption n'est plus nécessaire. En effet, son objectif était de permettre de construire du logement d'utilité publique (LUP) en zone de développement. Or, le nouvel article 4A LGZD, adopté en 2020 dans le cadre de la « paix des braves », impose la construction de 33% de LUP en zone de développement. Dès lors que la construction de LUP sera garantie par cet article, l'utilisation du droit de préemption ne se justifie plus. En outre, selon les auteurs du projet de loi, le droit de préemption et l'art. 4A LGZD s'opposeraient : en effet, en cas de préemption, la commune ou l'Etat ne peut pas construire ou détenir de PPE en pleine propriété.

Pour l'auteur du projet de loi, il faut lutter contre la thésaurisation des terrains en mains publiques.

Le projet de loi initial proposait :

1. La suppression à l'art. 3 al. 1 LGL de la phrase « Le droit de préemption ne peut s'exercer qu'aux fins de construction de logements au sens de la présente loi » au profit des conditions détaillées au point suivant, soit :
2. L'addition à l'art. 3 al. 2 LGL de trois conditions pour l'exercice du droit de préemption :
 - 1) l'existence d'un plan localisé de quartier (PLQ) en force ;
 - 2) l'existence d'un projet concret avec un crédit en force pour la construction de LUP ;
 - 3) l'absence de l'engagement écrit de l'acquéreur de la parcelle visée par le droit de préemption d'assurer, dans un délai raisonnable, la construction de LUP selon l'art. 4A LGZD.
3. La suppression de l'amende condamnant le vendeur d'un bien soumis au droit de préemption qui n'a pas averti le Conseil d'Etat de l'aliénation. En lieu et place de cette amende, le projet de loi propose que le manquement aux obligations rende caduc l'exercice du droit de préemption.

Dans un deuxième temps, un amendement PLR, soutenu par l'auteur du projet de loi, a proposé d'assouplir les conditions proposées, dans la mesure où les conditions du projet initial semblaient trop restrictives. L'amendement dans sa mouture finale propose ainsi :

1. La suppression à l'art. 3 al. 1 LGL de la phrase « Le droit de préemption ne peut s'exercer qu'aux fins de construction de logements au sens de la présente loi » au profit des conditions détaillées au point suivant, soit :
2. L'addition à l'art. 3 al. 2 LGL de deux conditions pour l'exercice du droit de préemption :
 - 1) l'Etat ou la commune démontre que la transaction considérée est de nature à compromettre les objectifs de la zone de développement ;
 - 2) afin de construire du LUP au sens de l'art. 4A al. 1 let. a LGZD.
4. La suppression de l'amende condamnant le vendeur d'un bien soumis au droit de préemption qui n'a pas averti le Conseil d'Etat de l'aliénation. En lieu et place de cette amende, le manquement aux obligations rend caduc l'exercice du droit de préemption.
3. Ajout d'un nouvel al. 4 selon lequel l'Etat ou la commune qui préempte doit revendre le bien-fonds, si des LUP ne sont pas construits sur le terrain préempté dans un délai de 10 ans dès l'acquisition.
4. Ajout d'un nouvel al. 5 prévoyant un registre étatique des terrains préemptés.

Le département du territoire (DT) s'oppose à ce projet de loi. Pour le DT, le droit de préemption est un droit important et nécessaire, utilisé dans l'intérêt public et utilisé avec parcimonie.

Premièrement, le département considère que l'utilisation du droit de préemption est parcimonieuse, vu le très faible nombre de cas de préemption :

- Pour l'Etat de Genève, sur 5 années, sur 800 transactions soumises au droit de préemption LGL (en moyenne 160 transactions par année), seules 4 ont fait l'objet d'une préemption par l'Etat, soit 0,5% du total. Parmi ces 4, 3 ont fait l'objet d'un accord et 1 a fait l'objet d'une révocation du droit de préemption, puis d'un accord. 2 ont fait l'objet d'un accord sur le prix.
- Pour les communes, selon le service des affaires communales, il y a eu 8 cas de préemption entre 2016 et 2021, 4 à la Ville de Genève, 1 à Corsier, 1 à Confignon, 1 à Lancy et 1 à Onex.

Deuxièmement, le droit de préemption est utilisé en respectant le principe de proportionnalité et uniquement s'il répond aux intérêts publics suivants :

- acquérir des terrains pour construire des LUP ;

- réaliser les objectifs de la zone de développement, en évitant par exemple qu'une famille s'installe pour une durée indéterminée dans une zone destinée au développement ; la préemption permet par ailleurs de faire en sorte que des LUP soient construits dans un périmètre précis plutôt que de manière non coordonnée ailleurs dans le secteur ;
- lutter contre la spéculation foncière lorsque le prix de vente est exagéré.

Vu la pénurie importante de logements, les autorités doivent pouvoir mettre en œuvre une politique de construction de LUP, sur la base d'une planification de l'ensemble des constructions dans un secteur. Parfois, cela qui implique que l'autorité doit obtenir la maîtrise globale du secteur par le droit de préemption notamment. Ainsi et même après l'entrée en vigueur du nouvel art. 4A LGZD, comme l'a reconnu la Cour de justice, l'intérêt public lié à la construction de LUP en zone de développement doit l'emporter sur l'intérêt d'un tiers privé à acquérir la parcelle, même si ce dernier a déjà réalisé des logements d'utilité publique, ou s'il est prêt à en réaliser sur les parcelles concernées.

Si le droit de préemption était supprimé de facto par les conditions trop restrictives proposées dans le projet de loi, le DT estime qu'il serait contraint d'utiliser plus fréquemment son droit d'expropriation, qui est bien plus intrusif.

Selon le DT, les conditions posées par le projet de loi pour l'exercice du droit de préemption sont si restrictives qu'elles équivalent à une quasi-suppression du droit de préemption :

1. La première condition ne pourra jamais être réalisée, puisque les préemptions interviennent largement avant l'adoption d'un PLQ ; au moment de l'entrée en force du PLQ, tout le foncier est déjà acquis.
2. La seconde condition ne pourra jamais être remplie un crédit de construction ne pouvant pas être voté avant de disposer du terrain et dans un si bref délai.
3. Un engagement écrit de l'acquéreur de développer la parcelle à terme n'est pas une garantie suffisante, et sa violation n'est pas suivie de conséquences.
4. En supprimant la possibilité d'amender les propriétaires récalcitrants, on empêche la mise en œuvre du droit de préemption. En outre, il existe un fort risque que les autorités ne soient plus informées des transactions qui devraient être soumises à son jugement, puisque le propriétaire sait qu'il n'encourra aucun inconvénient s'il n'informe pas.

Même avec l'amendement PLR proposé lors des travaux de commission, les conditions seraient trop restrictives pour que le droit de préemption conserve une réelle portée :

1. La première condition revient à exiger un PLQ en force. Elle est donc identique à la première condition du PL d'origine. De plus, une exigence de démontrer formellement que la transaction serait de nature à compromettre un développement ne pourrait pas être mise en pratique au vu des brefs délais légaux impartis.
2. Le délai pour développer de 10 ans est trop bref au vu du temps long de l'aménagement.

Le DT estime en conclusion que le projet de loi aurait pour effet d'entraver lourdement les possibilités et les occasions de maîtrise foncière par l'Etat et les communes et ainsi de restreindre la construction de logements d'utilité publique.

Les positions des auditionnées se résument comme suit :

En faveur du projet de loi :

- la Chambre genevoise immobilière (CGI) ;
- l'Association des promoteurs et constructeurs genevois (APCG) ;
- l'Association Pic Vert en faveur du projet de loi si amendé.

En défaveur du projet de loi :

- l'Association des communes genevoises (ACG) ;
- L'Association des locataires Genève (ASLOCA) ;
- Le Rassemblement pour une politique sociale du logement (RPSL) ;
- Le Groupement des coopératives d'habitation genevoises (GCGH) ;
- La Fondation de la Ville de Genève pour du logement social ;
- La commune d'Onex ;
- La commune de Plan-les-Ouates ;
- La Ville de Lancy ;
- La Ville de Genève.

En résumé – le détail des auditions complètes étant disponible ci-après – les auditionnés favorables au projet de loi le soutiennent pour ces motifs :

1. Plusieurs communes ont publiquement déclaré qu'elles allaient recourir systématiquement à la préemption, et plusieurs communes auraient exercé leur droit de préemption pour des motifs autres que la construction de LUP. Le nombre de cas de préemption en hausse, respectivement les craintes d'un usage abusif du droit de préemption liées à ces déclarations, justifient de cadrer le droit de préemption.

2. Dans la mesure où les privés doivent aussi construire du LUP en vertu de l'art. 4A LGZD, il n'y a aucun besoin pour une commune ou l'Etat de devenir propriétaire. Les acteurs publics ne construisent pas mieux et n'ont pas plus d'intérêt à construire du LUP que les acteurs privés.
3. L'argument de la lutte contre la spéculation est infondé puisqu'en zone de développement, le prix d'acquisition du foncier, le prix de construction, le prix de sortie et même les marges sont contrôlés par l'Etat.
4. Il y a d'autres instruments juridiques permettant aux communes et à l'Etat de participer au processus de planification, par exemple les PLQ et les plans directeurs communaux. Le droit de préemption n'est pas l'outil pour la planification par les communes et l'Etat.
5. Le droit de préemption intervient à un moment où le vendeur et l'acheteur ont déjà eu de nombreuses tractations et ont déjà engagé des frais d'étude importants qu'ils perdent lors de l'utilisation du droit de préemption. Il s'agit d'une concurrence déloyale de l'Etat. En outre, certaines communes préemptent sans avoir une bonne connaissance du territoire considéré et sans avoir la même pression que les promoteurs privés pour réaliser le projet.

En résumé – le détail des auditions complètes étant disponible ci-après – les auditionnés qui sont défavorables au projet de loi relèvent ce qui suit :

1. Le droit de préemption est utilisé avec parcimonie tant par l'Etat que par les communes. Cela est établi par le nombre extrêmement réduit de préemptions réalisées (12 préemptions en 5 ans par l'Etat et les communes).
2. Le projet de loi, comme l'amendement, réduit à néant la possibilité de recourir au droit de préemption et équivaut à une quasi-suppression de ce droit, puisque :
 - a) Il sera impossible d'acquérir du terrain après l'adoption d'un PLQ, les acquisitions foncières se font en amont. Il n'y aura donc aucune opération soumise au droit de préemption.
 - b) Il est impossible d'obtenir un crédit de construction avant que la commune ne possède le terrain et le délai pour obtenir ce crédit (30 à 60 jours) est impossible à tenir.
 - c) Un engagement écrit n'est pas contraignant ou exécutable.
3. Les conditions prévues par l'amendement sont également trop restrictives puisque la première condition revient à exiger un PLQ en force, soit la

première condition du PL d'origine. De plus le délai de 10 ans est trop bref en tenant compte du temps de l'aménagement.

4. Le droit de préemption est un outil important pour la mise en œuvre rapide du développement. Le droit de préemption permet de débloquent des opérations. Les communes ont un intérêt à devenir propriétaires de terrains dans le périmètre, pour participer à l'élaboration du PLQ et faire valoir les besoins de la commune et des habitants en termes de développement et d'aménagement. De plus, les communes ont une bonne connaissance des besoins des habitants et de leur territoire. Il est nécessaire qu'elles disposent de ce droit leur permettant de construire elles-mêmes du LUP. En effet, l'art. 4A LGZD ne pose aucune règle en termes de catégorie de LUP à construire et, en pratique, les propriétaires privés réalisent le plus souvent du HM, parfois du HLM, mais jamais du HBM. Or, le besoin de logements de cette dernière catégorie croît à mesure que le marché immobilier locatif exclut les locataires des classes populaires.
6. L'amendement et le PL éludent totalement le deuxième objectif du droit de préemption : le contrôle des prix en ZD qui permet d'assurer la construction des logements à loyer modéré. Le droit de préemption permet d'éviter que les terrains ne fassent l'objet d'une vente à un prix excessif. Si le prix est limité par rapport au prix que les promoteurs peuvent inscrire, le prix administratif dans leurs plans financiers, le prix de vente du terrain, n'est quant à lui pas limité. Certaines transactions se font au double du prix fixé par l'OCLPF.
7. La suppression de la possibilité d'amender un propriétaire qui ne collabore pas rend la mise en œuvre du droit de préemption difficile.

La **majorité** de la commission (MCG, LJS, S, Ve) est convaincue de l'utilité du droit de préemption pour l'Etat et les communes, qui doivent pouvoir participer activement au développement. Cet outil permet de garantir la construction de LUP et de lutter contre la spéculation. Le projet de loi qui tente de restreindre le droit de préemption au point de le rendre inutilisable ne convainc pas la majorité qui a dès lors décidé de le rejeter.

Présentation du texte par son auteur

Entendu le 7 février 2022, l'auteur du projet de loi (député LC) explique que ce projet de loi ne vise pas à supprimer le droit de préemption de l'Etat et des communes, mais qu'il vise à le soumettre à des conditions qui répondent aux besoins de la population. Il rappelle qu'en août 2020, la Paix des Braves/accord du 4A a été signée. Celle-ci était fondée sur le principe des trois

tiers en zone de développement. Un tiers doit depuis être consacré à de la ZD-LOC, un tiers doit l'être aux logements sociaux et un tiers doit accueillir des logements libres. Parmi ce dernier tiers, il doit y avoir 20% de PPE en pleine propriété.

Selon lui, l'art. 3 de la LGL est une disposition qui est devenue obsolète. Elle est appliquée de manière abusive, rend impossible l'application de l'art. 4A et est de plus fort coûteuse pour l'Etat et les communes. Il rappelle que, dans la LGL de 1973, l'objectif consistait à permettre aux communes et aux cantons de construire des logements sociaux. Un des obstacles était la pénurie de terrains disponibles à cet effet. L'idée du législateur était de permettre à l'Etat et aux communes d'acquérir des terrains via le droit de préemption.

Le paradigme a changé depuis l'adoption de l'art. 4A en août 2020, car cette disposition prévoit l'obligation de créer un minimum de 33% de LUP, indépendamment du type de propriétaire. La pénurie de terrains pour construire des logements sociaux ne représente donc plus un problème public et l'objectif de l'art. 3 est donc devenu obsolète. Toutefois, certaines communes dont le Conseil d'administration est à gauche utilisent ce droit de manière abusive. En effet, elles ne l'utilisent pas avec l'objectif de construire du logement social, mais pour d'autres fins. Il cite plusieurs exemples :

- La Ville de Genève a récemment exercé son droit de préemption alors qu'il n'existait aucun projet.
- La commune de Lancy a exercé son droit de préemption sur des biens appartenant à un propriétaire et alors même qu'il existait un projet qui était ficelé, ce qui a engendré un retard.
- Le Conseil municipal de la commune d'Onex a voté une résolution contraignant le Conseil d'administration à exercer systématiquement son droit de préemption et à fournir une justification solide en cas de non-application.

Ce système donne lieu à une thésaurisation des terrains de la part des communes, ce qui n'est ni l'objectif de la LGL, ni la mission de l'Etat. Ceci coûte de l'argent au contribuable et induit des risques injustifiés.

Il ajoute qu'un problème supplémentaire est que, si une commune exerce son droit de préemption sur un périmètre, elle ne pourra pas elle-même appliquer l'art. 4A dans son intégralité, car elle ne peut construire ni détenir de PPE en pleine propriété. En effet, les fondations de droit public ne sont pas autorisées à entreprendre une telle démarche dans leurs statuts. Il n'y a donc pas de sens à exercer un droit de préemption, alors même que l'art. 4A assure

la création de logements sociaux, et que ni l'Etat ni les communes ne sont censés proposer des logements libres du troisième tiers.

Il ajoute que l'art. 3 al. 1 lettre c de la LGZD stipule qu'une commune peut obtenir une cession gratuite des terrains et que les logements sociaux peuvent être exécutés et réalisés par des acteurs privés à certaines conditions. Il est donc difficile de justifier l'exercice du droit de préemption par les communes et l'Etat.

Un député EAG rappelle qu'EAG n'a pas participé à cette modification de l'art. 4A de la LGZD, car il introduit un cheval de Troie dans tout le dispositif de construction des logements bon marché. Il considère qu'imposer aux communes d'avoir un PLQ pour exercer leur droit de préemption a pour conséquence un renchérissement important de la construction de logements bon marché. En effet, il en déduit que les propriétaires vont faire valoir leurs droits dès le moment où il y a un PLQ, puisqu'ils se seront répartis entre eux des droits de construction. Il craint même que cela puisse limiter la mise en place de services publics et notamment d'établissements scolaires. Il souligne que la jurisprudence du Tribunal fédéral interdit l'expropriation d'un privé pour ces motifs. L'auteur du projet de loi (LC), selon lui, essaie de faire croire à cette commission qu'il est possible d'enlever le droit de préemption aux communes pour construire des écoles et des logements bon marché. Il tient à rappeler que les seules entités qui construisent des logements bon marché de manière systématique sont les acteurs publics. Il cite l'exemple de la Fondation de la Ville de Genève qui crée 400 à 500 logements par année depuis près de dix ans et dont la plupart sont le fruit de l'exercice du droit de préemption.

L'auteur du projet de loi (LC) invite le député (EAG) à relire l'art. 3 al. 1 lettre c de la LGZD. Cette dernière stipule que l'Etat peut obtenir dans le cadre d'un PLQ la cession gratuite de terrains pour la construction d'établissements publics.

Un député (S) a deux questions. La première est qu'il a cru comprendre que la pénurie n'existe plus et que cette disposition n'est donc plus utile. Il demande à quelle pénurie l'auteur du projet de loi (LC) fait référence. La deuxième est qu'il a été précédemment expliqué que ces dispositions s'adressent aux communes. Il demande ce qu'il adviendrait si un acteur privé achetait un terrain. Il demande s'il serait impossible de lui imposer ce qu'il doit y construire.

L'auteur du projet de loi (LC) répond d'abord à la première question. Il précise qu'en 1973, il n'existait pas d'instrument entre les mains de l'Etat et des communes pour leur permettre d'obtenir les terrains nécessaires à la construction de logements sociaux. Il n'y avait pas non plus d'instrument à leur

disposition pour contraindre un acteur privé à construire des logements sociaux. Cependant, suite à l'accord d'août 2020 et à la modification de l'art. 4A de la LGZD, il n'y a plus de pénurie de logements sociaux puisqu'il y a une obligation légale de fournir un quota de logements sociaux, qui s'applique à tous les acteurs.

Concernant la deuxième question, il répète qu'un propriétaire privé est soumis exactement aux mêmes obligations que n'importe quel autre acteur dans le cadre de l'art. 4A. Si celui-ci obtient une parcelle en zone de développement, il a intérêt à la valoriser, à construire et non à thésauriser.

Une députée (PLR) ne comprend pas la position du député (EAG). Elle souligne qu'il a donné son approbation à l'utilisation abusive du droit de préemption. De plus, elle rappelle que la construction d'écoles se rapporte à un autre article de loi. Elle ajoute que l'accord sur le logement est une solution de compromis qui a été trouvée entre la gauche et la droite et qui a pour but de fournir des logements pour l'ensemble de la population. Elle évoque enfin l'exemple précédemment donné par l'auteur du projet de loi (LC), lorsque la Ville de Genève a utilisé son droit de préemption sur des terrains pour construire des logements sociaux. Elle lui demande s'il a des chiffres à disposition, notamment concernant la surface des terrains concernés et le nombre de tiers lésés.

L'auteur du projet de loi (LC) n'a pas les chiffres en termes de surface, mais il a les chiffres concernant les sommes employées et le nombre de logements bâtis. Depuis la création du fonds LUP en 2007, plus de 215 millions de francs ont été utilisés par l'Etat pour l'acquisition de terrains. Cette stratégie a donné lieu à la création de seulement 1115 logements. En revanche, 80 millions de francs ont été utilisés pour l'acquisition de logements existants. Ceci a permis l'appropriation de 2201 logements LUP. Ces chiffres témoignent de la volonté de l'Etat de thésauriser sans pour autant nécessairement créer des logements.

Un député (MCG) croit comprendre que, dans le cadre de ce projet de loi, l'acquéreur de la parcelle doit avoir un projet concret et un crédit de construction. Il considère que cette disposition est contradictoire. Soit il y a un crédit de construction et les travaux peuvent commencer, soit il n'y en a pas et aucune commune ne sera en situation de préempter. Il a donc l'impression que les conditions rendent implicitement la préemption impossible et qu'il eut été plus honnête intellectuellement de tout simplement supprimer le droit de préemption.

L'auteur du projet de loi (LC) répond que l'art. 3, al. 1, lettre c stipule que si le nouvel acquéreur de la parcelle contre lequel le droit de préemption de la

commune est exercé souhaite lui-même créer des logements sociaux, le droit de préemption par la commune n'a aucun sens. En revanche, si l'acquéreur ne veut pas créer de logements sociaux, l'exercice du droit de préemption a dans ce cas tout son sens.

Le député (MCG) répond qu'il y a une contradiction, car il rappelle qu'en zone de développement, la LGZD s'applique. L'acquéreur doit alors obligatoirement se soumettre à la LGZD et faire sa part de logements sociaux. L'hypothèse où l'acquéreur ne souhaite pas proposer de logements sociaux n'existe donc pas. Le projet de loi exige des communes qu'elles aient un crédit de construction en force pour exercer leur droit de préemption, alors que ce crédit n'est possible que si la commune est propriétaire de la parcelle. Il rappelle toutefois que les communes n'obtiennent la grande majorité du temps pas la parcelle par elles-mêmes, mais plutôt via leurs fondations.

L'auteur du projet de loi (LC) répond que dans le cadre de l'art. 3 al. 1 lettre c, le droit de préemption peut s'exercer si l'acquéreur n'est pas en mesure de respecter son quota de logements sociaux dans un délai raisonnable.

Un député (Ve) souhaite rebondir sur la question de la députée PLR concernant la fréquence d'usage. Il demande ce qui permet à l'auteur du projet de loi (LC) de conclure qu'il y a un usage abusif du droit de préemption.

L'auteur du projet de loi (LC) rappelle qu'il y a eu plus de 200 millions de francs qui ont été utilisés dans le cadre de l'acquisition de terrains via l'exercice du droit de préemption. Il cite à nouveau les précédents exemples de la Ville de Genève, de la commune de Lancy et de la commune d'Onex. Il considère qu'il faut s'assurer que les communes ne thésaurisent pas et n'empêchent pas la construction de PPE en pleine propriété.

Un député (Ve) ne comprend pas le lien direct entre l'utilisation du droit de préemption et le fonds LUP. Il considère que, si le problème concerne les montants déversés dans le cadre du fonds LUP, il est plus adéquat de régler ce problème via une modification de la loi LUP.

L'auteur du projet de loi (LC) répond que le fonds LUP est là pour assurer la mise à disposition de logements LUP et que ce n'est absolument pas ce qui se passe à l'heure actuelle. Ce projet de loi s'inscrit dans ce contexte. L'idée est d'atteindre l'objectif des 20% de LUP. Le but du droit de préemption n'est pas que l'Etat thésaurise les terrains et devienne un concurrent des privés.

Un député (Ve) souhaite rebondir sur le lien que l'auteur du projet de loi (LC) fait entre l'accord d'août 2020 et le caractère obsolète du droit de préemption qui en découle. Il rappelle qu'avant la Paix des braves, un accord datant de 2011 était en vigueur. La coexistence d'un accord sur les proportions

des catégories de logements proposés et le droit de préemption n'est pas nouvelle.

Il ajoute que le tiers de LUP n'est généralement pas réalisé par des acteurs privés. C'est l'existence du droit de préemption qui permet d'obtenir des négociations foncières fluides grâce à une force de contrainte potentielle sur les acteurs privés. Il craint que la remise en question de ce droit ne donne les pleins pouvoirs aux acteurs privés face aux communes et bloque, in fine, l'accord sur l'article 4A.

L'auteur du projet de loi (LC) répond qu'il en tire la conclusion inverse. Il explique que le député (Ve) a raison d'affirmer qu'il arrive en pratique que les acteurs privés ne construisent pas de logements LUP, indépendamment de la détention. Ce qui arrive le plus souvent dans ce cas est qu'il y ait une cession entre un acteur privé et une fondation de droit public avec un mandat de développement consenti pour un MOUP. Ces contrats sont documentés et remis pour approbation à L'OCLPF. Cette pratique n'est absolument pas impactée par la modification du droit de préemption, car les 33% seront détenus par une fondation de droit public. Il ajoute que ce projet de loi facilite l'application de l'art. 4A, car le contrat à terme ou la cession avec un mandat de développement ne posent aucun problème pour les 33% de logements sociaux. En revanche, l'énorme écueil par rapport à l'application de l'art. 4A est lié au fait que les fondations de droit public ne peuvent pas détenir de la PPE en pleine propriété, alors qu'il est prévu de construire 20% de ce type de logements dans le dernier tiers au sein de l'accord.

Un député (EAG) relève le fait que le député (MCG) a soulevé l'impossibilité de construire des HBM, car les propriétaires thésaurisent les terrains pour monter un PLQ et obtenir les autorisations. Aucun propriétaire ne va se lancer dans une longue démarche qui peut durer parfois jusqu'à dix ans, sans avoir un terrain.

Il souhaite ensuite rappeler à la députée (PLR) que le droit de préemption avait à l'origine été promu et voté par la « droite paternaliste », car les patrons de l'époque souhaitaient loger leurs employés sur place.

Il ajoute qu'à partir du moment où une municipalité ou l'Etat de Genève est propriétaire dans un PLQ, les autorités sont impliquées dans le processus d'élaboration du PLQ. Il s'agit d'un facilitateur, y compris pour les acteurs privés. Il souhaite en effet rappeler que de nombreux PLQ sont bloqués par quelques acteurs individuels. Si les autorités n'ont pas droit à la parole dans le cadre des PLQ, elles n'ont qu'un rôle d'arbitre et non un rôle de propriétaire. Elles ne sont donc pas en situation de pouvoir faciliter les intérêts des

propriétaires privés, y compris en donnant des droits à bâtir pour des logements à loyer libre à des propriétaires d'une parcelle voisine.

L'auteur du projet de loi (LC) précise qu'il n'y a aucune modification du système de PLQ dans le cadre de ce projet de loi et que la LGZD continue à s'appliquer. En ce qui concerne les HBM, la loi prévoit 16,7% de ce type de logements. Enfin, à propos de l'interrogation du député (MCG) sur la lettre c, il répète que les communes et l'Etat sont disposés à user du droit de préemption si un propriétaire privé ne respecte pas les proportions prévues dans l'art. 4A dans un délai raisonnable.

Une députée (PLR) souhaite rappeler que l'accord sur le logement oblige tous les acteurs à proposer 16,7% de HBM. Elle souhaite également souligner que les propriétaires ne sont pas contre les LUP, mais peuvent à l'inverse avoir un intérêt à en proposer, puisque ceux-ci assurent un rendement. Il y a à l'heure actuelle des conditions favorables, mais le marché de l'immobilier est cyclique. Il peut donc être intéressant d'avoir du LUP, car il s'agit de loyers bas et stables qui assurent un rendement dans le long terme. Le seul problème politique lié aux HBM concerne les quotas, qui ne répondent pas forcément à la demande. Les grands oubliés sont les personnes qui ont un revenu trop élevé pour aller dans un logement subventionné. Le projet de loi a pour objectif de remettre en question l'artificialisation de l'offre de logements sociaux via le droit de préemption, afin de proposer des logements qui répondent à la demande.

Une députée (PLR) demande si les constructions que proposent les communes sur les terrains qu'elles ont préemptés rentrent dans les LUP. Elle souligne que la plupart du temps, ce sont les fondations communales qui construisent et que celles-ci ne proposent pas des LUP. Elle demande si ces préemptions n'empêchent pas d'atteindre l'objectif des 20% de LUP.

L'auteur du projet de loi (LC) répond que le problème est que les communes exercent leur droit de préemption sans construire pour des motifs tiers. En Ville de Genève, une des motivations derrière l'exercice du droit de préemption était d'empêcher un projet qui prévoyait la destruction d'arbres.

Le président reformule la question de la députée (PLR) et demande à l'auteur du projet de loi (LC) si une commune peut préempter pour proposer autre chose que des LUP.

L'auteur du projet de loi (LC) acquiesce et précise que la seule exception concerne les petites parcelles. Les autres sont soumises à l'art. 4A et aux proportions qu'il prévoit. La commune ne pourrait pas faire de la PPE, mais pourrait faire des LUP qui seraient ensuite gérés par des fondations communales.

Le président n'a pas tout à fait la même interprétation du projet de loi et ajoute qu'il faudrait consulter des juristes pour entendre leur compréhension de ce PL.

Un député (EAG) répond qu'il est impossible pour une commune de préempter et de proposer autre chose que du LUP.

L'auteur du projet de loi (LC) répond qu'en ce qui concerne les fonds préemptés en zone de développement, il n'est pas possible de violer l'art. 4A. Une commune qui exerce son droit de préemption ne peut pas créer 100% de logements sociaux. Tous les acteurs sont soumis à cette réglementation.

Il souhaite également rappeler la volonté du législateur. A partir du moment où l'Etat et la commune sont propriétaires d'un périmètre en zone de développement, il y a l'obligation de créer les trois tiers.

Une députée (S) rappelle que le rapport LUP de 2020 fait mention de 2 usages du droit de préemption et de 0 pour les années précédentes. Elle demande à l'auteur du projet de loi (LC) ce qu'il entend par la « thésaurisation des terrains par l'Etat et les communes ». Elle rappelle que les acteurs privés peuvent également thésauriser et ne comprend pas pourquoi l'Etat ne pourrait pas également user de cette pratique. Elle demande pourquoi l'Etat et les communes devraient avoir une pratique différente que les acteurs privés.

L'auteur du projet de loi (LC) perçoit au moins deux différences. La première est que l'acteur privé le fait avec son argent, alors que l'Etat le fait avec l'argent des contribuables. La seconde est que la thésaurisation implique un risque et que ce risque n'a pas à être encouru avec l'argent des contribuables. Il ajoute que l'exercice du droit de préemption n'a pas pour objectif de nationaliser les terrains, mais de proposer des logements.

Une députée (S) demande donc si le canton et les communes n'ont pas une pratique différente de la thésaurisation que les acteurs privés.

L'auteur du projet de loi (LC) répond que l'acteur privé fait ce qu'il souhaite avec son argent. En revanche, la commune ne doit pas thésauriser les terres. Si elle exerce son droit de préemption, elle doit le faire avec l'objectif de proposer des logements. L'Etat ne doit pas devenir sur l'ensemble du parc locatif un concurrent des acteurs privés.

Un député (Ve) souhaite revenir sur la question de l'intention de la commune derrière l'exercice du droit de préemption. Sa compréhension est qu'il y a fréquemment des communes qui souhaitent acquérir des terrains pour créer un équilibre entre les logements. Il cite l'exemple de la commune de Planles-Ouates où une opération d'acquisition de terrains a été pilotée par une magistrate PLR, avant de les remettre à une coopérative via un processus de

concours. Il demande à l'auteur du projet de loi (LC) s'il estime que ce type de procédure ne devrait pas exister.

De plus, un député (Ve) a l'impression que le droit de préemption n'est pratiquement pas appliqué, mais a un caractère dissuasif dans le cadre des négociations foncières.

L'auteur du projet de loi (LC) répond que les communes ont leur mot à dire dans le cadre des PLQ. Il ne voit pas en quoi cette modification entraînerait des conséquences par rapport aux PLQ.

Un député (Ve) répond que le PLQ assure une répartition des droits à bâtir, mais ne précise pas qui va acquérir les terrains. Dans le cadre d'un PLQ 100% privé où la commune souhaite faire une attribution à une coopérative, elle peut à l'heure actuelle entrer en contact avec les propriétaires, négocier et utiliser le droit de préemption comme un moyen de pression. Si ce dernier venait à disparaître, cela donnerait les pleins pouvoirs aux acteurs privés dans le cadre des négociations.

L'auteur du projet de loi (LC) répond que, de toute façon, le propriétaire est contraint de trouver une solution, soit par lui-même, soit via un MOUP concernant la mise à disposition de 33% de LUP. Cette problématique est réglée par l'art. 4A de la LGZD.

Un député (Ve) répond que, dans une situation où les acteurs privés refusent de vendre, l'équilibre du 4A pourrait ne pas être respecté.

L'auteur du projet de loi (LC) demande pourquoi l'équilibre du 4A ne serait pas respecté.

Un député (Ve) répond que si les autorisations sont d'abord délivrées pour la partie PPE et que personne ne souhaite vendre, il peut y avoir une impasse.

L'auteur du projet de loi (LC) répond qu'il est stipulé dans le projet de loi que les communes peuvent utiliser leur droit de préemption dans ce cas de figure.

Un député (Ve) ajoute qu'il rejoint les précédents propos du député (MCG) et qu'il ne comprend pas comment une commune peut obtenir un crédit de construction en ayant une incertitude quant à l'acquisition du terrain.

L'auteur du projet de loi (LC) répond qu'il est possible d'imaginer un crédit de construction en force avec une condition résolutoire qui est précisément la détention du terrain. Il ne voit pas donc pas sur le plan juridique ce qui empêche la réalisation de construction.

Une députée (PLR) précise que, lorsqu'une construction intervient en zone de développement, le PLQ définit ce qui va y être construit. Il n'est donc pas possible de n'avoir que de la PPE sur un périmètre.

Un député (MCG) demande comment devrait faire une commune pour proposer des équipements et des services publics tels qu'une école, si les terrains sont détenus par des acteurs privés après l'entrée en vigueur de ce projet de loi. De plus, il ne rejoint pas les propos de l'auteur du projet de loi (LC) et ses critiques à l'encontre de la FPLC. Il rappelle qu'elle ne thésaurise pas et qu'elle a au contraire tendance à remettre les terrains dès qu'il y a un projet.

L'auteur du projet de loi (LC) répond que cette modification n'a aucun impact sur la mise en place d'équipements publics. Les PLQ prévoient la localisation des droits à bâtir, ainsi que les terrains réservés aux équipements publics. Lorsque ces terrains sont détenus par des acteurs privés, il y a une cession gratuite en échange de la constitution d'une zone à bâtir.

La commission s'est entendue sur l'audition du RPSL, de l'Asloca, de l'ACG, du département, du Groupement des coopératives d'habitation genevoises (GCHG), des communes d'Onex, de Lancy et de Plan-les-Ouates, de la CGI, de la Fondation de la Ville Genève pour le logement social (FVGLS) et de l'APCG.

Audition de l'OCLPF, 28 février 2022

L'OCLPF est représenté par M^{me} Raphaëlle Vavassori, directrice de la direction de la planification et des opérations foncières, et M^{me} Anne-Sophie Monico-Collomb, juriste à la direction administrative et juridique. La seconde présente la position du département du territoire sur le PL 13049.

L'al. 1 de la loi dans sa teneur actuelle porte sur l'octroi du droit de préemption en faveur de l'Etat et des communes intéressées. Il prévoit que ce droit ne peut s'exercer qu'aux fins de construction de logements au sens de la LGL.

Le PL 13049 propose la suppression de la dernière phrase de l'art. 3 al. 1 de la LGL. Les nouvelles conditions auxquelles le droit de préemption pourrait être exercé sont détaillées dans une proposition de nouvel al. 2. Le nouvel al. 2 proposé par le projet de loi prévoit de nouvelles conditions cumulatives auxquelles le droit de préemption pourrait s'exercer. Ces conditions seraient l'existence d'un plan localisé de quartier (PLQ) en force ; cumulativement, l'existence d'un projet concret disposant d'un crédit en force, qui permettrait la construction dans un délai raisonnable de la part de logements d'utilité publique (LUP) prévue par l'art. 4A, al. 1, lettre a de la LGZD, serait nécessaire. Enfin, la dernière condition serait l'absence d'engagement écrit de l'acquéreur de la parcelle visée par le droit de préemption, d'assurer la

construction de LUP prévue par l'art. 4A de la LGZD dans un délai raisonnable.

Les actuels al. 2 à 4 de l'art. 3 ne seraient pas supprimés, mais décalés, et deviendraient les nouveaux al. 3 à 5.

L'art. 4 de la LGL dans sa teneur actuelle prévoit que le propriétaire qui aliène ou promet d'aliéner un bien soumis au droit de préemption est tenu d'en informer immédiatement le Conseil d'Etat et la commune concernée, au plus tard au moment du dépôt de l'acte auprès du registre foncier. Il doit également leur transmettre simultanément une copie certifiée conforme de l'acte. L'al. 2 de l'art. 4 actuel porte sur le droit d'être entendu. Il prévoit que le Conseil d'Etat et les communes qui envisagent d'exercer leur droit de préemption doivent interpellier préalablement le propriétaire et le tiers acquéreur, en leur faisant part de leurs intentions et en leur offrant la possibilité de faire valoir leurs moyens. L'al. 3 actuel prévoit que tout contrevenant à l'art. 4 est passible d'une amende.

Le PL 13049 prévoit une modification partielle de l'art. 4. Il propose de remplacer l'actuel al. 3 en supprimant la possibilité d'une amende en cas de contravention à cet art. et en prévoyant, au contraire, que tout manquement à cette obligation rendrait caduc l'exercice du droit de préemption. Ce projet de loi vise à restreindre le droit de préemption LGL, en soumettant l'exercice de ce droit aux conditions supplémentaires et cumulatives prévues dans le projet de nouvel art. 3 al. 2.

Les auteurs du PL justifient ces propositions, par le fait que, selon l'exposé des motifs en page 5, l'existence de ce droit serait « rendue obsolète par l'obligation faite à chacun de construire 33% de LUP en zone de développement », soit depuis l'entrée en vigueur de l'art. 4A LGZD. D'autre part, le PL justifie ces propositions par le fait que, toujours selon l'exposé des motifs en page 5, « la gauche dans certaines grandes communes détourne[rait] le droit de préemption, pour se livrer à l'étatisation et la thésaurisation du sol ».

Les auditionnées, exposent la pratique de l'Etat de Genève concernant le droit de préemption LGL lors de ces cinq dernières années, et rappellent la jurisprudence en vigueur à laquelle le projet de loi contrevient.

Les auditionnées soulignent que lorsque l'Etat utilise le droit de préemption, il poursuit toujours un but d'utilité publique. Ce droit est soumis au principe de proportionnalité et à des critères cohérents, avec la mise en œuvre de la politique de logements répondant aux besoins prépondérants de la population genevoise. Les intérêts publics poursuivis lors de l'emploi du droit de préemption sont cumulativement ou alternativement l'acquisition de

terrains en vue de la construction de logements d'utilité publique et la lutte contre la spéculation foncière.

En ce qui concerne le respect du principe de proportionnalité, elle rappelle que le droit de préemption n'est exercé par l'Etat de Genève que si cela est nécessaire à l'atteinte de l'un ou l'autre des intérêts publics précités.

En pratique, ce droit est exercé avec parcimonie par les pouvoirs publics. Sur les cinq dernières années, il y a en moyenne 160 transactions par année qui sont soumises à l'examen de l'Etat sous l'angle de son droit de préemption LGL, ce qui représente environ 800 transactions lors de ces cinq dernières années. Sur ces 800 transactions, seules quatre ont fait l'objet d'une préemption définitive par l'Etat, soit 0,5% du total.

M^{me} Vavassori précise que ces données chiffrées ne concernent que la pratique de l'Etat de Genève, mais excluent celle des communes. Sur ces 800 transactions soumises à l'examen de l'Etat entre 2016 et 2021, seules quatre transactions ont fait l'objet d'un droit de préemption, dont deux ont fait l'objet d'accords. Une a vu une révocation du droit de préemption et un accord avec les acquéreurs. Une a vu un accord sur la question du prix de la transaction.

M^{me} Monico-Collomb rappelle la jurisprudence en vigueur. Tout d'abord, le Tribunal fédéral (TF) a admis la constitutionnalité du droit de préemption prévu par l'art. 3 et les suivants de la loi dans un arrêt de 2016. Contrairement au nouvel art. 3, al. 2 proposé par le PL, le TF confirme que l'autorité concernée n'est pas tenue de communiquer l'existence d'un projet précis au moment où elle exerce son droit de préemption. L'existence d'un PLQ n'est notamment pas une condition pour l'exercice de ce droit.

Dans un arrêt rendu en 2016, le TF a confirmé l'arrêt ATA/970/2014 rendu par la Cour de justice genevoise, en retenant que, selon la jurisprudence, l'autorité qui exerce le droit de préemption ne doit pas nécessairement être à même de réaliser immédiatement les logements d'utilité publique sur la parcelle qu'elle souhaite acquérir.

Au stade de l'exercice du droit de préemption, l'autorité n'a pas besoin de justifier son intervention par la présentation d'un projet détaillé. Elle doit toutefois rendre plausible l'existence d'un besoin précis et tenir compte des possibilités réelles à l'emplacement envisagé, dans un avenir pas trop éloigné. Cet arrêt du TF a lui-même été récemment cité par la Cour de justice dans un arrêt de 2021.

Les conditions contenues dans l'art. 3 al. 2 du PL 13049 sont en contradiction avec la jurisprudence. En subordonnant l'exercice du droit de préemption à l'existence d'un PLQ en force ainsi que d'un projet concret

disposant d'un crédit en force, ce projet de loi aurait pour effet d'entraver lourdement les possibilités et les occasions de maîtrise foncière par l'Etat et les communes et ainsi de restreindre la construction de logements d'utilité publique.

L'autre risque est de décupler la durée de mise en œuvre des projets de construction, en empêchant l'avancée parallèle des procédures de préemption et d'adoption de PLQ. Ces entraves et ralentissements peuvent par exemple être illustrés par un extrait de l'arrêt ATA/1222/2021 qui a été rendu en novembre 2021. Dans cet arrêt, la Cour de justice a évoqué le cas d'un secteur dont l'urbanisation prendrait plusieurs années à cause de la nécessité de recourir à une modification de zone et à l'élaboration d'un PLQ. Or, la Cour a retenu que cette durée ne pourrait être abrégée que par la maîtrise foncière, par l'Etat, d'une partie des parcelles concernées, et que le fait qu'exercer le droit de préemption à ce stade permettait d'éviter une trop forte pression spéculative, et répondait ainsi à un autre intérêt public.

En deuxième lieu, le droit de préemption a pour but l'acquisition de terrains, en vue de la construction de logements d'utilité publique, mais aussi la lutte contre la spéculation foncière. Le TF a admis l'intérêt public de lutte contre la spéculation en zone à bâtir résidentielle en relation avec la construction de logements d'utilité publique et en confirmant un arrêt du Tribunal administratif genevois, selon lequel l'intérêt public de lutte contre la spéculation immobilière existe en tant que tel, indépendamment de celui de la construction de logements sociaux. En visant à restreindre l'exercice du droit de préemption LGL, ce PL contrevient à la jurisprudence en vigueur, en édulcorant l'intérêt public de lutte contre la spéculation foncière.

En troisième et dernier lieu, l'argument développé par le projet de loi, selon lequel le droit de préemption est devenu obsolète, est erroné. Elle rappelle que le nouvel art. 4A LGZD prévoit l'obligation de réaliser une proportion de 33% de LUP en zone de développement et s'applique aux parcelles publiques et privées. Toutefois, après l'entrée en vigueur de l'art. 4A LGZD, la Cour de justice a rappelé sa jurisprudence constante dans l'arrêt ATA/1222/2021, selon laquelle, au vu de la pénurie importante de logements, il n'est pas possible de reprocher aux autorités de mettre en œuvre une politique de construction de logements d'utilité publique, celle-ci pouvant passer par une planification coordonnée de l'ensemble des constructions dans un secteur, ce qui implique que l'autorité doit pouvoir obtenir la maîtrise globale du secteur. Ainsi, et même après l'entrée en vigueur du nouvel art. 4A LGZD, la Cour de justice a reconnu que l'intérêt public lié à la construction de logements d'utilité publique en zone de développement doit l'emporter sur l'intérêt d'un tiers

privé à acquérir la parcelle, même si ce dernier a déjà réalisé des logements d'utilité publique, ou s'il est prêt à en réaliser sur les parcelles concernées.

En conclusion, au vu de la parcimonie avec laquelle l'Etat exerce son droit de préemption, mais aussi au vu de la jurisprudence en vigueur, le département estime que le PL 13049 et les propositions qu'il contient apparaissent contradictoires avec toute l'évolution de la casuistique.

Sur question d'une députée (S) quant au nombre de préemptions effectuées par les communes, l'OCLPF cite les données issues du service de surveillance des autorités communales (SAFCO) : huit cas de préemption entre 2016 et 2021 : quatre en Ville de Genève, un à Corsier, un à Confignon, un à Lancy et un à Onex.

Sur question de la même députée, M^{me} Vavassori indique que les 800 transactions concernent uniquement les cas de préemption soit en zone de développement.

Sur question de la même députée, M^{me} Vavassori indique que les quatre transactions ayant fait l'objet d'une préemption ne répondaient pas aux nouveaux critères définis dans le PL 13049. Pour deux de ces transactions, un PLQ était sur le point d'être élaboré pour deux d'entre elles même s'il n'avait à sa connaissance pas été adopté. La troisième a eu lieu en zone de développement à Chêne-Bougeries dans un secteur qui se densifie et pour laquelle un accord a finalement été trouvé avec le promoteur. Celui-ci garantit à ce dernier le développement de cette parcelle, mais prévoit que l'Etat se réserve un droit d'emption, pour garantir le développement de la parcelle. Cet accord a permis aux acquéreurs de résider pendant la durée du développement. La quatrième a vu l'exercice d'un droit de préemption dans le cadre de la lutte contre la spéculation. En effet, alors que l'OCLPF avait estimé le coût de la transaction à environ 1 000 000 francs, la transaction s'est élevée à 2 350 000 francs, ce qui a nécessité l'intervention des pouvoirs publics.

La même députée (S) demande s'il serait possible de savoir combien des transactions soumises à la LGL répondraient aux critères du PL 13049. M^{me} Vavassori indique qu'il serait éventuellement possible d'obtenir de telles données sur le premier critère. Toutefois, concernant « l'existence d'un projet concret », ce concept est trop flou pour avoir des chiffres sur le sujet. En outre, sur la question de « l'engagement écrit » de développer, il n'y aurait pas de données, puisque l'Etat ne préempte pas s'il y a un développeur immobilier, celui-ci étant censé se conformer aux règles qui prévalent dans la zone. L'Etat n'intervient que si l'acquisition contrevient au développement de la zone, soit, par exemple, l'installation d'une famille pendant une longue durée contrevient aux objectifs de la zone de développement.

Sur question de la même députée (S), qui demande ce que l'Etat fait des terrains qu'il préempte, M^{me} Vavassori répond que l'Etat développe ses terrains. Soit il remet ces terrains en droit de superficie à des coopératives pour proposer des LUP, soit à la FPLC, soit aux FIDP. Il y a des obligations très strictes prévues dans la LGL, notamment dans l'art. 9.

Une députée (S) demande si l'OCLPF connaît un exemple où un développeur est allé jusqu'au stade de la demande et de l'obtention d'un crédit avant même d'avoir eu la certitude d'obtenir le terrain. M^{me} Vavassori n'a pas de tel exemple à disposition.

Un député (S) demande ce qui explique le faible taux de transactions (0,5%) concerné par l'exercice d'un droit de préemption. M^{me} Vavassori lui répond que les développeurs immobiliers répondent aux objectifs de la zone de développement, car ils ont intérêt à développer et à acquérir le foncier au prix de l'OCLPF. Cela leur permet en effet de rentabiliser les coûts d'acquisition dans les plans financiers. Elle ajoute qu'il y a un contrôle sur le prix des loyers. Lorsqu'un promoteur ou un développeur immobilier développe la parcelle, l'Etat n'a pas besoin de préempter, car cela va s'effectuer conformément au PLQ ou au concours qui est prévu. L'Etat intervient de manière parcimonieuse s'il y a un prix excessif avéré. Il y a dans ce cas une interpellation des parties avec un rappel des règles qui prévalent en zone de développement. Une telle intervention peut également avoir lieu si des particuliers s'installent durablement dans la zone.

Un député (PLR) explique que ce projet de loi n'est pas dirigé contre l'Etat, mais contre la pratique récente de certaines communes. Il cite notamment l'exemple de la commune de Lancy où le droit de préemption a été exercé sans qu'il y ait d'installation permanente ou de spéculation foncière pour le justifier. Il demande aux auditionnés si c'est bien le cas.

M^{me} Vavassori invite la commission à auditionner la commune de Lancy afin d'obtenir de plus amples informations et confirme qu'il n'y a pas eu d'installation de particuliers, mais n'a pas d'informations précises concernant le prix. Il leur semble que l'OCLPF n'a pas procédé à une interpellation dans ce cas, mais elle vérifiera.

Un député (PLR) souligne que la pratique de l'Etat ne correspond pas forcément à celle des communes. Il demande si le département ne craint pas que l'exercice du droit de préemption, même lorsque les conditions sont respectées, ne dissuade de futurs investisseurs et que la mise en œuvre des projets soit par conséquent plus étendue dans le temps. Il complète en rappelant que le droit de préemption s'exerce précisément à un moment où l'investissement est déjà considérablement engagé.

L'auditionnée répond que les transactions foncières interviennent largement avant l'adoption d'un PLQ.

Un député (PLR) répond que ce n'est pas toujours le cas.

M^{me} Vavassori répond qu'il s'agit toutefois de la majorité des cas. Elle explique que ce sont les acteurs présents au départ en termes de maîtrise foncière qui participent au développement. C'est pour cette raison qu'un certain nombre de développeurs immobiliers acquièrent des parcelles, car ils savent que celles-ci vont se développer. Il y a des transactions qui s'opèrent alors qu'il n'y a pas encore d'élaboration d'un PLQ.

Un député (PLR) ajoute qu'il est surpris par la démonstration juridique qui a été opérée par l'OCLPF. Il ne la conteste pas, mais il ne comprend pas les conclusions qui doivent en être tirées. Il explique qu'il est trivial que la jurisprudence souligne la conformité avec la loi actuelle. La jurisprudence est basée sur un ordre juridique statique, alors qu'il est avec ce projet de loi justement question de remettre en question le statu quo. Il estime que la jurisprudence n'est pas une référence pertinente. Il demande aux auditionnées ce qu'elles souhaitent démontrer avec cela et si ce projet de loi est contraire au droit supérieur.

M^{me} Vavassori répond que l'intérêt de la démonstration est de montrer que la pratique de l'Etat est conforme à la jurisprudence actuelle, et que précisément, au vu de cette pratique, la préemption est exercée par l'Etat avec une grande parcimonie.

Le même député (PLR) répond que l'opportunité n'a pas de rapport avec la jurisprudence. Il demande si l'OCLPF sous-entend que l'Etat préempte à chaque fois qu'il en a la possibilité.

L'OCLPF répond que le droit de préemption s'exerce dans le respect du cadre légal.

Le même député (PLR) redemande si ce PL est contraire au droit supérieur.

M^{me} Vavassori répond que, d'après l'arrêt du 20 avril 2021, les conditions fixées dans le projet de loi apparaissent contraires à la jurisprudence du TF.

Un député (LC) précise que le PL soumet le droit de préemption à des conditions plus restrictives. L'arrêt n'examine pas lesdites conditions puisqu'elles ne sont pas encore en vigueur. La jurisprudence démontre que l'exercice actuel du droit de préemption par l'Etat respecte le cadre légal actuel. Il n'émet aucune critique vis-à-vis d'un projet de loi dont le TF ignore l'existence.

Le même député (PLR) complète en affirmant que l'entrée en vigueur de ce projet de loi rendrait ladite jurisprudence obsolète.

M^{me} Vavassori répond que le problème de ce projet de loi est qu'il réduit considérablement la marge d'opportunité de l'Etat de Genève et des communes.

Suite à une question d'une députée (PLR), l'OCLPF confirme que les 800 transactions (2016-2021) précédemment évoquées comprennent l'acquisition par des collectivités publiques, sans pouvoir indiquer combien de ces transactions concernent une acquisition par des collectivités publiques.

Suite à la question d'une députée (PLR), l'OCLPF confirme que l'art. 4A LGZD s'applique de la même façon pour un acteur privé que pour un acteur public. En pratique, les collectivités publiques construisent plus de LUP. La répartition a lieu de manière assez naturelle.

La députée (PLR) suggère qu'il y a un problème, car si une construction est réalisée uniquement par une collectivité publique, elle ne peut pas proposer de PPE. A l'inverse, si la construction est réalisée uniquement par des privés, les 33% de LUP peuvent être construits. Aussi, selon elle, il n'y aurait pas besoin de droit de préemption pour construire du LUP, puisque l'art. 4A LGZD assure la construction de LUP, quelle que soit la nature du constructeur.

M^{me} Vavassori répond que, dans les faits, ce serait plus compliqué de construire du LUP, car les LUP sont plutôt le fruit de l'Etat, des FIFDP et de la FPLC que des acteurs privés. De plus, il est important de distinguer les LUP au sens de la LUP et les LUP au sens de la LGL. En outre, l'Etat intervient avec le droit de préemption pour préserver le potentiel de développement de la zone de développement. Ceci est favorable pour tous les acteurs qui développent. Par exemple, si une famille s'installe pour une durée indéterminée et que les développeurs ne peuvent pas faire progresser les opérations à cause d'un point bloquant, l'Etat est disposé à intervenir, ne serait-ce qu'afin d'obtenir la maîtrise et la mise en œuvre des PLQ qu'il adopte lui-même. Il ne s'agit pas que d'une question de maîtrise foncière, mais également de développement des PLQ. Elle souligne que de nombreux développeurs immobiliers font appel aux services de l'OCLPF à cause de blocages liés à des propriétaires.

Elle répète que l'exercice du droit de préemption est effectué avec beaucoup de parcimonie et qu'il est soumis le cas échéant à l'examen des autorités judiciaires.

Une députée (PLR) demande s'il est vrai qu'avant l'entrée en vigueur du nouvel accord de cet article, près de 50% de logements sociaux étaient déjà construits en zone de développement.

L'auditionnée répond que l'ancien art. 4A opérait une différenciation entre les types de zone de fond et leur appliquait des proportions différentes, y compris en ce qui concerne les LUP.

La même député (PLR) affirme que, même si un PLQ était entièrement entre les mains d'acteurs privés, l'art. 4A de l'époque imposait un minimum de réalisation de 33% de logements LUP ou LGL dans le périmètre du PLQ. Et les entités publiques, telles que les fondations de droit public, ne réalisaient que des logements LGL ou LUP (donc 100% de leur construction), ce qui expliquait ce ratio.

M^{me} Vavassori confirme cette information. Elle précise cependant qu'elle n'a pas affirmé que les promoteurs ne développent pas, mais que des propriétaires privés bloquent parfois la mise en œuvre d'un PLQ.

La députée (PLR) souligne que cette distinction est importante, car elle a l'impression que les précédentes interventions ont plutôt eu tendance à créer un clivage entre les promoteurs publics et les promoteurs privés.

M^{me} Vavassori répond que l'Etat intervient lorsque les objectifs de la zone de développement ne sont pas réalisés. Cela peut être lié à l'installation durable d'une famille ou au fait de rendre possible le développement de LUP dans un périmètre précis.

La députée (PLR) répond que, dans ce dernier cas de figure, il est possible d'imaginer que l'Etat impose au promoteur que l'immeuble soit du LUP sans exercice du droit de préemption.

M^{me} Vavassori répond que tout est élaboré à l'échelle du PLQ. C'est dans celui-ci qu'est définie la répartition des droits à bâtir ainsi que d'autres éléments.

Une députée (PLR) demande combien de temps s'est écoulé entre l'acquisition et le développement dans le cadre des quatre parcelles concernées par le droit de préemption ces cinq dernières années.

L'OCLPF répond que des préemptions ont eu lieu assez récemment en 2018 et en 2019. Pour celles-ci, les parcelles ne sont pas encore développées. Une d'entre elle a débouché sur un accord, suscitant la révocation du droit de préemption. La dernière concernant un cas de spéculation foncière est encore en cours de procédure.

Une députée (PLR) ajoute que les auditionnées ont mentionné l'arrêt de la Cour de justice qui a considéré que la réalisation de logements par l'Etat plutôt que par des privés se justifiait. Elle demande sur quoi est basée cette justification.

M^{me} Monico-Collomb répond que cela a été justifié notamment en lien avec une planification coordonnée.

Une députée (PLR) ne comprend pas en quoi la réalisation des logements par l'Etat facilite la coordination. Elle demande si les logements sociaux outrepassant le seuil de 33% défini par l'art. 4A sont également subventionnés.

L'OCLPF n'est pas en mesure de répondre à cette question, mais la note pour la prochaine audition.

Une députée (Ve) a tout d'abord une remarque. Elle signale que la présentation a répondu aux considérations présentes dans l'exposé des motifs. Elle a cru comprendre précédemment que dans le cadre de la construction de PPE, il est nécessaire d'obtenir l'aval du Grand Conseil lorsqu'il est question de délaier des terrains. Elle demande si ce processus s'applique pour toutes les PPE ou si les PPE en droit de superficie font exception.

M^{me} Vavassori confirme que les PPE en droit de superficie font exception.

La députée (Ve) demande si le département pourrait théoriquement préempter plus souvent.

M^{me} Vavassori répond qu'il s'agit d'une question politique et qu'elle laissera le magistrat y répondre.

La députée (Ve) demande s'il y a une pratique exponentielle du droit de préemption.

M^{me} Vavassori répond qu'il y a eu une augmentation en 2021 des préemptions par les communes, mais précise que cela ne signifie pas forcément qu'il y a une intensification de la pratique. Cela peut être lié à des facteurs tiers.

Un député (LC) souhaite apporter une précision par rapport à la précédente question de la députée (Ve). Sa compréhension de l'art. 4A est que les PPE du troisième tiers sont des PPE en pleine propriété. Il demande si cette interprétation est juste.

M^{me} Vavassori n'est pas en mesure de se déterminer sur cette interprétation.

Un député (LC) considère qu'il s'agit d'une donnée fondamentale qui a été discutée à l'époque de l'accord sur le logement. Puisqu'il a lui-même ratifié cet accord, il n'aimerait pas qu'il y ait a posteriori un détournement de cet article. En ce qui concerne la première remarque de la députée (Ve), il précise que la critique de l'exercice du droit de préemption dans l'exposé des motifs est dirigée non pas contre l'Etat, mais contre les communes.

Un député (MCG) explique que, lorsque l'Etat fait une préemption, un des objectifs régulièrement invoqués est le déblocage de secteurs. Il demande quelle est la position du département à ce sujet. Il ajoute que l'une des critiques

à l'encontre de l'exercice du droit de préemption est la thésaurisation des terrains par l'Etat. Il souligne que, lorsque l'Etat préempte, il remet les terrains à la FPLC ou il fait une attribution directe. Il demande également ce que les auditionnées en pensent.

M^{me} Vavassori répond que l'Etat peut intervenir avec le droit de préemption pour éviter une installation durable dans la zone de développement. Si ce droit de préemption est restreint par le PL, l'Etat devrait recourir à d'autres moyens comme l'expropriation prévus aux art. 7 et art. 8 de la LGL. Il ne le fait toutefois pas dans la pratique, car il préfère engager des négociations. Le droit de préemption s'exerce dans le cadre d'une transaction s'il y a un problème sur le prix ou s'il y a l'installation d'une famille pour une durée indéterminée. Ceci a notamment pour but d'éviter de recourir à l'expropriation d'une famille qui aurait été mal informée. Avec ce projet de loi, l'Etat va devoir recourir à l'expropriation dans des situations où il aurait auparavant pu prévenir les familles, puisqu'il faut attendre qu'il y ait un PLQ en force.

En ce qui concerne la thésaurisation des terrains, elle ne travaille pas sur la gestion des terrains de l'Etat, car ceci est assuré par l'OCBA. Elle invite la commission à les interroger. Il n'y a toutefois à sa connaissance pas de thésaurisation.

Un député (MCG) demande si c'est l'OCBA qui gère obligatoirement les terrains acquis par l'Etat et s'il décide de l'attribution.

L'OCLPF répond que l'attribution des terrains et des droits à bâtir est effectuée par le groupe de politique foncière. Il y a dans ce groupe des représentants du département des finances, du département du territoire et du département des infrastructures.

Un député (EAG) souhaite revenir sur la notion de coordination et insiste sur le fait qu'il ne s'agit pas d'un synonyme du concept de préemption. Elle signifie que l'Etat est acteur comme propriétaire, mais surtout comme coordinateur. Il aménage et facilite la mise en route des PLQ. Il cite l'exemple d'un PLQ datant de près de vingt ans en dessous de l'Hôtel Intercontinental dans lequel un propriétaire créait un blocage. La Ville de Genève est intervenue et a permis le déblocage du PLQ. Il cite également l'exemple de l'abaissement du prix du terrain par la Ville de Genève dans le cadre d'un projet en face de Balexert. L'Etat exerce dans certains cas son droit de préemption davantage en tant que coordinateur qu'en tant qu'acteur à proprement parler.

Ce qui l'intéresse le plus ce sont les chiffres qui n'ont pas été donnés et notamment le nombre de HBM et qui sont leurs promoteurs. Il demande aux auditionnées si elles peuvent fournir ces chiffres. Il signale que ce type de

logements est davantage le fruit des collectivités publiques que d'acteurs privés, comme cela a été rappelé précédemment.

L'auditionnée répond qu'elle va solliciter ses collègues de l'OCLPF pour obtenir ces chiffres.

Un député (PLR) demande si le droit de préemption permet de prévenir un achat par une famille qui souhaiterait s'installer, mais n'est pas un instrument de déblocage.

L'OCLPF acquiesce, mais relève qu'il s'agit d'un instrument qui prévient les blocages. Elle annonce que le département reviendra devant la commission avec les chiffres, les données et les statistiques qui ont été demandés.

Audition de l'Association des communes genevoises (ACG), 14 mars 2022

L'ACG est représenté par M. Gilbert Vonlanthen, président, M. Philippe Aegerter, directeur juridique, et M. Alfonso Gomez, vice-président.

Le président de l'ACG explique que le PL 13049 soulève passablement de questions pour les communes, car il touche directement à l'autonomie communale. Le comité de l'ACG a examiné ce projet de loi lors de la séance du 8 mars 2022 et a relevé qu'il a pour principal objet d'ajouter des conditions supplémentaires et cumulatives à l'exercice du droit de préemption, afin d'en limiter l'utilisation. Le comité a relevé plusieurs points. Le premier est que le droit de préemption est utilisé avec beaucoup de parcimonie par l'ensemble des communes. Il cite l'exemple de la commune de Bernex qui n'a jamais exercé ce droit depuis plus de 15 ans. La limitation de cet instrument pour le canton et les communes telle que proposée dans ce projet de loi semble découler de conflits isolés rencontrés dans des cas très particuliers, comme en témoigne l'exposé des motifs.

En ce qui concerne le contenu substantiel du projet de loi, les nouvelles conditions, même prises individuellement, réduisent à néant la possibilité pour les collectivités publiques de recourir à cet outil. Ce PL équivaut donc à supprimer purement et simplement le droit de préemption prévu par la LGL. Il porte atteinte à une prérogative communale qui répond à un intérêt public évident, entre autres la mise en œuvre des politiques de construction de logements. Il va à contre-courant de la jurisprudence, qui considère que les collectivités publiques doivent conserver une marge de manœuvre grâce à une planification coordonnée de l'ensemble des constructions dans un secteur.

Il ajoute qu'il est possible que ce projet de loi produise des effets pervers, notamment à cause d'un recours plus systématique des communes à l'expropriation, celles-ci ne disposant plus d'instruments moins coercitifs. Il

implique également une multiplication des oppositions en amont de l'adoption des plans localisés de quartier (PLQ), notamment des propriétaires lésés potentiels.

Le comité de l'ACG s'est donc prononcé à l'unanimité en défaveur de ce projet de loi, qu'il a considéré comme excessif.

Il cite enfin à nouveau l'exemple de la commune de Bernex où plusieurs PLQ sont en cours. Il est possible de discuter avec les porteurs de projets, car il n'y a pas de terrains. Il est donc nécessaire de négocier les cessions de surfaces pour les infrastructures publiques. Le droit de préemption donne une plus grande marge de manœuvre aux communes dans le cadre des négociations. Si celui-ci venait à être supprimé, elles n'auraient plus de moyen de pression pour convaincre les propriétaires de faire une cession, et perdraient ainsi une influence considérable.

Une députée (PLR) a cru comprendre que le droit de préemption n'était pas utilisé par les communes, mais qu'il était tout de même important pour celles-ci. Elle demande dans quels cas de figure cet instrument s'avère être essentiel. Elle cite l'exemple de la commune de Lancy qui a récemment exercé son droit de préemption alors qu'il n'y avait pas de blocage, mais uniquement un projet de construction avec des prix contrôlés. Elle demande comment l'ACG justifie l'utilisation du droit de préemption dans de tels cas de figure.

Le président de l'ACG répond qu'il ne connaît pas les détails du cas de la commune de Lancy. Il peut toutefois s'appuyer sur des dossiers concrets dans la commune de Bernex. S'il n'y avait plus la possibilité d'exercer le droit de préemption, les communes limiteraient leurs investissements à cause de l'incertitude en aval. A Bernex, il est prévu dans le cadre d'une convention que 6000 m² de terrains doivent être cédés pour construire des locaux scolaires et parascolaires, ainsi qu'une crèche. Il s'agit à l'heure actuelle d'une convention qui ne signale que des intentions et de promesses conditionnées au permis de construire. Le droit de préemption est un instrument peu utilisé, mais utile dans le cadre des négociations. Il ne comprend pas la pertinence d'un tel projet de loi au vu de son utilisation extrêmement limitée.

La députée (PLR) précise que ce projet de loi ne touche qu'au droit de préemption dans le cadre de la construction de logements et pas dans le cadre de la construction d'équipements publics. Les exemples précités ne sont donc pas concernés. Elle demande pour quelles raisons les communes souhaitent construire elles-mêmes des logements sur des parcelles où il y a des projets de construction avec des prix déjà contrôlés par l'Etat.

Le vice-président de l'ACG répond que la première raison est que, si la commune n'est pas propriétaire, elle a de grandes difficultés à faire valoir ses besoins en termes de développement.

La deuxième raison est que cela permet d'avoir un instrument dissuasif dans le cadre des négociations avec les propriétaires. Il précise que l'accroissement de la pratique ces dernières années est lié à la croissance du canton et à un certain nombre d'incidents. Il ajoute que la loi stipule qu'il est obligatoire de proposer un tiers de LUP, mais la catégorie de LUP n'est pas précisée. Grâce à cette marge de manœuvre juridique, il est possible qu'une commune souhaite plutôt favoriser certains types de LUP dans certains secteurs.

Le président ajoute que les infrastructures publiques doivent pouvoir être installées. S'il n'y a pas de cession et que le promoteur décide de ne proposer que des logements, il n'y a aucune possibilité de le contraindre, mis à part l'exercice du droit de préemption.

Une députée (PLR) répète qu'il y a actuellement deux dispositions différentes qui existent pour le droit de préemption. Une d'entre elles concerne la construction de logements, tandis que l'autre concerne les infrastructures publiques. Le projet de loi ne touche que celle qui concerne la construction de logements, alors qu'elle laisse la seconde intacte. Elle note que les communes utilisent le droit de préemption comme une « arme » contre les acteurs privés.

Le vice-président de l'ACG confirme qu'il s'agit en effet d'une « arme » dans le cadre des négociations. Elle est toutefois peu utilisée, car la grande majorité des négociations débouche sur un compromis, mais il arrive que d'autres se passent moins bien.

Un député (PLR) explique que les auditionnés n'ont pas compris le PL 13049. Ce projet de loi ne porte pas sur l'expropriation dans le cadre de l'obtention d'équipements publics. Les exemples qui ont été donnés ne sont pas concernés par ce PL. Ce dernier concerne la construction de logements. A ce stade, le désaccord sur la typologie de LUP qui doit être proposée et l'exercice du droit de préemption en conséquence est le seul argument pertinent qu'il a relevé. Il reconnaît que l'article de loi ne précise pas quel type de LUP doit être érigé. Il est donc possible d'imaginer qu'un projet de construction soit conforme à l'art. 4A et que celui-ci ne convienne toutefois pas aux communes. Les autres éléments qui ont été évoqués n'ont quant à eux strictement rien à voir avec ce projet de loi. La question centrale est donc de se demander s'il est souhaitable que les communes soient habilitées à user de leur droit de préemption, afin d'avoir un contrôle à l'intérieur même d'une catégorie. Il ajoute qu'il a précédemment été expliqué que ce projet de loi aurait

un effet dissuasif quant aux investissements des communes, car cela créerait de l'incertitude en aval. Il demande si cela signifie que les communes, n'ayant pas les moyens d'investir dans les projets, laissent les promoteurs prendre les devants et utilisent leur droit de préemption dans un deuxième temps.

Le vice-président de l'ACG répond qu'il n'a pas très bien compris la question. Il rappelle toutefois que sur 75 possibilités de préemption depuis juin 2020, seules trois ont été exercées. Il n'y a donc pas d'étatisation et de thésaurisation des terrains. Il y a à l'heure actuelle une arme juridique qui permet d'avoir des PLQ développés selon les souhaits des communes.

Un député (PLR) demande à le vice-président à quel type d'infrastructures il fait référence.

Le vice-président de l'ACG répond que cela peut concerner des passages ou des espaces verts.

Un député (PLR) répond que ces infrastructures ne sont pas concernées par le projet de loi. Le PL 13049 ne concerne que le logement.

Le vice-président de l'ACG considère malgré tout que ce projet de loi va limiter les possibilités de développement qu'ont les communes à l'heure actuelle, qu'il s'agisse aussi bien des espaces communs que des espaces de construction.

Le président précise que la cession gratuite est prévue dans le cadre de l'art. 3 al. 1 lettre c de la LGZD. Il n'a pas l'impression que le projet de loi touche cette disposition.

Un député (Ve) explique qu'il y a une situation de pénurie de terrains et que le secteur privé et le secteur public souhaitent tous deux obtenir une surface maximale, afin de construire des logements. Il demande pour quelles raisons l'ACG préfère qu'une fondation communale réalise des logements plutôt qu'un acteur privé.

Le président de l'ACG répond qu'une fondation communale peut avoir des capacités financières limitées par rapport à un promoteur privé. L'essentiel n'est toutefois pas là. Le véritable problème pour l'ACG avec ce projet de loi est que le droit de préemption a été très peu utilisé et que les quelques abus éventuels ne concernent qu'une minorité de communes. Les dispositions ont un caractère punitif pour l'ensemble des communes, alors que la très grande majorité d'entre elles ont utilisé ce droit avec parcimonie.

Un député (Ve) demande quelles seraient les politiques publiques mises en œuvre par les communes qui ont des moyens et qui assument elles-mêmes le rôle de constructeur.

Le vice-président de l'ACG répond que le nombre d'arcades vides à la Jonction est inquiétant. Il précise que les arcades qui ne sont pas vides sont souvent la propriété de la Ville. Il est nécessaire de mettre en œuvre des politiques afin de favoriser le commerce local, et ceci n'est possible que si la Ville est propriétaire.

Un autre exemple est celui de la rue de l'Ecole-de-Médecine. La Ville de Genève étant propriétaire d'un certain nombre d'arcades, elle a mis certaines conditions. Là où la Ville de Genève n'est pas propriétaire, il y a beaucoup plus de limites. Cela ne signifie pas qu'il y a une étatisation du sol, mais cela permet de développer certaines politiques publiques. Ce PL émane après l'exercice du droit de préemption par une minorité de communes. Il répète que la suppression du droit de préemption a pour conséquence de limiter encore plus le peu de marge de manœuvre qu'ont les communes à l'heure actuelle dans le cadre de l'aménagement du territoire. Le projet de loi va indirectement toucher les espaces communs, car il y a des aménagements autour des zones de logements.

Un député (S) explique que le débat fondamental porte sur le fait de savoir s'il est préférable que le propriétaire soit un acteur public ou un acteur privé. Il demande aux auditionnés s'ils souhaitent que les communes soient propriétaires des logements LUP.

Le vice-président de l'ACG répond que certaines communes estiment qu'elles doivent avoir une politique plus incisive dans le cadre de la maîtrise foncière. Il reconnaît qu'il y a dans ce débat un caractère essentiellement idéologique. Il répète que cette arme permet aux collectivités publiques de développer des politiques publiques.

Le président de l'ACG précise que certaines fondations fournissent des logements à la population. Une fondation de droit public permet de répondre à une demande qui ne serait pas forcément prise en compte par un promoteur.

Le président précise que l'art. 4A implique la création de logements sociaux et que cela ne dépend pas de la volonté des communes.

Le vice-président de l'ACG répond qu'elle implique un palier d'un tiers, mais affirme qu'il n'y a pas de plafond.

Le président répond que ce n'est pas tout à fait exact puisqu'une part minimale de HBM est prévue à l'al. 2.

Le vice-président de l'ACG répond que la variation au-dessus du seuil minimal dépend donc de la volonté des communes.

Un échange s'ensuit sur la question des arcades vides dans des immeubles gérés par la Codha. Cet échange ne concerne pas le projet de loi.

Le député (PLR) explique au président de l'ACG les raisons de la rédaction de ce projet de loi. La première est que certaines communes ont abusé de ce droit de préemption. La deuxième est que le droit de préemption avait une légitimité quand l'art. 4A ne prévoyait pas encore une répartition et des proportions s'appliquant à tous les acteurs. La troisième est qu'il commence à y avoir une dérive d'un Etat mafieux. Un Etat est mafieux lorsqu'il utilise un droit qui lui a été accordé dans un but précis à d'autres fins. Il a le sentiment, en entendant les auditionnés, que ce droit de préemption est utilisé de cette manière. Il ajoute qu'il a été particulièrement satisfait de constater, dans un article de la Tribune de Genève, que l'instrument peut parfois se retourner contre les collectivités publiques, comme en témoigne la commune du Grand-Saconnex, qui s'offusque de l'usage du droit de préemption par l'Etat de Genève, afin de développer les transports publics.

Le président de l'ACG comprend les trois raisons qui sous-tendent ce projet de loi. Il répète toutefois que la grande majorité des communes n'abusent pas du droit de préemption. Il ne comprend pas pourquoi il faut recourir à une mesure générale qui implique une punition collective.

Une députée (PLR) demande aux auditionnés s'ils ont d'autres exemples où le droit de préemption pourrait être utile.

Le président de l'ACG répond qu'il y a par exemple sur la commune de Bernex une modification de zone qui a été demandée au Conseil d'Etat. Si la commune ne parvient pas à l'obtenir, elle peut utiliser le droit de préemption pour proposer des équipements publics. Il assure toutefois que le droit de préemption n'est utilisé qu'en dernière instance.

La députée répète que les infrastructures publiques ne sont pas concernées par le projet de loi. Elle croit donc comprendre qu'au-delà de la maîtrise de la politique du logement et de l'étatisation du sol, le droit de préemption est utile si un promoteur ne souhaite pas construire.

Un député (Ve) demande aux auditionnés comment ils expliquent que les communes aient si peu de pouvoir dans le cadre de la politique d'aménagement.

Le président de l'ACG répond que l'exiguïté du canton de Genève est probablement un facteur déterminant. Il est également possible qu'il y ait des raisons historiques. Il n'a pas de réponse précise.

Un député (MCG) explique que le droit de préemption facilite le déblocage des PLQ. Il demande aux auditionnés ce qu'ils en pensent.

Le président de l'ACG répond qu'il s'agit en effet d'un instrument de maîtrise foncière pour les communes.

Le vice-président de l'ACG ajoute que la Ville de Genève a récemment utilisé son droit de préemption dans une zone villas, afin d'acquérir un certain nombre de parcelles et de développer un PLQ. Les conditions cumulatives de ce projet de loi équivalent à une suppression pure et simple.

Le président rappelle que, dans le cadre de l'art. 4A, le dernier tiers impose un minimum de 20% de PPE en pleine propriété. Il demande comment la Ville de Genève procède pour ces 20%.

Le vice-président de l'ACG répond que la Ville de Genève discute avec l'ensemble des partenaires du PLQ. Les entités publiques ont plutôt tendance à proposer du LUP, tandis que les acteurs privés proposent davantage de PPE.

Le président de l'ACG explique que les communes n'ont pas une politique du logement homogène. Cela dépend des sensibilités politiques. L'ACG a une tâche compliquée, car elle doit représenter des positions hétéroclites. Toutefois, il répète que cette modification de loi pénaliserait toutes les communes, indépendamment de leurs pratiques.

Le président répond qu'il est précisé dans l'exposé des motifs que la Ville d'Onex impose l'application systématique du droit de préemption et qu'elle est donc tout autant visée par ce projet de loi que la Ville de Genève. Il ajoute que les auditionnés ont beaucoup insisté sur le principe de proportionnalité en affirmant que ces conditions cumulatives empêchent l'exercice du droit de préemption. Il demande si des amendements pourraient rendre le PL 13049 acceptable à leurs yeux et, si oui, lesquels.

Le président de l'ACG répond qu'ils n'ont pas réfléchi à de possibles amendements. Toutefois, chacune des conditions prise individuellement équivaut à supprimer le droit de préemption. L'ACG rejette donc le projet de loi dans son ensemble.

Audition du Groupement des coopératives d'habitation genevoises (GCHG), 13 mars 2022

Le GCHG est représenté par M. Eric Rossiaud, vice-président, M^{me} Viorel Ionita et M. Christophe Brunet, membres du Comité.

M. Ionita du GCHG explique que le président du GCHG n'a malheureusement pas pu être présent lors de cette séance. Le GCHG est composé de 85 membres et détient 5% du parc de logements à Genève. Il regroupe pratiquement toutes les coopératives sans but lucratif et construit toutes les catégories de logements. Il propose un parc de logements avec des loyers abordables sur le long terme. Les loyers sont 30% moins chers que sur le marché des loyers libres. Le GCHG s'efforce de répondre aux meilleurs

standards environnementaux, de créer du lien social et de promouvoir le vivre ensemble. Les coopératives font partie des bénéficiaires finaux lorsque le droit de préemption des collectivités publiques est exercé et sont donc directement concernées par ce projet de loi. Il rappelle qu'une initiative ayant pour objectif une augmentation à 10% de la part des coopératives au sein du parc genevois a été lancée et a abouti. Si cette initiative venait à être acceptée, le GCHG aurait besoin d'obtenir des terrains. Cette obtention ne pourrait se faire que si l'Etat et les communes sont en capacité de pouvoir exercer leur droit de préemption.

M. Rossiaud explique que le GCHG est surpris de voir que l'Etat désire limiter l'exercice du droit de préemption des collectivités publiques. La première invite du nouvel art. 3 al. 2 stipule qu'il faut un PLQ en force pour pouvoir exercer le droit de préemption. Il rappelle que, même dans le scénario le plus optimiste, il faut au moins trois ans pour passer de la réalisation d'un PLQ à son entrée en force. Si les collectivités publiques se privent de pouvoir intervenir sur des transactions dans les zones de développement jusqu'à cette échéance, il n'y aura plus de possibilité d'acquérir quoi que ce soit au moment de l'entrée en force, car tout aura déjà été négocié. La première invite apparaît donc trop contraignante aux yeux du GCHG. M. Rossiaud explique que ce qui est important dans les PLQ c'est d'essayer de faire en sorte d'éviter que des propriétaires privés ne vendent des villas à des familles qui souhaitent s'installer pendant une longue durée, afin qu'elles ne bloquent pas la zone. Il ajoute que, si des propriétaires privés vendent à des promoteurs et qu'il n'y a plus de droit de préemption, il est probable que les prix du foncier s'envolent malgré le contrôle de l'Etat, car il n'y aurait plus la possibilité pour celui-ci de s'interposer entre deux protagonistes souhaitant surévaluer un bien.

La seconde invite stipule que la collectivité publique doit avoir un projet déjà financé. Il rappelle que, lorsqu'une transaction advient, l'Etat et les communes ont trois mois pour se prononcer. Les collectivités publiques devraient donc durant cette courte période attribuer leur terrain à un superficiaire qui, lui, devra faire un projet et trouver une banque qui soit d'accord de financer le projet dans cet intervalle, ce qui paraît parfaitement irréaliste.

La troisième invite stipule que le droit de préemption ne peut s'exercer que pour la construction de LUP, à l'exclusion de toute autre catégorie de logements. Cela signifie que le droit de préemption ne pourrait plus être utilisé que pour construire des logements répondant aux besoins d'une population aux revenus modestes. Il ajoute que l'art. 4A de la LGZD impose que 50% de ces LUP soient des HBM. Cela impacte donc directement les coopératives, puisqu'elles tentent de répondre aux besoins de l'ensemble de la population genevoise. Or, si ce projet de loi entrait en vigueur, la classe moyenne ne

pourrait pas bénéficier des investissements publics faits au moyen du droit de préemption. Cela impliquerait également la concentration de personnes à bas revenu dans les mêmes immeubles et contreviendrait au principe de mixité sociale. Cette invite empêcherait les coopératives de proposer les autres catégories de la LGL et les contraindrait à ne faire qu'une seule catégorie de logements, ce qui serait en contradiction avec l'objectif de mixité sociale poursuivi par l'art. 4A de la LGZD. Après l'analyse de ces invites, le GCHG n'en trouve pas une qui l'incite à se rallier au PL 13049. Un tel projet aurait des conséquences graves pour l'urbanisation à Genève. Le GCHG invite la commission à ne pas entrer en matière sur ce projet de loi.

M. Brunet ajoute que la décision du GCHG de ne pas entrer en matière sur ce projet de loi est basée sur plusieurs motifs. L'art. 1 al. 1 de la LGL encourage la construction de LUP, ainsi que l'amélioration de la qualité de l'habitat. L'habitat ne comprend pas que le logement, mais également sa périphérie. Il ajoute que la société a besoin de l'Etat et des communes en tant qu'acteurs urbanistiques. Ceux-ci permettent en premier lieu de contribuer à la prise en compte des intérêts publics et des besoins de la population dans le cadre de la réalisation des quartiers. En second lieu, ils permettent de déterminer le type et la qualité des logements à construire. En troisième lieu, ils permettent d'avoir une réflexion plus large sur la qualité de vie et l'adaptation aux enjeux climatiques dans les quartiers. Enfin, ils permettent d'assurer la pérennité des objectifs de la conception à la réalisation et durant toute la durée d'exploitation des quartiers. Les coopératives ne construisent pas seulement du LUP ou des logements subventionnés, mais tout type de logement LGL. Leur objectif est de promouvoir la mixité sociale dans tous leurs projets. Il ajoute que les droits de superficie sont des contrats très rentables pour les superficiants. La plus-value permet de payer les subventions des logements qui peuvent en bénéficier. Pour toutes ces raisons, le GCHG invite la commission à ne pas entrer en matière sur ce projet de loi.

Un député (Ve) a une question de compréhension. Il a été expliqué que les loyers sont 30% moins chers dans les coopératives d'habitation. Il demande comment cela s'explique et ce qu'il advient du différentiel lorsque le coût de la construction a été amorti.

M. Ionita répond que, dans le montage financier, les coopératives ont un rôle de promoteur immobilier et de gérant. Les marges et les bénéfices sont économisés.

M. Rossiaud ajoute que l'amortissement entraîne une diminution des intérêts et se répercute sur les loyers. L'immeuble n'est jamais totalement amorti, car il y a régulièrement des rénovations à mettre en œuvre, mais la

charge résiduelle d'intérêt baisse. Les vieilles coopératives ont des loyers plus bas que les nouvelles, qui ont encore une charge d'amortissement assez élevée.

Une députée (PLR) demande combien de logements ont pu bénéficier directement de l'exercice du droit de préemption par les communes sur une parcelle. Elle demande également quel est le loyer moyen des logements qui ont été construits ces deux dernières années.

M. Brunet répond qu'il n'y en a aucun.

Une députée (PLR) demande pourquoi le GCHG s'inquiète de la limitation du droit de préemption si ce dernier ne lui a pas permis de proposer davantage de logements.

Un membre du comité du GCHG répond que le nombre de terrains n'étant pas extensible, il est possible que le droit de préemption soit utile à l'avenir.

Une députée (PLR) demande si le GCHG prévoit donc une utilisation plus intensive du droit de préemption dans les années à venir.

M. Rossiaud répond que le GCHG compte sur une politique active d'acquisition des terrains dans les quartiers et qui réponde à l'intérêt général. Les loyers des logements sociaux proposés par le GCHG ces dernières années sont soumis aux mêmes normes que celles qui s'appliquent aux autres constructeurs. La seule différence est qu'avec l'amortissement, le prix baisse.

Un député (PLR) demande aux auditionnés quelle serait selon eux la pratique idéale dans un immeuble coopératif en termes de répartition de logements.

M. Rossiaud répond que le HM est un bon instrument de mixité sociale.

Un député (PLR) demande si les auditionnés entreraient en matière si un amendement qui visait à limiter l'utilisation du droit de préemption aux HM était ajouté.

M. Brunet répond que les coopératives peuvent également proposer du ZD-LOC.

Un député (PLR) demande quelle est la répartition qui permet à la fois de faire tourner les plans financiers et de promouvoir la mixité sociale.

M. Ionita répond qu'il est souhaitable d'avoir autant de LUP que de HM. L'idéal est d'avoir toutes les catégories.

M. Rossiaud répond qu'aux Vergers la Codha a proposé toutes les catégories et cela fonctionne très bien. A la Jonction, il y a 50% de HM LUP et 50% de ZD-LOC, et les standards sont les mêmes pour tout le monde. Lorsque la Codha a été créée il y a 27 ans, il y avait 8 personnes. Aujourd'hui, il y en a 5600. De nombreuses personnes souhaitent que ce type de logements

existe. Il faut répondre à la demande d'une population qui a les moyens d'habiter dans des logements à loyer libre, mais qui préfère habiter en coopérative.

Un membre du comité du GCHG ajoute que, dans les HM, il y a 60% loyers subventionnés et 40% de loyers non subventionnés.

Audition de l'ASLOCA et du Rassemblement pour une politique sociale du logement (RPSL), 21 mars 2022

Le RPSL est représenté par M^{me} Carole-Anne Kast, membre du comité, et M. Romain Gauthier, secrétaire général ; l'ASLOCA est représenté par M^{me} Carole-Anne Kast, vice-présidente, et M^{me} Caroline Renold, avocate.

M. Gauthier souhaite dans un premier temps évoquer les conditions actuelles qui régissent l'exercice du droit de préemption. La première est qu'il ne peut pas être appliqué sur l'ensemble du territoire cantonal, mais uniquement en zone de développement ou dans des zones faisant l'objet d'une modification. L'ensemble des parties concernées par une préemption sont informées en amont de la procédure, étant donné que c'est inscrit au registre foncier.

La deuxième prévoit que seules les collectivités publiques peuvent préempter. L'Etat a la priorité sur les communes puisqu'à partir du moment où l'Etat notifie qu'une parcelle sujette à un droit de préemption est sur le point d'être vendue, il dispose de 60 jours pour engager une procédure de préemption. A la suite de ces 60 jours, si l'Etat décide de ne pas préempter, les communes peuvent éventuellement le faire. Elles ont 30 jours pour se déterminer. Les délais sont déjà relativement courts à l'heure actuelle.

M. Gauthier propose une synthèse des différentes conditions. Tout d'abord qu'en termes d'objectifs, la préemption relève de l'intérêt général, entre autres pour la construction de logements d'utilité publique (LUP). Il s'agit d'un outil à disposition des collectivités publiques qui répond principalement à trois objectifs.

Le premier est la lutte contre la spéculation foncière.

Le second est l'atteinte et la poursuite des objectifs du plan directeur cantonal en matière d'aménagement du territoire. L'exercice du droit de préemption peut permettre à l'Etat de proposer un plan localisé de quartier (PLQ).

Le troisième est l'atteinte des objectifs cantonaux en matière de LUP. Il rappelle que l'objectif fixé est de 20% de LUP.

Il considère qu'il est également important d'insister sur le fait que n'importe quel bien-fonds ne peut faire l'objet d'une préemption. Celui-ci doit en effet faire l'objet d'une modification de zone et le nombre de biens-fonds concernés est donc restreint. En termes organisationnels, l'éventuel préempteur ne dispose que d'un délai limité dans le temps, afin de faire valoir son droit. Cela nécessite donc qu'il s'organise très rapidement. Enfin, les parties concernées par une préemption, qu'il s'agisse de l'éventuel acquéreur évincé, du propriétaire ayant décidé de céder sa parcelle ou des collectivités publiques, sont toutes informées de l'exercice du droit de préemption en amont de son utilisation effective. Comme en témoignent tous ces éléments, le recours à la préemption est déjà strictement encadré à l'heure actuelle.

L'auditionné aimerait maintenant apporter des commentaires sur les nouveautés du PL 13049. Ce projet de loi rajoute un certain nombre de conditions pour qu'une préemption puisse devenir effective. Premièrement, le PLQ en force doit exister et doit avoir été validé par le Conseil d'Etat. Cette condition supplémentaire restreint considérablement le délai à disposition du préempteur. En effet, les collectivités publiques doivent déjà faire preuve d'équilibrisme pour parvenir à user de la préemption avec les délais actuels, et le fait qu'un PLQ en force doive exister en amont va encore davantage réduire leur marge de manœuvre.

La deuxième condition prévoit que les collectivités publiques doivent disposer d'un crédit en force, afin qu'elles puissent recourir à la préemption. Quand bien même un préempteur réussirait à remplir la première condition, il devrait disposer d'un crédit en force afin d'acquérir le bien-fonds concerné. Il s'agit donc d'une contrainte supplémentaire alors même que le droit de préemption est un outil servant l'intérêt général et qui s'inscrit dans l'esprit de la LGL.

Enfin, si l'acquéreur d'une parcelle s'engage à construire du LUP au sens de l'art. 4 al. 1 lettre a de la LGZD, l'Etat et les communes ne pourraient plus préempter. Ainsi, il est légitime de s'interroger sur la forme que prendrait cet engagement de l'acquéreur et de se questionner sur l'éventualité d'un volte-face, auquel il pourrait s'adonner. Il est envisageable que celui-ci il modifie son projet et que l'Etat et les communes n'aient dès lors plus la possibilité de recourir à la préemption. Ils seraient alors contraints de faire appel à l'expropriation, très encadrée d'un point de vue légal, mais encore plus coercitive.

M^{me} Kast souhaite réagir sur un point en filigrane de l'exposé des motifs du projet de loi. Celui-ci concerne le fait de considérer que l'acquisition de terrains par les collectivités publiques est quelque chose de péjoratif. Elle rappelle que le protocole d'accord de 2007 institué lorsque M. Mark Muller

était encore conseiller d'Etat, prévoyait en son point 8 une disposition, qui demandait au canton de pratiquer une politique sociale active, par l'acquisition de terrains déclassés et en développant des droits de superficie sur ces terrains, conditionnés aux objectifs des LUP. Or, afin de mettre en œuvre ce protocole d'accord relativement équilibré, il est nécessaire de rassembler l'entier des parties et des associations concernées et de reconnaître l'utilité du droit de préemption. Il s'agit en effet d'un des seuls moyens pour les collectivités publiques d'être tenues au courant d'une vente, de pouvoir négocier avec le vendeur et de défendre l'intérêt public en termes de construction de logements.

Elle ajoute que les conditions du projet de loi équivalent à une suppression pure et simple du droit de préemption. Ils considèrent que les auteurs du projet auraient dû faire preuve d'une plus grande honnêteté intellectuelle, en assumant leur volonté de remettre le concept même du droit de préemption en question. Le rapport RD 1267 sur la politique du logement fait état du fait que le canton a développé des acquisitions de terrains en zone ordinaire et en zone de développement en vue de la construction de LUP et valorisé les terrains de l'Etat de Genève. C'est ainsi qu'il a rempli les objectifs d'une politique sociale active du canton. A cet égard, il a acquis, depuis 2007, 110 parcelles représentant 138 153 m² de terrains. Ces chiffres datent de l'époque dudit rapport et cela a probablement augmenté depuis via le fonds LUP. La FPLC, les communes et les fondations immobilières ont fait de même dans une moindre mesure.

Elle rappelle que la FPLC, les fondations immobilières de droit public et les fondations communales n'ont pas de droit de préemption. Il s'agit d'un outil très important et qui permet de doter les acteurs de logements publics de terrains et d'un levier dans le cadre des négociations portant sur les acquisitions. Sans l'existence de ce droit, ces politiques d'acquisition foncière auraient été beaucoup plus difficiles. Les communes ne font pas exception. Celles qui préemptent le font dans la grande majorité des cas pour pouvoir maîtriser leur développement et avoir une influence sur ce qui va être construit. Cela a aussi pour but de leur permettre de choisir leurs partenaires. Elles peuvent entre autres faire appel à leur fondation communale lorsqu'elles en disposent ou à des partenaires locaux comme des coopératives. Cet instrument est indispensable pour que les communes puissent faire leur part en vue de l'atteinte des objectifs cantonaux en termes de réalisation de logements en général et plus particulièrement de LUP.

A cet égard, le RPSL et l'ASLOCA ont toujours critiqué le trop faible recours de l'Etat de Genève au droit de préemption afin de réaliser cette politique d'acquisition foncière. Le nombre de 110 parcelles est jugé insuffisant. En effet, sur 13 ans, cela représente dix parcelles par an. Ce projet

de loi va à contre-courant des engagements multipartites pris par le passé. Il ne faut pas considérer le droit de préemption comme un épouvantail à abattre, mais plutôt comme un instrument indispensable.

L'ASLOCA et le RPSL considèrent que l'affirmation selon laquelle l'accord du 4A a rendu le droit de préemption obsolète est erronée. En effet, les collectivités publiques ne pouvant préempter que pour proposer du LUP, elles déchargent les autres acteurs de cette obligation légale et permettent de partager les tâches dans l'esprit de l'art. 4A. Les collectivités publiques font du LUP, soit directement, soit via leurs partenaires. Les acteurs privés quant à eux peuvent faire des logements libres non subventionnés ou de la PPE, comme prévu par les répartitions de l'art. 4A.

M^{me} Renold ajoute que ce PL rend l'exercice du droit de préemption quasiment impossible. En effet, avoir un PLQ en force prend beaucoup de temps. Le PLQ doit couvrir un champ très important, notamment présents dans l'art. 3 de la LGZD et dans la loi PAV. De plus, exiger un crédit en force alors que les délais actuels sont déjà relativement restreints rendrait l'exercice du droit de préemption très difficile. Elle relève le fait que l'exposé des motifs du PL rappelle l'importance de la mixité sociale.

M. Gauthier explique qu'au regard des conditions ajoutées par ce projet de loi, le recours à la préemption est presque impossible. De plus, le PL 13049 porte atteinte à l'esprit de la LGL, qui vise à doter l'Etat et les communes d'outils leur permettant de construire du LUP et d'atteindre les objectifs. Dans cette optique, le fait de disposer de parcelles est important et la remise en question du droit de préemption va compromettre l'atteinte des buts définis par le canton. Le RPSL s'oppose par conséquent à ce projet de loi.

Une députée (PLR) relève les précédents propos du RPSL selon lesquels, si un projet est conforme à l'art. 4A de la LGZD, il n'y a pas de préemption possible. Elle demande si le secrétaire général du RPSL fait référence à la situation actuelle ou à celle qui prévaudrait si ce PL venait à être accepté.

Le secrétaire général du RPSL répond qu'il faisait référence à ce qui est proposé dans le PL 13049.

Une députée (PLR) souligne que les auditionnés ont auparavant expliqué qu'il est important pour les communes de pouvoir choisir leur partenaire. D'après l'auditionnée, l'art. 4A définit la composition, mais il est tout de même crucial qu'elles puissent préempter en vue de la sélection de l'acteur de mise en œuvre. Une députée (PLR) comprend l'importance de définir le type de logement, mais ne comprend pas pourquoi il faut une telle rigidité quand il s'agit de l'acteur de mise en œuvre.

M^{me} Kast répond que le fait de pouvoir acquérir un terrain permet aux communes d'être actives dans le PLQ. Elle rappelle que ces acquisitions ont lieu avant l'entrée en force du PLQ. Une fois que les communes sont propriétaires du terrain, elles peuvent être un véritable partenaire dans le cadre de l'élaboration du PLQ. Elle ajoute que le contrôle sur l'acteur de mise en œuvre est légitime, car les collectivités doivent faire leur part dans la production de logements en général et dans la production de LUP en particulier. Les communes ont un rôle à jouer, car elles connaissent particulièrement bien leur territoire. Elle cite l'exemple d'Onex, qui a récemment fait usage de son droit de préemption. La commune sait exactement qui est déjà profilé, qui souhaite faire de la PPE et qui préfère proposer du HBM. Elle peut ainsi grâce à cette acquisition, déterminer s'il est mieux de charger la fondation communale de la mise en œuvre, qui proposera du LUP HLM ou du LUP HM, ou une coopérative qui fera du LUP IV. Il s'agit d'un outil qui permet à la collectivité locale d'obtenir la maîtrise du développement et de l'équilibre du quartier et la commune est l'entité la plus légitime pour déterminer ces éléments. Elle ajoute que de n'avoir que du LUP n'est pas synonyme d'équilibre. En effet, il n'est pas possible de savoir si le promoteur va décider de travailler avec une fondation HBM, avec une caisse de pension ou de proposer du LUP IV de rendement pour un privé.

Une députée (PLR) croit donc comprendre que l'important n'est pas tant le choix du partenaire, mais le type de LUP.

M^{me} Kast répond que les communes souhaitent pouvoir maîtriser leur développement et que le fait d'être propriétaire est le meilleur instrument pour y arriver.

Une députée (S) souligne que l'Etat et les communes jouent rôle important dans le cadre de l'approvisionnement de logements pour répondre aux besoins de la population. Le droit de préemption constitue un outil qui permet à l'Etat d'avoir la priorité. Ce projet de loi casse cette dynamique en rendant impossible l'exercice de ce droit. Elle demande aux auditionnés ce qu'ils pensent des dispositions de ce PL et s'il y a des situations où le droit de préemption n'a pas pu avoir lieu et, si oui, quelles en sont les raisons.

M^{me} Kast répond qu'elle a trois cas en tête, dont un qui a été cassé par le Conseil d'Etat. Le premier cas a eu lieu à Carouge. La commune avait souhaité préempter pour construire un EMS. Ceci n'a pas pu aboutir, car les EMS ne sont pas considérés comme des LUP. Le second cas a eu lieu à Chêne-Bourg ou à Chêne-Bougeries. La commune avait souhaité préempter pour limiter le développement. Le Conseil d'Etat était intervenu et avait invalidé la délibération communale, car ce motif n'était pas invocable dans le cadre de la LGL. En effet, le droit de préemption a pour but de proposer des logements et

non pas d'éviter que des logements ne voient le jour. Le troisième cas concerne l'utilisation du droit de préemption par le canton à cause d'une question de prix. Elle ne se rappelle toutefois pas si la préemption avait été cassée ou si le prix avait finalement été revu à la baisse.

Elle précise qu'en pratique le canton et les communes sont averties et reçoivent l'acte de vente. Lorsque le canton ne manifeste pas d'intérêt à préempter, les communes évaluent la situation. Le premier élément qui est scruté ce sont les conditions de la vente, afin de déterminer si une offre plus intéressante peut être proposée au vendeur. En effet, l'art. 5 de la LGL prévoit la possibilité de faire une contre-offre. En l'occurrence, la contre-offre a été acceptée par la vendeuse et tout le monde a été gagnant. La vendeuse a obtenu de meilleures conditions selon ses critères, la commune a acquis du terrain pour réaliser ses objectifs de développement et de mise à disposition de logements à la population et le promoteur évincé a été totalement indemnisé. L'auditionnée considère qu'il n'y a aucun problème dans ce cas de figure. Elle cite l'exemple d'une négociation sur une autre parcelle où de nombreux acteurs ont approché la vendeuse et celle-ci n'a toujours pas donné de feu vert pour une transaction. L'auditionnée ne comprend pas pourquoi le travail du promoteur devrait prendre l'ascendant sur l'intérêt public. Si une collectivité locale souhaite faire une offre plus intéressante à la vendeuse, il n'y a pas de raisons valables d'y contrevenir.

Un député (LC) a un commentaire sur les précédents propos de l'auditionnée concernant l'art. 3, al. 2, lettre c. Il a cru comprendre que cette lettre n'avait que peu d'effet, car l'engagement écrit de l'acquéreur de la parcelle visée par l'exercice du droit de préemption pourrait être dédit dans un délai relativement bref. Juridiquement, il ne voit pas comment cet engagement écrit pourrait être retiré en l'absence de consentement.

M. Gauthier répond qu'il ne s'agissait pas d'une affirmation, mais d'une interrogation. Il s'est demandé si les dispositifs légaux actuels étaient suffisants pour se prémunir d'un éventuel volte-face du promoteur après l'écoulement du délai des 90 jours. Les auditionnés signalent qu'il n'y a pas de sanctions prévues en cas de non-respect de cet engagement écrit et pas de définition claire et précise de ce qu'est un « délai raisonnable ».

Une députée (PLR) souligne que les auditionnés ont précédemment affirmé que les communes construisent pour répondre aux besoins de la population. Elle considère qu'il s'agit davantage des conseils administratifs que des communes à proprement parler et rappelle que les promoteurs répondent à la demande du marché.

Un cas concret a auparavant été cité dans lequel la commune a fait une offre plus intéressante que celle du premier acquéreur. Elle précise toutefois qu'en zone de développement, les promoteurs et les potentiels acquéreurs sont régis par les normes OCLPF et contraints. Elle demande si l'offre de la commune est allée au-delà de ce que permettent les normes de l'OCLPF. Si c'est le cas, elle considère qu'il s'agit d'une concurrence déloyale.

L'auditionnée répond que la commune a préempté au prix proposé par le promoteur, qui était lui au-dessus du prix fixé par l'OCLPF. Elle rappelle que le prix de l'OCLPF n'est pas un prix plafond. Il s'agit d'un prix qui est admis dans le plan financier, mais, la plupart du temps, les transactions ont lieu au-dessus de celui-ci.

Une députée (PLR) demande si ceci est à la charge de l'acquéreur.

L'auditionnée acquiesce. La commune a donc préempté au même prix que celui proposé par le promoteur et proposé à la vendeuse qu'elle puisse rester dans son logement, en moyennant un loyer de 1000 francs. Il ne s'agit pas d'une concurrence déloyale, car il n'y a aucune charge pour la commune. En effet, la locataire doit assumer toutes les charges liées à l'immeuble. C'est une opération tout à fait intéressante pour la vendeuse, car elle continue à gérer son bien, et pour la commune puisqu'elle a acquis une parcelle qui ne lui coûte rien en termes d'entretien. Elle ne considère pas qu'il s'agisse d'une concurrence déloyale, car le promoteur aurait tout à fait pu se passer de ces 1000 francs de loyer mensuel et que cela ne compromet en aucun cas son plan financier.

Une députée (PLR) demande s'il aurait été trop tard même si le promoteur avait décidé de s'aligner sur l'offre de la commune.

M^{me} Kast acquiesce. La procédure prévoit la signature d'un acte de vente, l'éventuelle préemption aux conditions fixées par elle (art. 5 de la LGL) et que, si la vendeuse accepte, la transaction a lieu.

Une députée (PLR) demande si la vendeuse peut refuser.

L'auditionnée acquiesce, mais précise que la procédure d'expropriation est ensuite engagée.

Le président demande si une commune peut renoncer si la négociation n'aboutit pas.

L'auditionnée répond que c'est très difficile. Contrairement à ce qui a été dit auparavant par la députée (PLR), cela ne dépend pas tant de la volonté du Conseil administratif, mais plutôt de celle du Conseil municipal. Le Conseil administratif demande les fonds et le droit d'acquérir. L'acquisition nécessite toutefois une délibération du Conseil municipal.

Sur question d'un député (UDC), les auditionnés indiquent qu'il est possible pour le vendeur de s'opposer à la préemption, s'il refuse la contre-offre et va devant le Tribunal.

M. Gauthier précise que le prix est fixé juridiquement sur la base de la valeur vénale.

Une députée (S) souhaite rebondir sur les précédents propos de la députée (PLR). Elle souligne que les promoteurs n'ont pas tant pour objectif de répondre à la demande du marché, mais plutôt de faire des bénéfices. A l'inverse, les communes agissent dans l'intérêt de la collectivité publique.

La députée (PLR) répond que les deux ne sont pas mutuellement exclusifs. Les bénéfices sont justement liés à la prise en compte de la demande du marché.

Un député (LC) souligne le fait que les auditionnés vantent les vertus du droit de préemption, car il permet aux communes de créer des logements sociaux et de choisir la typologie de logements sociaux. Il a deux remarques à ce sujet. La première est que la typologie de logements sociaux est réduite par la teneur même de l'art. 4A al. 2 de la LGZD. La deuxième est que les auditionnés font fi du contribuable. En effet, les communes font un travail qui n'est plus nécessaire puisqu'il peut être effectué par un acteur privé. Cela a un coût pour le contribuable, alors même que la législation permet que des acteurs privés construisent des logements sociaux et que les communes puissent obtenir des cessions gratuites.

Les auditionnés répondent que l'un des objectifs politiques prioritaires est d'atteindre les 20% de logements LUP. De plus, il est faux de dire que cela coûte de l'argent au contribuable puisqu'il s'agit d'un investissement et que les rentes de superficie et la construction de logements rapportent de l'argent au contribuable.

Audition de la Fondation de la Ville de Genève pour le logement social (FVGLS), 21 mars 2022

La FVGLS est représentée par M^{me} Isabelle Bovay, directrice adjointe, M^{me} Béatrice Manzoni, vice-présidente, et M. Philippe Fasel, directeur.

M^{me} Manzoni explique que la question du droit de préemption concerne la fondation à plusieurs titres. La FVGLS bénéficie de terrains pour pouvoir construire des LUP. Il s'agit d'un des outils de la politique du logement social. Elle souhaite rendre les commissaires attentifs à plusieurs points concernant les modifications prévues par ce projet de loi. Les nouvelles conditions rendent

impossible l'exercice du droit de préemption par les collectivités publiques. Cela s'applique aussi bien aux communes qu'à l'Etat.

Dans un premier temps, la FVGLS souhaite rappeler que le droit de préemption s'applique en zone de développement. Il est utile de faire l'articulation avec la zone de développement qui le plus souvent met du temps à se développer. Le droit de préemption permet de fournir des terrains pour construire des logements, mais également de débloquer des opérations. Le droit de préemption est un outil de valorisation et sa remise en question risque de renforcer certains particuliers qui bloquent les PLQ. Les promoteurs et les propriétaires privés peuvent donc parfois avoir intérêt à ce que le droit de préemption soit utilisé. Un autre point important est que la préemption permet d'éviter que les terrains ne fassent l'objet d'une vente à un prix excessif. Il s'agit d'un instrument qui permet d'éviter la gentrification.

L'auditionnée souhaite désormais commenter l'argumentaire qui accompagne cette modification de la loi. Elle souligne qu'il y a, aussi bien au niveau cantonal qu'au niveau communal, une érosion du parc de logements sociaux. L'objectif fixé est d'atteindre 20% de LUP, alors que le niveau actuel est plutôt de 8% à 9%. Le ratio des trois tiers ne permet donc pas d'atteindre l'objectif et, pour se faire, la fondation a besoin de trouver des terrains en ville. Les réserves foncières de la Ville sont épuisées et il est nécessaire de développer et d'avoir une politique active en la matière.

L'auditionnée ajoute que, si les communes ne pouvaient plus préempter, cela conduirait la FVGLS à devoir réaliser un tiers de PPE. Ceci ne s'inscrit toutefois pas dans la mission de la fondation, qui a essentiellement pour but de fournir du logement social. Elle rappelle que le Grand Conseil avait convenu que la PPE n'était pas une possibilité dans le cadre des Adrets. Si le droit de préemption n'arrive plus à s'exercer, la fondation serait dans l'obligation d'appliquer l'art. 4A et de réaliser les trois tiers.

Les conditions rendent impossible l'exercice du droit de préemption. Elle cite également l'exemple des Ouches. Pendant des années, la Ville de Genève a préempté des terrains dans ce secteur et, après 25 ans, elle a pu faire un PLQ. Elle précise qu'un PLQ a une validité de 15 ans. Il ne suffit pas de dézoner et de mettre un PLQ si aucune opération ne démarre. Elle recommande aux auteurs de faire appel à des conseillers juridiques sur la question de l'enchâssement de la zone de développement et du droit de préemption. Elle répète que ce dernier peut également servir les intérêts d'acteurs privés.

Un député (MCG) demande combien de temps est nécessaire pour mettre en place un PLQ, faire un projet et obtenir un crédit de construction. Il demande également comment un projet se monte une fois qu'il y a un PLQ.

M^{me} Manzoni répond qu'il y a approximativement une durée de quinze ans entre l'initiation d'un projet et la mise en place d'un PLQ. Toutefois, la mise en place rapide d'un PLQ après un déclassement sans avoir la maîtrise foncière peut durer entre 25 et 30 ans. Si les acquéreurs ne souhaitent pas développer, seul le droit de préemption peut permettre d'intervenir et de développer l'opération.

En ce qui concerne la seconde question, l'OCLPF a un rôle très important. Le droit de préemption permet entre autres de faire des échanges. Ceci permet d'avoir une certaine souplesse qui répond la plupart du temps aux intérêts de l'ensemble des acteurs. Il y a eu des changements politiques depuis deux ans au niveau des communes. Certaines n'avaient aucune conscience d'une veille foncière active, mais elles sont désormais en train de prendre les devants. Cela ne signifie pas pour autant qu'elles ont les moyens de tout thésauriser.

Un député (MCG) demande s'il s'agit donc d'un outil de développement, ce à quoi M^{me} Manzoni acquiesce. Aux Vergers, il y avait un intérêt de la Ville à être présente dans plusieurs opérations, afin de donner une qualité d'ensemble. Cela a aussi pour but de faire valoir d'autres intérêts que la seule rentabilisation. Si une fondation est dans le jeu, elle peut avoir intérêt à proposer des espaces collectifs et pas d'avoir seulement des immeubles juxtaposés. La FVGLS prépare l'avenir et essaie d'anticiper la suite. Il est nécessaire d'avoir une politique active du logement pour débloquer des secteurs.

M^{me} Bovay ajoute qu'il y a de grandes variations en fonction des secteurs. Elle cite un exemple où la Ville avait préempté et réalisé 63 logements sur la parcelle en question. Une partie a été réalisée par la FVGLS et une autre par le Secrétariat. Il a également été possible de participer à une autre opération privée. Le montage est souvent une question qui est traitée en aval de la réception du DDP.

M. Fasel explique que la fondation a travaillé avec ce mode de fonctionnement à la route de Malagnou. Il ajoute que la mise en place de critères d'attribution de LUP permet d'avoir une sélection plus fine des candidats, afin d'éviter d'avoir des ghettos et de promouvoir la mixité sociale.

Un député (MCG) demande si, dans ce type d'opérations, la partie des logements sociaux est plutôt réalisée par les fondations, les coopératives et les communes et la partie des logements à loyers libres est quant à elle réalisée par des acteurs privés, ce à quoi l'auditionnée acquiesce.

Un député (LC) souhaite obtenir une précision. Il demande s'il s'agit de l'acquisition de logements sociaux auprès d'acteurs privés par des fondations sans qu'elles en soient pour autant propriétaires.

M^{me} Bovay répond qu'il s'agit d'un type de transaction. Elle cite l'exemple d'une opération qui a eu lieu au square Aimée-Rapin où la fondation a fait l'acquisition d'un immeuble HM auprès d'un promoteur privé.

Un député (LC) demande si cette convention est vue par l'OCLPF, l'auditionnée acquiesce.

Un député (LC) souhaite également obtenir une autre précision au sujet de l'art. 4A et du droit de préemption. Il a cru comprendre que la coexistence de ce projet de loi et de l'art. 4A obligerait la fondation à construire de la PPE et du ZD-LOC. Il n'a pas compris par quels mécanismes cela risquerait d'advenir.

M^{me} Manzoni répond que l'art. 3 al. 1 dans sa nouvelle teneur stipule que le droit de préemption ne peut plus « s'exercer qu'aux fins de la construction de logements au sens de la présente loi ». Cet élément a été retiré. Il y a en plus toutes les conditions cumulatives qui rendent de fait impossible l'exercice du droit de préemption pour les collectivités publiques. Ces dernières ne pourraient plus qu'acheter et seraient donc soumises à la règle des trois tiers.

Un député (LC) répond qu'il ne s'agit pas de la volonté du législateur. Il précise que l'art. 4A s'étend à l'échelle d'un périmètre et pas à l'échelle d'un bien-fonds.

M^{me} Manzoni répond qu'à l'heure actuelle, les communes par le biais du droit de préemption proposent plus qu'un tiers de logements sociaux. Aujourd'hui, le taux de LUP se situe entre 8% et 9% et l'objectif consiste à atteindre 20%.

Un député (LC) répond que le problème est inverse. D'après lui, en exerçant le droit de préemption à l'échelle d'un périmètre, les communes se heurtent à l'obligation de respecter l'art. 4A. Cette question ne se pose pas dans le cadre de l'achat d'un immeuble ou de l'acquisition d'un bien-fonds sur un périmètre.

M^{me} Manzoni répond que la règle des trois tiers s'appliquerait sur un périmètre à l'ensemble des acteurs. Le législateur a toutefois d'après elle prévu autre chose. Dans le cadre de la LGZD, les préemptions ne sont faites que dans le but de créer des LUP. L'objectif de ce droit n'est pas de proposer un tiers de LUP, mais plutôt 100%.

Le président demande si les auditionnés souhaitent mettre en évidence l'importance du droit de préemption dans toutes les roades et les échanges qui peuvent advenir.

M^{me} Bovay acquiesce, mais ajoute qu'ils souhaitent également mettre en lumière le fait que la FVGLS construit plus d'un tiers de LUP. L'opération au square Aimée-Rapin en est une bonne illustration.

Un député (LC) invite les auditionnés à distinguer le périmètre dans son intégralité et l'acquisition de différents fonds à l'intérieur de ce périmètre.

M^{me} Manzoni recommande à la commission de consulter le document de M. Alain Renoir sur la LGZD.

Un député (PLR) répond que l'art. 4A a changé depuis la parution de ce document.

Une députée (PLR) explique que les commentaires des auditionnés ont été retenus et précise que l'objectif du PL 13049 n'est pas de supprimer le droit de préemption. Le but est que, dans un périmètre, l'art. 4A soit respecté et que le droit de préemption ne serve qu'à proposer le premier tiers. Elle demande si la Ville de Genève n'a pas les mêmes immeubles que la FVGLS.

M^{me} Bovay répond que la fondation s'est professionnalisée au cours des dix dernières années. La Ville de Genève met ses terrains à disposition de la FVGLS, mais c'est cette dernière qui construit.

Une députée (PLR) demande si les immeubles détenus par la Ville de Genève sont donc des immeubles antérieurs à dix ans.

M. Fasel acquiesce et précise qu'ils sont gérés par la Gérance immobilière municipale de la Ville de Genève (GIM). La fondation détient 776 logements et il y en aura 42 de plus dans le courant de l'été dans le périmètre de la Forêt.

Une députée (PLR) demande si le contrôle a lieu tout le temps, ce à quoi l'auditionnée acquiesce. Il ajoute que de nombreuses personnes s'inscrivent auprès de la fondation. Il y a près de 5000 demandeurs à la GIM et 8000 auprès de l'Etat de Genève. Le seul point en commun est le formulaire. La spécificité de la fondation est que les personnes peuvent s'inscrire. De nombreux outils ont été mis en place, afin d'améliorer les attributions de logements. Il y a eu une professionnalisation du Secrétariat qui a permis d'améliorer gouvernance et la communication avec le Conseil administratif. Il précise que l'autorité de surveillance est le Conseil municipal.

Une députée (PLR) demande si la Ville de Genève préempte pour la FVGLS et non pour elle-même, ce à quoi l'auditionnée acquiesce en précisant que la Ville de Genève préempte également pour d'autres acteurs tels que des coopératives. En outre, la préemption n'est pas automatique et il arrive qu'elle soit refusée par le Conseil municipal.

Un député (S) souhaite apporter une précision sur le fonctionnement de la fondation. Il précise que les loyers proposés sont des loyers libres sociaux avec des plafonds. Ils dépendent du droit de bail de la loi fédérale, à l'inverse des logements HBM qui dépendent eux de la LGL.

M^{me} Manzoni conclut en affirmant que le droit de préemption est un levier indispensable en vue de l'accomplissement des objectifs en termes de LUP.

Audition de la Chambre genevoise immobilière (CGI), 28 mars 2022

La CGI est représentée par M. Aumeunier qui explique que la CGI a éprouvé une certaine satisfaction en voyant le dépôt du PL 13049. Il souhaite commencer par un rappel de l'historique du droit de préemption. Il souligne que, lors de sa création en 1973, il n'y avait pas d'obligation fixée dans la loi de réaliser des logements d'utilité publique (LUP). Les travaux du Grand Conseil indiquent que cet instrument avait à l'époque pour but de faciliter la réalisation de LUP, permettant ainsi aux fondations immobilières de droit public de toucher des terrains de l'Etat, puis des communes au coup par coup.

Il y a depuis cette époque eu l'apparition d'un nouvel art. 4A LGZD et le Grand Conseil estime qu'il répond aux besoins de la population en termes de construction de logements, même si ce point de vue n'est pas partagé par la CGI. La CGI considère en effet qu'il faut construire davantage de PPE, afin de répondre à la demande. Il précise que cela ne prêterait par ailleurs pas le marché locatif, puisque les appartements libérés par les nouveaux acquéreurs seraient alors occupés par de nouveaux locataires.

Toutefois, l'art. 4A LGZD oblige à construire du LUP quel que soit le constructeur. Les conditions qui prévalaient lors de la création du droit de préemption en 1973 ne sont plus les mêmes aujourd'hui. L'objectif était en effet de rendre possible la construction de LUP, mais il y a désormais une disposition qui prévoit un palier en la matière.

Concernant la disposition légale existante, le Tribunal fédéral a réitéré qu'il s'agit d'une mesure qui porte atteinte au droit de la propriété et à la liberté économique. Il s'agit d'une restriction grave à deux droits constitutionnels fondamentaux et importants. Juridiquement, la contravention à des intérêts fondamentaux doit relever de l'intérêt public, être effectuée de manière parcimonieuse et le principe de proportionnalité doit être respecté. L'utilisation systématique de ce droit est problématique et la CGI s'inquiète de certaines déclarations et votations au sein des conseils municipaux de certaines communes genevoises, qui vont dans ce sens. Cela pose en effet un problème au niveau de la proportionnalité.

Certaines communes au-delà de la volonté d'utiliser systématiquement ce droit font valoir des intérêts étranges pour la justifier. Il évoque un débat au sein du Conseil municipal de la Ville de Genève sur un périmètre sur lequel cette dernière souhaitait exercer son droit de préemption. Il a retrouvé des propos étonnants dans le procès-verbal. Il rappelle que le droit de préemption

de l'Etat et des communes est limité à la construction de LUP. Pourtant, les Verts ont affirmé qu'il était important de préserver les arbres. Les socialistes quant à eux ont affirmé qu'il était souhaitable d'inclure une villa au sein du parc de la Gérance immobilière municipale (GIM), afin de gérer du logement libre.

Un député (S) demande si les socialistes ont bien tenu ces propos.

M. Aumeunier acquiesce et complète en expliquant que la DG ne voyait pas d'autres moyens de réguler le marché du logement. Ceci correspond d'après l'auditionnée à une volonté de lutter contre la spéculation foncière. Toutefois, il rappelle que la spéculation foncière en zone de développement est impossible, car le prix de terrain, de construction, d'acquisition et de location sont contrôlés. La CGI est par conséquent effarée par de telles prises de positions qui n'ont par ailleurs pas été corrigées par la magistrature, qui à aucun moment n'a fait valoir l'intention de construire quoi que ce soit. Il n'est pas possible d'imaginer que l'Etat s'imisce dans un rapport de droit privé, qui plus est lorsqu'une personne souhaite développer le périmètre. Certaines communes ont affirmé que ce droit pouvait être utilisé pour construire des infrastructures publiques. Il s'agit d'une erreur et d'une méconnaissance, car il ne s'agit pas d'un instrument pertinent à cette fin. La construction d'infrastructures publiques est prévue dans un autre cadre, en l'occurrence via un fonds qui permet d'alimenter du financement pour construire de telles infrastructures. En amont, il est du ressort de l'OCLPF de développer des plans localisés de quartier (PLQ) qui comprennent des infrastructures d'utilité publique.

Ce faisant, il est possible d'imaginer que les collectivités publiques intéressées obtiennent des terrains cédés gratuitement par le biais des PLQ et de la répartition des droits à bâtir. Cet argument ne tient donc pas et il y a donc un problème d'inéquité, face à une norme légale utilisée de manière bien trop importante. Ce droit devrait être utilisé de manière extrêmement cadrée et restrictive. En effet, ce n'est pas le rôle des collectivités publiques de construire des logements, mais plutôt des acteurs privés. Le Grand Conseil a soumis les acteurs privés à des règles qui sont censées répondre aux besoins de la population. Par conséquent, les acteurs privés peuvent tout à fait assurer cette mission.

A la demande d'une députée (S) de savoir quelles sont les communes qui souhaitent faire un usage systématique du droit de préemption, l'auditionnée répond qu'il y a la commune d'Onex. Celles qui ont abusé de ce droit sont la Ville de Genève et la commune de Lancy. Il s'agit d'une mode très dommageable. Il y a des recours pendants.

Le président entend que ce projet de loi arrive à un moment où il y a une sorte d'émulsion au sein des conseils municipaux de certaines communes. Il ne comprend toutefois pas pourquoi ces tendances risqueraient de mener vers une application extrême de cette disposition. En effet, il y a un grand pas entre l'intention d'un conseil municipal et la réalité. Par ailleurs, les chiffres portant sur l'usage du droit de préemption qui ont été exposés à la commission font état d'une utilisation très parcimonieuse.

M. Aumeunier répond que ce chiffre est faible en ce qui concerne les préemptions exercées par l'Etat, mais celui des communes explose. Il répète que le droit de préemption doit être restrictif et qu'il n'a plus tellement d'utilité, étant donné que l'art. 4A LGZD oblige tous les acteurs à construire des LUP en zone de développement. Il invite les commissaires à mesurer les déclarations d'élus de groupes parlementaires, qui plus est menés par une magistrate.

Le président explique que ce n'est pas parce qu'il y a une mécompréhension qu'il va être mis en œuvre, puisque son utilisation requiert la construction de LUP.

M. Aumeunier répond que le droit de préemption a été exercé dans ce périmètre avec ces déclarations. Dans un premier temps, il y a la question de l'intention, qui ne correspond pas à ce qui est prévu dans la loi. Dans un deuxième temps, il y a la question de la temporalité, car l'usage des deniers publics qui pourrait être fait dans un cadre légal est fait dans un cadre qui n'est plus légal.

Un député (S) explique que le fond du problème est la question de la propriété. Ce qu'il souhaitait souligner est que la différence en l'occurrence est que, si une commune utilise son droit de préemption, le terrain sera en mains publiques. Si c'est un acteur privé qui achète le terrain, celui-ci sera en mains privées. Dans tous les cas, des logements vont être construits, mais la différence porte sur la propriété du foncier.

M. Aumeunier reconnaît qu'il s'agit là de deux différentes visions de la société. Il est possible d'avoir une approche libérale comme dans le cadre de la Constitution suisse ou d'avoir une vision plus collectiviste. Pour sa part, il peine à croire que l'étatisation permette de créer de la valorisation.

Un député (MCG) explique qu'il a participé à ladite séance du Conseil municipal de la Ville de Genève et qu'il n'a par ailleurs personnellement pas voté en faveur de la préemption. Toutefois, il tient à souligner que ce qui importe ce n'est pas tant les déclarations de certains conseillers municipaux sorties de leur contexte. Ce qui importe c'est l'intention du Conseil administratif et la proposition qui lui a été faite. Il ajoute que les trois

conditions cumulatives du projet de loi correspondent à une suppression du droit de préemption. Il demande à l'auditionné ce qu'il en pense.

M. Aumeunier répond qu'il a assisté au débat et reconnaît bien volontiers que le député (MCG) n'a pas voté en faveur de l'exercice du droit de préemption. Il rappelle toutefois qu'à aucun moment, la gauche ni la magistrature n'ont dit que cela avait pour but de construire du logement. Les seuls arguments invoqués sont ceux qui ont précédemment été cités. Il fera parvenir les extraits du procès-verbal à la commission. Il faut d'après lui garder le droit de préemption, mais l'utiliser marginalement. Son exercice est dans certains contextes proche de l'expropriation et il ne comprend pas quel est l'intérêt public qui sous-tend son utilisation.

Le député (MCG) considère que M. Aumeunier n'a pas répondu à sa question. Il explique que ce projet de loi équivaut à la suppression du droit de préemption. Il demande si ceci est le souhait de l'auditionné.

M. Aumeunier n'est pas sûr que cela corresponde vraiment à une suppression.

Un député (UDC) rejoint la CGI sur l'idée qu'une atteinte à la propriété privée doit relever de l'exception. De plus, il rappelle également qu'il y a de nombreuses contraintes en zone de développement. Il ajoute que, dans un contexte où le propriétaire n'a aucun levier sur le prix de vente, le droit de préemption équivaut à une expropriation. Il considère que les trois contraintes de la loi sont minimalistes. Il estime que les critères prévus dans ce projet de loi sont tout à fait justifiables. Toutefois, le délai de 90 jours est relativement court et peut s'avérer être problématique. Il demande à la CGI s'il pense qu'une extension du délai est une solution éventuelle.

M. Aumeunier répond que non. Les 90 jours représentent déjà à l'heure actuelle une grande incertitude pour les deux parties.

Une députée (S) a cru comprendre que la CGI estime que les récentes utilisations du droit de préemption par certaines communes sont contraires à la loi, ce à quoi la CGI acquiesce.

De ce fait, la députée (S) demande pourquoi la CGI n'invite pas à contester ces décisions en justice plutôt qu'à modifier la loi.

M. Aumeunier répond que la CGI ne représente pas tous les propriétaires genevois, mais seulement une partie. De plus, certaines décisions judiciaires sont trop lâches d'après la CGI et ne suivent pas leur point de vue. Il est choquant de voir les déclarations de l'autorité préemptrice. L'autorité préemptrice est bien le Conseil municipal et non le Conseil administratif. Les propos tenus au sein du Conseil municipal sont donc cruciaux.

Une députée (S) demande à l'auditionné s'il a connaissance de récents cas de préemption qui ont fait l'objet de recours et si des décisions ont déjà été rendues.

M. Aumeunier acquiesce et précise que l'un des périmètres concernés est celui de Pré-Cartelier. Le propriétaire ne fait pas recours au Tribunal fédéral, car le délai a expiré. Dans le cadre de la récente utilisation du droit de préemption par la commune de Lancy, il y a un recours pendant.

Sur question d'une députée (S), la CGI confirme que la décision de l'instance judiciaire cantonale a validé la décision de préemption dans le secteur de Pré-Cartelier.

Le président souligne que la CGI a précédemment expliqué que l'art. 4A LGZD aboutit à une répartition conforme à travers les PLQ. Il demande si la CGI ne pense pas qu'il peut y avoir des situations de blocage si certains acteurs privés refusent de construire les catégories de logements qui leur incombent ou refusent de procéder à des échanges nécessaires, afin que le patchwork fonctionne.

M. Aumeunier répond que ce n'est pas le cas de son point de vue. L'art. 4A oblige à créer certaines catégories de logements. Un cas possible est celui d'un déclassement d'une zone 5, qui devient une zone de développement. Une villa se trouve dans la zone de développement et une transaction a lieu avec pour acquéreur une famille qui souhaite y habiter de manière prolongée. La CGI défend la logique des zones. Dans ce contexte extrêmement particulier avec un prix qui n'est plus le prix de la zone de développement, mais qui est le prix du quartier, il n'est pas inenvisageable que le droit de préemption soit utilisé. La CGI regretterait cependant les proportions qui en découleraient, puisque de son point de vue celles qui sont prévues dans l'art. 4A LGZD ne sont pas conformes aux besoins de la population, notamment en termes de PPE.

Le président demande si le scénario évoqué ne disparaîtrait pas si le PL 13049 venait à entrer en vigueur.

La CGI répond qu'il ne va pas disparaître d'après lui. L'autorité préemptrice peut encore l'exercer aux nouvelles conditions prévues dans le projet de loi.

Le président demande à l'auditionnée si elle pense que c'est le cas avec un PLQ en force. Il rappelle que, dans de nombreux cas de figure, les acquisitions foncières se font en amont du PLQ.

La CGI n'imagine pas qu'il puisse y avoir un usage du droit de préemption contre un privé, alors même qu'il n'y a pas de planification foncière.

Le président demande si la CGI défend des membres qui font des promotions.

M. Aumeunier répond que c'est très rare. La CGI défend les propriétaires immobiliers du canton de Genève, et notamment ceux qui souhaitent développer leurs propres terrains.

Le président demande si la CGI défend par exemple les intérêts d'un membre qui souhaite développer, mais qui ne le peut pas, car un voisin empêche la réalisation et l'entrée en force du PLQ.

M. Aumeunier acquiesce. Il ajoute que c'est le PLQ qui fait naître les droits de la zone de développement. Avant le PLQ, la zone de développement n'est qu'un terme et il n'y a donc pas de raisons de prévoir un droit de préemption.

Audition de l'Association des promoteurs et constructeurs genevois (APCG), 28 mars 2022

L'APCG, représenté par M. Romain Lavizzari, président, et M. Philippe Angelozzi, secrétaire général, souhaite rappeler en préambule l'historique du droit de préemption. Il souligne qu'il s'agit à l'origine d'un outil de régulation en vue de permettre d'éviter des transactions extrêmement coûteuses ou qui bloquent des périmètres dévoués à une certaine densification. Dans ce cadre, il a rempli sa mission, car il a été utilisé avec parcimonie par l'Etat.

Il y a toutefois à l'heure actuelle une utilisation plus intensive de ce droit. Il s'agit d'un instrument particulièrement coercitif, car il s'agit d'une intervention qui peut advenir après des mois ou des années de tractations avec des propriétaires qu'il a fallu convaincre d'envisager de vendre un bien. Les développeurs font donc face à une concurrence déloyale, puisqu'après que les projets aient été portés par ceux-ci, tout le travail profite à d'autres au moment de la mise en œuvre. Il ajoute qu'il arrive très tard dans le processus. Un projet de loi qui cadrerait de façon plus stricte son utilisation est donc souhaitable pour l'APCG, même s'il s'agit d'un important instrument de régulation qui doit pouvoir perdurer.

Il faut également avoir en perspective d'autres éléments, tels que l'art. 4A LGZD, qui prévoit les catégories de logements qui doivent être réalisées. Le droit de préemption empêche la réalisation de deux tiers des catégories de logements prévues par l'art. 4A, puisque seul un tiers est dédié au LUP. La préemption dans le cadre de la LGL impose de proposer ce type de logements et non une offre qui réponde aux besoins de la classe moyenne, telle que le ZD LOC ou les PPE.

L'un des arguments régulièrement invoqués est celui de la lutte contre la spéculation. Il rappelle qu'en zone de développement, le prix d'acquisition du foncier, le prix de construction, le prix de sortie et même les marges sont contrôlées par l'Etat. Pour toutes ces raisons, l'APCG considère que l'encadrement du droit de préemption est une nécessité.

Un député (MCG) explique que ce projet de loi impose des conditions cumulatives à l'exercice du droit de préemption. Celles-ci reviennent à le supprimer purement et simplement. Il est en effet impossible d'avoir un PLQ en force, le crédit en force, un projet envisagé et l'engagement écrit du promoteur dans le délai de 90 jours à disposition des collectivités publiques. Il demande à l'APCG s'il a la même interprétation, notamment au vu du fait qu'il a précédemment souligné l'importance de maintenir l'existence de cet outil, au vu de sa capacité de régulation.

M. Lavizzari répond qu'il a été utilisé jusqu'à récemment de façon parcimonieuse. Il n'en demeure pas moins que beaucoup de thématiques en lien avec les communes doivent être intégrées dans la planification. La planification a lieu bien avant le PLQ, puisque ce dernier n'est que la concrétisation des modifications de zones de la planification cantonale du plan directeur. Ce n'est toutefois pas la préemption qui va les régler. L'APCG entend la volonté des communes de proposer certains logements, mais elle prend également note de positions radicales qu'ont tenues certains conseillers municipaux.

L'APCG comprend qu'il y ait des appels pour réviser certaines dispositions du projet de loi, mais le statu quo n'est pas non plus envisageable, car il consisterait à une utilisation massive du droit de préemption à venir. Il souligne que les promoteurs ont constamment une épée de Damoclès qui plane au-dessus de leur tête pendant les négociations. Il cite l'exemple d'un confrère qui s'est fait préempter en Ville de Genève dans un périmètre où il ne va rien se passer dans les 20 prochaines années. L'APCG estime que ce n'est pas le rôle des collectivités publiques de faire des investissements à risque de long terme.

Il ajoute que les grands projets qui se réalisent actuellement avec une composition foncière relativement simple représentent une exception. Il faut se rendre compte que dans les périmètres villas, ce qui correspond à la majorité des PLQ à venir, la composition foncière est relativement complexe. Dans ce contexte, le positionnement en amont relève davantage de l'initiative publique que de l'initiative privée.

M. Angelozzi complète en ajoutant que le processus de planification n'est pas toujours très bien compris. Il explique qu'il est complexe et qu'en

conséquence, des magistrats communaux estiment que le seul moyen d'y arriver est d'utiliser le droit de préemption. Il y a pourtant d'autres outils tels que le PLQ et les plans directeurs communaux. C'est à ces moments que les communes doivent se positionner sur les infrastructures qu'elles souhaitent développer et entamer les discussions avec les propriétaires. Malheureusement, trop souvent ce travail n'est pas effectué et cela peut aboutir à une utilisation intempestive et disproportionnée du droit de préemption. Dans le passé, les magistrats entamaient des discussions avec les développeurs, faisaient part de leurs souhaits et usaient du droit de préemption dans le cadre des négociations. Ce fonctionnement a très bien marché. M. Lavizzari ajoute qu'un développeur ne va pas s'engager dans un projet sans avoir rencontré les autorités communales. Il s'agit d'un passage obligé.

Un député (MCG) relève que les auditionnés considèrent que l'Etat et les communes ne doivent pas thésauriser les terrains qu'elles acquièrent. Il estime qu'il en va de même pour les acteurs privés, afin qu'il n'y ait pas de répercussions sur le prix final du produit immobilier.

M. Lavizzari répond qu'il ne voit pas comment un tel mécanisme peut advenir, puisqu'il y a un contrôle de l'Etat. Il ajoute qu'un acteur privé ne thésaurise pas, mais au contraire a tendance à développer son projet.

Un député (MCG) répond que l'Etat et les communes font partie du processus.

M. Lavizzari répond que chacun doit jouer son rôle.

Un député (MCG) a l'impression qu'avec ce projet de loi, il n'y aura plus de préemption possible.

Le président rebondit sur la question du député (MCG) et demande aux auditionnés s'ils pensent que les conditions du projet de loi actuel équivalent à une suppression du droit de préemption. Si oui, il demande s'ils estiment qu'il est souhaitable de l'amender.

M. Lavizzari répond que la première, concernant la nécessité d'avoir un PLQ en force, peut éventuellement faire l'objet d'une révision, mais que l'APCG est alignée avec le reste des dispositions.

Un député (PLR) demande aux auditionnés s'ils estiment que, lorsque l'Etat et les communes décident de préempter, il n'est pas légitime de rétribuer les frais d'études. Il demande également à combien ils les estiment.

M. Lavizzari est en accord avec le principe. Il reconnaît que les préemptions peuvent survenir après qu'un travail considérable ait été investi. Il est cependant difficile de quantifier, car le montant est très variable d'un projet à l'autre. Il ajoute que la seule compensation envisagée à l'heure actuelle

est d'ordre financier. La compensation foncière est beaucoup plus difficile à cause de la conjoncture immobilière du canton de Genève. Cet élément est également inquantifiable.

Un député (PLR) demande à l'auditionné s'il peut fournir un chiffre. Il est important de délivrer des données chiffrées, notamment avec la remontée actuelle des taux, qui démontre que l'argent n'est pas gratuit.

L'APCG répond que dans les plans financiers des opérations en zone de développement, il est possible de consulter les frais liés aux PLQ. Toutefois, les coûts sont très variables d'un projet à un autre. Il est donc complexe de proposer une quantification générale de référence.

Un député (PLR) insiste pour savoir s'il est possible d'obtenir au moins une fourchette.

M. Lavizzari répond que non. Toutefois, les différentes prestations des mandataires pourraient aider à obtenir une approximation.

Un député (PLR) demande s'il y a un montant forfaitaire qui couvrirait l'ensemble des démarches.

M. Lavizzari répond qu'il est possible de fournir des données chiffrées, mais celles-ci seraient éminemment subjectives.

Un député (PLR) répond que ce n'est pas un problème.

M. Angelozzi répète qu'il est toutefois en accord avec le principe de rémunération des frais d'études. La rétribution pourrait se faire sur la base de frais effectifs, car les projets sont très différents les uns des autres.

Le président demande aux auditionnés s'ils peuvent fournir une proposition de formulation à la commission.

M. Lavizzari propose d'échanger avec l'OCLPF, afin de voir s'il est possible de proposer un montant d'ordre forfaitaire, qui soit crédible. Il souligne que le prix au m² sert de base aux réflexions dans le cadre des plans financiers théoriques.

Un député (PLR) explique que certaines communes entendent faire usage de ce droit de manière systématique et permanente. Il demande aux auditionnés si cela ne consiste pas à vider le droit de préemption et à en faire une sorte de droit de veto.

M. Lavizzari répond que c'est précisément ce qui préoccupe l'APCG. Il explique qu'il est indispensable d'avoir des ressources importantes, afin d'organiser des projets. Même dans le cadre d'une politique communale forte, il est nécessaire d'en avoir les moyens. C'est l'initiative privée qui doit porter ces développements à risque dans le cadre des règles existantes.

Le député (PLR) demande si la négation de l'initiative privée en la matière consiste à introduire une collectivisation des terres, ce à quoi l'auditionné acquiesce.

Le député (PLR) demande si ceci est incompatible avec la garantie du droit de propriété prévue par le droit fédéral et le droit cantonal, ce avec quoi l'auditionné acquiesce.

Un député (UDC) a une première question concernant le risque. Il demande aux auditionnés s'ils pensent qu'il est possible qu'avec le fonds LUP de 35 millions de francs qu'il a à disposition, l'Etat ne fasse la confusion entre investissement et achat d'actifs, bloqués pendant des décennies. Sa deuxième question porte sur l'utilité et l'efficacité de l'Etat en tant que promoteur pour deux raisons. La première raison est qu'il peut y avoir une situation de monopole avec un Etat à la fois contrôleur et réalisateur. La seconde est que, si l'Etat use de son droit de préemption sur une petite parcelle dans un grand périmètre, la cohabitation de l'Etat avec des promoteurs et des développeurs peut poser des problèmes.

M. Lavizzari répond d'abord à la dernière question. Il explique que le triptyque (Etat, communes, promoteurs) existe dans de nombreux projets. Dans ce contexte, les acteurs doivent échanger et discuter ensemble. Il ne pense pas que l'utilisation d'une petite parcelle dans un grand périmètre soit de nature à bouleverser le fonctionnement. Cependant, si l'ensemble du projet est conduit par les collectivités publiques, il peut y avoir un problème quant à l'application de l'art. 4A, puisque l'utilisation du droit de préemption n'est prévue qu'en vue de proposer des LUP.

Concernant la première question, le fonds LUP, existe, a été utilisé et a permis de développer certains projets. Toutefois, le fonds LUP ne signifie pas nécessairement que la propriété est publique. Les porteurs de projets peuvent être privés. Ceci est prévu par la loi. L'utilisation du fonds LUP est donc souhaitable dans le cadre de projets qui méritent d'être portés, mais pas de façon systématique.

Un député (LC) évoque le cas d'un périmètre qui appartient à un privé. Celui-ci est contraint par l'art. 4A de construire du LUP. Il arrive que des privés souhaitent rester propriétaires de LUP pour obtenir du rendement, mais il est également envisageable qu'ils cherchent à s'en dessaisir, au profit d'une fondation immobilière de droit public. Il demande comment se déroule une telle cession.

M. Lavizzari répond que cela se déroule comme n'importe quelle cession. Les conditions du transfert sont validées par l'OCLPF. Tout est contrôlé et il ne peut donc pas y avoir d'abus.

Le député (LC) ne comprend pas sur le plan économique pourquoi l'Etat et les communes prendraient le risque d'acquérir des terres alors qu'un tel système existe.

M. Lavizzari répond qu'il y a des péréquations entre les différentes catégories de logements. Les collectivités publiques peuvent manquer de ressources pour porter les projets elles-mêmes.

Un député (MCG) demande si les auditionnés estiment que le pouvoir des communes devrait être le même que le pouvoir de l'Etat et s'il ne serait pas pertinent de constituer un projet de loi qui ne s'attaque qu'aux prérogatives des premières. Il a en effet eu vent d'une préemption exercée par une commune pour des motifs futiles. Il considère pour sa part que l'Etat a une vision d'ensemble.

M. Lavizzari répond que le député a raison au sens où l'Etat est un planificateur général. Toutefois, comme il a été précédemment expliqué, les communes sont impliquées dans le processus et doivent influencer sur les outils qui existent en amont de la procédure. Il y a par ailleurs des disparités entre les communes avec certaines qui ont beaucoup de ressources et qui peuvent donc suivre de près les opérations, tandis que les plus petites ne sont pas du tout organisées. La LGL ne fait pas de distinctions entre les collectivités publiques et il ne sait pas dans quelle mesure il est possible de les distinguer entre elles. De plus, si les cautèles sont suffisamment restrictives, le type d'autorité préemptrice est négligeable.

Audition de la commune d'Onex, 11 avril 2022

La commune d'Onex, représentée par deux conseillères administratives, M^{me} Maryam Yunus Ebener et M^{me} Carole-Anne Kast, estime que la loi actuelle est suffisamment stricte et qu'elle cadre bien le droit de préemption. Le droit de préemption s'exerce soit sur une modification de zone, soit sur une zone de développement. Il est donc impossible de préempter sur l'ensemble du canton. Les autorités communales sont particulièrement intéressées de construire des logements d'utilité publique (LUP). Elle précise que le droit de préemption est inscrit au registre foncier et que le propriétaire et l'acquéreur obtiennent des informations quant à son utilisation en amont de son emploi effectif. Par ailleurs, elle précise que le préempteur doit rembourser l'intégralité des frais. Il y a donc déjà une bonne protection avec la loi actuelle.

M^{me} Yunus Ebener ajoute que lorsqu'il s'agit de copropriétaires, ces derniers ont un droit supérieur à la commune et ne peuvent par conséquent pas être lésés. Le délai est actuellement de 60 jours pour l'Etat et de 30 jours pour les communes. Elle explique qu'avec cette courte échéance, le rythme est

soutenu et que le Conseil d'administration ne peut pas décider de préempter arbitrairement sur une parcelle. La procédure implique en effet de passer devant le Conseil municipal.

Cette loi rend l'exercice du droit de préemption difficile, car elle ajoute des conditions supplémentaires. Si la disposition prévoyant l'existence d'un plan localisé de quartier (PLQ) en force et d'un crédit en force entrainé en vigueur, les communes arriveraient systématiquement après les transactions. En effet, la réalisation d'un PLQ implique de longues négociations et des discussions à divers niveaux administratifs. A l'heure actuelle, lorsque les communes préemptent, elles le font afin de participer à l'élaboration du PLQ et pour garder un certain contrôle de l'aménagement du territoire. Les communes ont une bonne vision des tissus de l'aménagement et savent ce qui est profitable pour leurs communiens. Il est donc nécessaire qu'elles puissent continuer à construire des LUP et à avoir une certaine marge de manœuvre dans la sélection des partenaires. L'essentiel est d'arriver à la plus grande mixité sociale possible au sein de la zone de développement. Les communes n'exercent donc pas leur droit de préemption pour des raisons économiques, mais pour répondre à cet objectif, proposer des logements et éviter des situations telles que celles qui prévalent en France.

M^{me} Kast explique que des années peuvent s'écouler entre une modification de zone et l'adoption d'un PLQ. Les communes doivent avoir une maîtrise foncière qui leur permette d'être des partenaires crédibles. Sur les parcelles où les communes ne sont pas présentes, les espaces publics passent toujours en dernier. A l'inverse, sur les parcelles où les communes sont propriétaires, elles ont un pouvoir de négociation face aux promoteurs. Un des outils d'acquisition foncière est le service de prospection auprès des propriétaires. A Onex, il compte seulement trois collaborateurs. Avec ces effectifs, il est difficile pour la commune d'approcher les propriétaires et de les sonder. Elle n'a que peu de moyens par rapport à des professionnels et le droit de préemption permet justement de rattraper cet écart. La commune d'Onex ne préempte pas pour rabaisser le prix, mais lorsqu'elle estime qu'il est possible de faire une contre-offre à un prix équivalent. Le but n'est pas de partir dans une procédure judiciaire, mais que la situation du vendeur soit améliorée après l'intervention de la commune.

M^{me} Yunus Ebener explique que, dans la commune d'Onex, de nombreuses difficultés surviennent dans la zone villas. Les collaborateurs consacrent près de 40% de leur temps rien qu'à cette zone. Elle ajoute que le droit de préemption prévoit par ailleurs une compensation financière. La loi actuelle prévoit un dédommagement. Le droit de préemption peut également permettre à certaines personnes de rester dans leur logement plus longtemps.

Une députée (PLR) explique qu'aux alentours de la fin 2021, le Conseil municipal de la commune d'Onex a adopté une résolution demandant l'utilisation systématique du droit de préemption. Elle demande quelle est la position du Conseil administratif face à cela.

M^{me} Yunus Ebener indique que cette résolution est une déclaration d'intention pour construire davantage de LUP. Il peut toutefois arriver que les communes renoncent, car elles n'ont pas les moyens d'acquérir la parcelle.

M^{me} Kast explique que les résolutions n'impliquent que ceux qui les adoptent. En l'occurrence, il s'agissait davantage d'un soutien aux démarches proposées que d'une injonction. Cette résolution invite à avoir une politique foncière active. La commune ne préempte pas systématiquement, mais seulement lorsqu'il est possible de s'aligner à l'identique ou lorsqu'elle estime qu'elle peut fournir une meilleure offre en termes de durée d'occupation et de loyers.

Une députée (PLR) demande si le seul critère est donc la situation du propriétaire.

M^{me} Kast répond qu'il s'agit de déterminer si l'acquéreur achète aux conditions de l'acte.

Une députée (PLR) demande si les moyens à disposition des communes représentent également un critère important.

M^{me} Yunus Ebener acquiesce, mais ajoute qu'il s'agit également de vérifier si le prix est correct.

Une députée (PLR) a le sentiment que l'exercice du droit de préemption se fait en fonction du propriétaire et non de l'intérêt collectif.

M^{me} Kast explique que l'intérêt collectif est la construction de LUP. Il n'est pas possible de préempter sans que l'opération n'ait pour but de servir l'intérêt collectif.

Une députée (S) souhaite revenir sur un point du projet de loi et notamment les conditions à l'al. 2, lettre b, prévoyant l'existence d'un crédit en force. Elle demande aux auditionnées si elles ont connaissance de cas où un terrain a été mis en vente, où une commune a tenté de préempter et où un projet était prêt à démarrer. Son sentiment est que cette disposition est extrêmement limitative. Il n'est en effet pas possible de monter un plan financier avant même d'avoir la certitude d'obtenir un terrain.

M^{me} Kast répond que c'est en effet très difficile, notamment pour une commune comme Onex. C'est éventuellement viable pour les communes disposant d'un service de prospection immobilière conséquent, leur permettant

d'anticiper la vente par un propriétaire. Toutefois, la procédure stipule qu'il faut passer par le Conseil municipal et cette étape ne peut pas être anticipée.

Une députée (S) demande si cette disposition équivaut à une suppression du droit de préemption, ce à quoi M^{me} Yunus Ebener acquiesce.

Un député (PLR) demande combien de fois la commune d'Onex a préempté pendant la durée de la dernière législature.

M^{me} Yunus Ebener indique que la commune a préempté une fois.

Le député (PLR) demande comment l'évaluation du prix est effectuée.

M^{me} Kast répond que les règles de l'OCLPF sont appliquées.

Le député (PLR) explique que l'un des problèmes de la commune d'Onex est le niveau de ses recettes comparativement à ses charges. Il demande si l'utilisation du droit de préemption, notamment dans la zone villas, ne risque pas de faire fuir des contribuables aisés, qui seraient alors remplacés par des nouveaux qui ne le sont pas autant, et d'être au final contre-productive pour la commune.

M^{me} Kast répond que ce n'est pas le cas, car l'ancien contribuable part dans tous les cas. Le but est de fournir des logements avec des loyers bas pour des personnes démunies. Cela permet d'éviter que l'ensemble de leur revenu ne soit absorbé par ces charges et qu'ils puissent au contraire l'injecter dans l'économie. Il s'agit de rendre du pouvoir d'achat à ces locataires.

Le député (PLR) rejoint la commune sur ce dernier point.

M^{me} Yunus Ebener explique que cela dépend toutefois du type de LUP qui est proposé. Par exemple, les coopératives qui sont également considérées comme des LUP accueillent des contribuables avec de bons revenus.

Un député (S) a une question sur les pratiques actuelles et demande si une distinction est faite entre les différents types d'acheteurs. Il demande par exemple s'il y a une différenciation entre l'achat par un promoteur et l'achat par une famille avec des enfants qui aurait pour intention de s'installer longtemps, et qui pourrait alors potentiellement bloquer la zone.

M^{me} Kast répond qu'en zone de développement, les acquéreurs sont pratiquement tous des promoteurs.

Le président demande quelle est la pratique de l'Etat lorsqu'il y a des rachats qui n'auraient pas pour but de développer, pendant la période qui précède l'exercice du droit de préemption par les communes.

M^{me} Kast répond qu'il s'agit de cas de promotions.

Le président souhaite rebondir sur la précédente question d'une députée (PLR) au sujet de l'utilisation systématique du droit de préemption. Il demande quelles sont les projections pour les cinq prochaines années.

M^{me} Kast répond que la commune a jusqu'ici renoncé entre deux et cinq fois à utiliser son droit de préemption alors qu'elle en avait la possibilité. Il y a eu une ou deux opérations avec une promesse de vente où la commune n'est alors pas intervenue et une fois où l'opération était trop chère. M^{me} Yunus Ebener précise qu'il ne s'agit pas d'un phénomène de masse et que seule une minorité de zones est concernée.

Le président demande dans quelle mesure il est possible de collaborer avec la FPLC.

M^{me} Kast répond que la coopération est difficile, car les communes sont en concurrence avec la FPLC sur certaines parcelles. Elle cite l'exemple d'une parcelle à Onex que la FPLC a acquise.

Le président demande quel est l'objectif de la FPLC lorsqu'elle acquiert une parcelle.

M^{me} Kast répond qu'elle a pour but de proposer des HBM, des coopératives ou des loyers libres.

Un député (Ve) croit comprendre que ce projet de loi consiste à supprimer le droit de préemption. Il estime que c'est regrettable, alors que les communes ont déjà à l'heure actuelle relativement peu de prérogatives dans l'aménagement du territoire à Genève. Il demande aux auditionnées ce qu'elles en pensent.

M^{me} Yunus Ebener explique que ce projet de loi est intéressant pour les promoteurs immobiliers qui souhaitent s'enrichir. Elle rejoint un député (Ve) sur la nécessité de laisser des prérogatives aux communes, mais précise qu'elles ne sont pas toutes à la même enseigne. La commune de Lancy a par exemple un budget qui lui permet davantage d'être propriétaire de parcelles que la commune d'Onex.

Un député (UDC) souhaite obtenir une précision. Il a cru comprendre que la commune d'Onex préempte lorsqu'elle estime que le terrain est trop cher. Toutefois, il ne comprend pas comment de tels cas de figures peuvent advenir étant donné qu'il s'agit de terrains dans des zones avec des prix administratifs.

M^{me} Kast explique que le prix est limité dans le sens que les promoteurs peuvent inscrire le prix administratif dans leurs plans financiers, mais que le prix de vente n'est quant à lui pas limité. Certaines transactions se font au double du prix fixé par l'OCLPF.

Le député (UDC) a cru comprendre que la préemption n'advenait pas si elle détériorait la situation du vendeur. Il demande ce qu'il advient si l'acheteur garantit un logement au vendeur, en réalisant une promotion.

La commune d'Onex explique ne pas préempter si une personne accepte de vendre son logement, car elle en a un autre à disposition. Les vendeurs sont des communiens et il n'y a donc pas lieu de les maltraiter.

Un député (UDC) demande si les communes peuvent faire appel au fonds LUP.

M^{me} Kast répond que les communes peuvent demander le fonds LUP au moment de la réalisation de l'immeuble, mais pas au moment de l'achat.

Un député (UDC) demande si la commune d'Onex ne bénéficierait pas de la réception de fonds LUP, puisqu'elle obtiendrait une donation et à la fin un bâtiment.

M^{me} Kast répond que le fonds LUP permet d'amener des fonds propres, mais il ne permet pas d'acquérir l'ensemble d'un bâtiment. Il s'agit d'une aide au démarrage, qui permet d'abaisser les loyers. Certaines communes font systématiquement appel au fonds LUP, mais la commune d'Onex ne l'a jamais fait. Le promoteur est la Fondation immobilière de la Ville d'Onex (FIVO) et celle-ci n'a pas de problèmes pour trouver des liquidités. Le fonctionnement ne repose pas sur des emprunts hypothécaires, mais sur des emprunts globaux, sur l'entier de la fortune de la fondation.

Un député (UDC) demande si la fondation n'a donc pas de l'argent gratuit.

M^{me} Kast acquiesce. La fondation propose des logements ou baisse les loyers. Il n'est pas question d'enrichir la commune, mais bien d'obtenir des bénéfices pour les communiens grâce à l'abaissement des loyers.

Le président demande si la commune achète des terrains pour faire autre chose que de l'aménagement.

M^{me} Yunus Ebener répond que non.

Le président demande si la commune préempte même si elle constate que de nombreux acteurs ont l'intention de faire du LUP.

M^{me} Yunus Ebener explique qu'il est toujours intéressant de préempter, car cela permet de choisir les acteurs en vue de s'assurer d'atteindre l'objectif de la mixité sociale. M^{me} Kast explique qu'il s'agit toutefois d'une question théorique à laquelle la commune n'a empiriquement jamais été confrontée.

Un député (UDC) a appris que Puplinge avait construit des LUP il y a de ça quatre ou cinq ans pour ses communiens. Finalement, personne de la région n'en est devenu locataire. Cela montre que la demande de LUP n'est pas

homogène. Il demande quelle analyse les auditionnées font de la demande sur le marché.

M^{me} Yunus Ebener répond qu'à la FIVO, c'est près de 500 familles qui attendent un logement de ce type.

M^{me} Kast précise que les LUP ne sont pas seulement des HBM, mais qu'il y a aussi des HM. Parmi ces derniers, il y a un panel plus large en termes de revenus des habitants. En l'occurrence, la moitié des 500 demandeurs sont éligibles pour des logements subventionnés.

Audition de la commune de Plan-les-Ouates, 11 avril 2022

La commune de Plan-les-Ouates est représentée par M^{me} Fabienne Monbaron, maire, et M. Xavier Magnin, conseiller administratif. M^{me} Monbaron explique que la commune de Plan-les-Ouates utilise relativement peu son droit de préemption et que ce projet de loi correspond à une suppression pure et simple de ce droit, car les conditions ne sont pas réalisables. Il aurait donc été plus simple de le supprimer directement. Ce n'est pas seulement la commune de Plan-les-Ouates, mais l'ensemble des communes qui usent de ce droit avec parcimonie. D'après les chiffres de l'OCLPF, il y a eu près de 150 occasions de préemption annuelles entre 2016 et 2021 et le droit de préemption n'a été utilisé qu'à huit reprises, en l'occurrence, quatre fois par la Ville de Genève et quatre fois par le canton. La commune de Plan-les-Ouates l'a quant à elle utilisé une fois en 2013 dans le périmètre des Cherpines où il n'y avait pas de logements construits et sans savoir où aurait lieu la répartition des droits à bâtir. Ces droits à bâtir flottants ont constitué le motif principal pour préempter et le PLQ a été adopté en 2018.

Toutes les dispositions du projet de loi sont problématiques. La nécessité d'avoir un PLQ en force l'est, car les transactions s'effectuent pour la très grande majorité bien avant cette échéance. Les communes ne pourraient alors jamais préempter, car les terrains seraient systématiquement vendus avant leur intervention. En ce qui concerne la nécessité d'avoir un crédit en force, aucune collectivité publique ne serait disposée à mettre en jeu des fonds sur une parcelle dont elle n'est pas propriétaire. Enfin, en ce qui concerne la question du « délai raisonnable », elle estime que ce concept est mal défini, ce qui ouvre la porte à toutes les interprétations possibles et imaginables. Il paraît par ailleurs très compliqué de démontrer que l'engagement écrit n'a pas que pour seul but d'éviter l'exercice d'une préemption.

M. Magnin regrette que M. Rodriguez n'ait pas pu venir aujourd'hui, car cela aurait permis de montrer que l'unanimité du Conseil administratif de Plan-les-Ouates rejette ce projet de loi, tous bords politiques confondus. Le droit de

préemption a été utilisé à Plan-les-Ouates, pour garder le contrôle sur des parcelles stratégiques, notamment pour proposer des infrastructures sportives, culturelles et de loisirs aux Cherpines. Les trois invites sont problématiques, mais ce n'est pas seulement leur addition qui équivaut à une suppression du droit de préemption. L'entrée en vigueur de l'une seule d'entre elles suffirait à compromettre cette disposition du droit actuel. Le point b concernant l'engagement écrit de l'acquéreur est problématique, car il laisse une trop grande marge d'interprétation possible. Le Conseil administratif de la commune de Plan-les-Ouates rejette donc ce projet de loi.

Le président demande quelles seraient les conséquences pour les communes si ce projet de loi venait à être adopté.

M^{me} Monbaron explique que le droit de préemption permet aux communes d'être crédibles dans le cadre des négociations avec les promoteurs, ce qui conduit à un partage des prérogatives sur les parcelles achetées. La suppression du droit de préemption conduirait les communes à user de leur droit d'expropriation, une mesure plus coercitive et très chronophage.

Le président demande si la suppression du droit de préemption implique un usage plus intensif du droit d'expropriation.

M^{me} Monbaron répond qu'il s'agit d'une possibilité en cas de pénurie de logements. Elle ajoute que le délai entre l'adoption du PLQ et la délivrance des autorisations de construire est important, ce qui peut conduire dans le court terme à une offre de logements limitée. Elle cite l'exemple du PLQ des Cherpines, qui a été adopté en 2018 et qui n'a toujours pas vu une délivrance des autorisations.

Sur les parcelles qu'elle considère comme stratégiques, la commune de Plan-les-Ouates détient plus de 500 appartements. En 2013, il y avait une majorité forte pour préempter. Toutefois, il arrive que des propriétaires qui vendent préfèrent que les promoteurs leur versent directement des fonds, car ils savent que si la commune est un intermédiaire, il y a un risque que le Conseil municipal intervienne dans le cadre de la transaction.

Audition du conseiller d'Etat, M. Antonio Hodgers, 25 avril 2022

M. Hodgers explique que ce projet de loi a des conséquences majeures sur les capacités d'aménagement et de construction d'équipements publics pour les collectivités. Il annonce que le Conseil d'Etat est opposé à ce projet de loi. Celui-ci implique une restriction majeure du droit de préemption comme prévu dans la loi et des possibilités pour les collectivités publiques de mener une politique foncière qui puisse répondre à l'intérêt public. Il peine à comprendre le besoin de légiférer sur une pratique qui est tout à fait mesurée. Sur les cinq

dernières années, il y a eu près de 800 transactions. Parmi elles, seules quatre ont fait l'objet d'un droit de préemption par l'Etat, soit 0,5% ou 1/200. Parmi ces quatre, trois ont fait l'objet d'un accord et une a fait l'objet d'une révocation du droit de préemption, puis d'un accord. Deux autres ont fait l'objet d'un accord sur le prix. Il rappelle en effet que le droit de préemption s'applique soit lorsque des équipements publics sont nécessaires, soit lorsqu'il est indispensable de maîtriser les prix. Les conditions actuelles du droit de préemption sont strictes. Une certaine émotion a été suscitée suite à l'utilisation récente du droit de préemption, mais les statistiques démontrent qu'il s'agit d'un instrument employé avec parcimonie. Les communes usent également relativement peu de cet instrument. Les collectivités publiques l'appliquent toujours pour répondre à l'intérêt public et il ne comprend donc pas la pertinence du PL 13079.

M^{me} Vavassori souhaite rappeler les chiffres pour les communes. Les chiffres ont été obtenus auprès du service des affaires communales. Il y a eu huit cas de préemption entre 2016 et 2021, quatre en Ville de Genève, un à Corsier, un à Confignon, un à Lancy et un à Onex. Elle ajoute que l'Etat intervient avec parcimonie, afin de préserver le potentiel de la zone de développement et d'éviter des blocages en amont ainsi que celui du PLQ. En vertu de l'art. 7 et de l'art. 8 de la LGL, l'Etat peut user du droit de préemption, par exemple pour éviter qu'une famille s'installe pour une durée indéterminée dans une zone qui est destinée au développement. Elle ajoute que, si ce PL venait à être accepté, l'Etat serait dans l'obligation d'utiliser son droit d'expropriation, afin d'assurer la réalisation des PLQ.

M. Hodgers explique que cela peut parfois donner lieu à des drames humains, notamment lorsque les familles ne sont pas bien informées.

Audition de la Ville de Lancy, 2 mai 2022

La Ville de Lancy est représentée par M^{me} Salima Moyard, conseillère administrative chargée du logement, M^{me} Anne Buffello, cheffe de service de l'aménagement du territoire, et M^{me} Mélissa Nahory, cheffe du secteur urbanisme de la Ville de Lancy, qui excuse l'absence du magistrat chargé de l'aménagement qui est souffrant.

M^{me} Moyard commentera, dans un premier temps, le document qui a été fourni aux députés. La Ville de Lancy rejette chacun des articles ainsi que l'ensemble du projet de loi.

Le document distribué (cf. annexe) fait état des transactions soumises au droit de préemption reçues et traitées par la Ville de Lancy entre 2015 et 2021. Il permet de mettre en lumière que l'exposé des motifs fait état de craintes

infondées, car la Ville de Lancy ne préempte pas de manière disproportionnée. En effet, pendant cet intervalle, le nombre total de droits de préemptions reçus par la Ville de Lancy a été de 121, soit 18 par année ou 1,5 par mois. Afin d'avoir un comparatif, elle souligne que la moyenne cantonale est de 160 par année. En effet, la Ville de Lancy connaît un développement et une croissance démographique importants : 11% des transactions cantonales ont lieu dans la Ville de Lancy, alors qu'elle ne représente que 0,5% du territoire.

Cette forte activité ne se traduit toutefois pas par une utilisation démesurée du droit de préemption, puisque les préemptions ont été refusées par le Conseil administratif de la Ville de Lancy 97% du temps.

Il y en a eu deux (2015 et 2016) qui ont été proposées par le Conseil administratif au Conseil municipal, mais que ce dernier a refusées. Et il y en a eu deux (2015 et 2021) qui ont été proposées par le Conseil administratif au Conseil municipal, et que ce dernier a acceptées.

Il n'y a donc pas d'usage abusif du droit de préemption.

97% du temps, les préemptions n'ont intéressé ni le Conseil administratif ni le Conseil municipal. 1,5% du temps, les préemptions ont intéressé le Conseil administratif, mais pas le Conseil municipal. 1,5% du temps, les deux organes étaient alignés.

Le document démontre également que l'immense majorité des transactions s'effectuent dans le cadre des lois du marché, soit d'un particulier envers un promoteur immobilier.

Le PL 13049 aboutit à la suppression pure et simple du droit de préemption. Si c'est le souhait des auteurs, elle les invite à le déclarer directement. En effet, l'addition de ces conditions cumulatives rend l'exercice du droit de préemption tout simplement impossible. Elle rappelle pourtant que, dans le cadre du plan directeur cantonal 2030, il est prévu de construire près de 50 000 logements en zone de développement. Il est par conséquent indispensable d'avoir les instruments nécessaires à disposition, afin de souscrire à cet objectif.

L'art. 4A LGZD prévoit trois tiers. Toutefois, elle rappelle qu'il ne s'agit que d'un minimum et considère que l'Etat et les communes doivent par conséquent être habilités à proposer davantage qu'un tiers de LUP, lorsqu'ils en ont la volonté et qu'ils sont en mesure de financer cet excédent. Elle souligne que les acteurs privés sont contraints par la législation de proposer un minimum de LUP, mais que ce n'est pas ce type de logements qui leur permet d'optimiser leurs marges, mais plutôt le ZD-LOC ou la PPE.

Elle ajoute que le droit de préemption a un fort effet anti-spéculatif et répond ainsi à un intérêt public indéniable. De plus, il est intéressant de garder un prix de vente relativement décent, car un montant excessif peut avoir un

impact sur le montage des plans financiers dans le cadre des logements en PPE. La limitation de la spéculation répond donc également aux intérêts des personnes souhaitant accéder à la propriété. A l'inverse, ce projet de loi engendrerait une envolée des prix des parcelles en zone de développement étant donné qu'il n'y aurait aucun mécanisme pour enrayer cette dynamique. Ainsi, il est possible d'envisager que le propriétaire vende sa parcelle le plus cher possible à un promoteur et qu'il y ait dans un second temps une répercussion sur les futurs locataires ou les futurs acheteurs. En ce qui concerne la Ville de Lancy, elle rappelle que la Chambre administrative a rejeté un recours des acquéreurs déboutés qui ont été victimes du droit de préemption. Elle a confirmé que le droit de préemption a été exercé en conformité avec la LGL.

Le nouvel art. 3 al. 2 et ses nouvelles conditions aboutissent à la disparition du droit de préemption, car celles-ci sont cumulativement irréalisables.

La nouvelle lettre a stipule qu'il est nécessaire de disposer d'un plan localisé de quartier (PLQ) en force pour exercer le droit de préemption. Elle rappelle que la lettre a actuelle de la LGZD subordonne la délivrance de l'autorisation de construire à l'adoption préalable d'un PLQ. Ce n'est cependant pas de ceci dont il est question ici. Il s'agit de savoir s'il est normal que le droit de préemption ne puisse s'exercer que s'il y a un PLQ en force. Cette disposition témoigne d'une certaine méconnaissance du processus des PLQ de la part des auteurs, car la chronologie n'est pas celle-ci. La première question est celle de la maîtrise foncière et notamment de savoir quels sont les partenaires présents dans le PLQ. Il y a ensuite une réflexion sur les droits à bâtir et enfin advient le PLQ. Au stade de l'élaboration du PLQ, il est donc nécessaire de connaître les propriétaires. La subordination du droit de préemption au PLQ en force entraînerait une exclusion des communes du PLQ, qui est pourtant le moment crucial où les propriétaires fonciers discutent entre eux. La seule exception concernerait les parcelles où les communes sont déjà propriétaires. Dans certains cas de figure comme celui qui a motivé l'impulsion de ce projet de loi, c'est le cas. Ceci n'est cependant pas systématique. Cette première disposition est par conséquent problématique en tant que telle.

La nouvelle lettre b fixe la nécessité pour les communes d'avoir un projet concret disposant d'un crédit en force. Elle considère qu'il s'agit d'une tentative de faire barrage à la jurisprudence récente de la Chambre administrative, qui plus est validée par le Tribunal fédéral. Ce dernier a en effet donné son aval à l'arrêt de la Cour, et indiqué qu'il n'était pas nécessaire que l'autorité publique ait un projet déjà ficelé pour exercer son droit de préemption. Elle est surprise du manque de considération des auteurs quant à cette décision judiciaire.

L'autre question est la faisabilité de cette disposition. Les communes dans le cadre de l'aménagement de leur territoire consacrent un temps important à suivre le développement des logements et des infrastructures publiques. Avec 4 000 000 francs, le budget 2022 consacré au droit de préemption a vu une augmentation par rapport aux 2 000 000 francs qui prévalaient avant. Toutefois, malgré l'augmentation du budget et en vertu de l'utilisation efficiente des deniers publics, le Conseil administratif ne propose pas à l'heure actuelle d'acquisitions foncières au Conseil municipal sans qu'il y ait un projet parfaitement ficelé.

Elle ajoute qu'elle n'a pas compris si le concept de « crédit en force » fait référence à un crédit de construction ou à un crédit d'engagement pour acheter la parcelle. Elle précise que, s'il s'agit du crédit d'investissement, l'exercice du droit de préemption serait particulièrement difficile à mettre en œuvre. Quoi qu'il en soit, les délais pour exercer le droit de préemption sont extrêmement courts, puisque l'Etat dispose de 60 jours après la notification de l'acte, à la suite desquels les communes disposent de 30 jours. En 2021, avant l'alignement du Conseil administratif et du Conseil municipal, il a été nécessaire de convoquer ce dernier en session extraordinaire et, faute de temps, d'outrepasser le traitement en commission. La nécessité de disposer du montage d'un projet complet impliquant une étude de faisabilité, un avant-projet, un projet, un crédit d'étude et un crédit de construction avant l'exercice du droit de préemption rend ce dernier tout simplement impossible.

La nouvelle lettre c stipule que le droit de préemption peut s'exercer en cas d'absence d'engagement écrit de l'acquéreur de la parcelle dans un « délai raisonnable ». Un « délai raisonnable » est une notion juridique indéterminée, ce qui laisserait cours à toutes les interprétations possibles et imaginables et par conséquent consacrerait les pleins pouvoirs à l'acquéreur. M^{me} Buffello ajoute qu'il n'y a pas de sanctions prévues en cas de non-respect de cette disposition. L'art. 4 fait uniquement mention des mécanismes en cas d'éventuels manquements de la part des communes, mais pas des promoteurs.

Chacune de ces trois nouvelles conditions pour l'exercice du droit de préemption est problématique, mais leur cumulation rend l'ensemble du projet inacceptable à ses yeux. Elle a de plus quelques remarques sur l'exposé des motifs.

La première est qu'elle souhaite rappeler que la Chambre administrative a donné son aval quant à l'utilisation du droit de préemption par la Ville de Lancy.

La deuxième est qu'il est indiqué que la Ville de Lancy menait des discussions depuis de nombreuses années avec l'acquéreur sur ce PLQ. Cette

affirmation est fausse. La Ville de Lancy a en effet eu des échanges avec ce promoteur, mais au sujet d'autres parcelles. La Ville ne pouvait par ailleurs pas connaître l'identité de l'acquéreur, puisque cette information n'existait pas dans l'acte. Le plus souvent, la Ville de Lancy est sollicitée par un promoteur qui réfléchit à un achat et souhaite formaliser par écrit le fait que la Ville n'a pas l'intention de préempter. Ce n'est en l'occurrence pas ce qui est advenu dans ce cas de figure. Il est vrai que la Ville de Lancy a décidé en 2021 du programme qu'elle souhaite mettre en place à cet endroit incluant notamment un second habitat évolutif pour seniors (HEPS) ainsi qu'une crèche. La crèche n'est pas concernée par la préemption. Il y a actuellement des discussions en cours pour inclure le périmètre alloué à celle-ci dans les espaces dédiés aux infrastructures publiques. En revanche, l'HEPS concerne exclusivement du logement. Deux parcelles ont été préemptées. Sur l'une d'entre elles, la Ville détient des surfaces brutes de plancher (SBP) pour proposer des LUP et, sur l'autre, des SBP pour offrir des logements. Il a été décidé d'ériger ce projet sur cette parcelle, car à la fin de l'été 2020 les locataires sont arrivés dans le premier HEPS à Pont-Rouge et il a fallu du temps pour faire un bilan. Il s'avère en l'occurrence que cela fonctionne. Il y a également une parcelle sur laquelle la Ville de Lancy n'a pas préempté, car le prix était trop élevé.

Enfin, la dernière lettre du paragraphe affirme qu'il « s'ensuit des retards et des dommages considérables ». Elle explique que cette phrase est erronée. Il n'y a pas de retard qui puisse être imputé au fait que la Ville ait utilisé son droit de préemption. Le retard est lié à d'autres facteurs et notamment deux éléments. Le premier est la modification de l'emprise des rails de tram. Les TPG ont finalement décidé de supprimer la boucle des Palettes et de faire un arrêt en tiroir. Le second élément est la volonté des acteurs fonciers du PLQ de procéder via un concours d'urbanisme et d'architecture, ce qui a prolongé le temps d'adoption du PLQ.

Elle ajoute que la loi LUP prévoit que l'Etat, les communes, les fondations de droit public et les institutions sans but lucratif puissent détenir des LUP. La plupart du temps, les privés ne font pas de LUP, mais plutôt des partenariats avec les communes et ces dernières construisent du LUP elles-mêmes où via leur fondation. La LGZD permet théoriquement aux acteurs privés de proposer des LUP, notamment par le biais d'une convention, mais ceci n'est pas constaté empiriquement dans la Ville de Lancy.

En conclusion, elle affirme que ce projet de loi a un autre objectif que celui présenté dans l'exposé des motifs et dans le titre. L'exercice du droit de préemption aux nouvelles conditions est théoriquement possible, mais en pratique il ne l'est pas. La Ville de Lancy estime que l'adoption de ce projet de loi serait très problématique, notamment au vu du fait que le droit de

préemption est un instrument indispensable en vue de l'accomplissement des objectifs du plan directeur cantonal 2030. Elle ajoute qu'il s'agit d'un outil anti-spéculatif utilisé avec parcimonie et qui doit être protégé.

Un député (PLR) a deux remarques. La première est qu'il a beaucoup hésité à signer ce projet de loi. En effet, il reconnaît qu'il aurait été plus simple de supprimer le droit de préemption. La seconde porte sur les précédents propos de la représentante de la Ville de Lancy concernant l'absence de sanctions en cas d'éventuels manquements de la part des promoteurs dans le PL 13049. Il souhaite attirer son attention sur l'art. 34 de la LGL qui envisage une série de sanctions à l'encontre du promoteur, et notamment sur l'al. 2 qui prévoit une amende administrative à hauteur de 20% du prix de revient de l'immeuble. Il ose penser qu'il s'agit d'une sanction importante.

Il a également quelques questions et remarques à poser à la Ville de Lancy. Premièrement, il souhaite rappeler que ce n'est pas la préemption in casu qui a posé problème, mais des éléments adjacents. Le premier d'entre eux est une décision d'adoption du 16 septembre. La motivation sous-tendant la préemption a été « d'augmenter les droits à bâtir de la Ville de Lancy à 4800 m², permettant ainsi de réaliser un HEPS, une crèche et des locaux associatifs ainsi que commerciaux ». Il a donc l'impression que la construction de logements n'est pas la motivation principale dans le cadre de ce projet bien que l'art. 3 de la LGL stipule que le droit de préemption ne peut être exercé qu'à cette fin. Il évoque également des déclarations tenues dans des milieux proches des communes, avec certaines personnes qui ont cru bon de marquer un changement politique, notamment avec une utilisation plus intensive du droit de préemption. Il ne conteste pas les chiffres présents dans le document qui font état d'une utilisation parcimonieuse du droit de préemption ces dernières années par la Ville de Lancy. Toutefois, il souhaite savoir si son impression est fondée, quelle est la position des auditionnés sur ces déclarations et si celles-ci laissent présager d'une utilisation plus intensive du droit de préemption dans les années à venir, qui ne serait, par essence, pas encore répertoriée.

M^{me} Moyard souhaite d'abord répondre à la première question. Elle explique que la Ville de Lancy avait déjà à sa disposition une parcelle deux fois plus grande (3200 m²) que celle sur laquelle elle a préempté (1500 m²). Elle souligne cependant qu'il s'agit d'un seul projet global réparti sur les deux parcelles. La Ville de Lancy a cependant l'intention d'adopter un projet conforme à la loi, notamment en proposant les infrastructures prévues par la LGL sur la parcelle préemptée, en l'occurrence des logements sociaux.

Un député (PLR) demande s'il n'y aura donc que l'HEPS sur la parcelle préemptée.

M^{me} Moyard répond qu'il n'y aura que des logements LUP. Un HEPS est un agrégat d'éléments différents incluant des infrastructures qui ne sont pas des logements.

Un député (PLR) explique que, dans l'argumentaire, il est fait mention d'un HEPS, d'une crèche, de locaux associatifs, mais pas de logements LUP.

M^{me} Moyard explique que, sur cette parcelle, l'essentiel des logements sont des LUP.

Un député (PLR) redemande s'il n'y aura donc que des logements LUP sur la parcelle qui a été préemptée.

M^{me} Moyard acquiesce.

Un député (PLR) explique que ceci est difficile à comprendre à la seule lecture de l'argumentaire.

Le président demande si la seule construction de logements LUP sur la parcelle préemptée est une nécessité en termes de délimitation foncière ou si ce qui importe c'est la délimitation des droits à bâtir.

M^{me} Moyard répond que c'est une nécessité en termes de délimitation des droits à bâtir.

L'OCLPF confirme que les droits à bâtir issus de cette parcelle doivent être affectés au logement.

Un député (PLR) a une deuxième question. Il demande s'il y a eu dans ce cas particulier des discussions avec le promoteur, afin qu'il fasse ce que la commune souhaitait dans le PLQ.

M^{me} Moyard répond qu'il n'y a pas eu de discussion avec le promoteur. Le promoteur aurait pu contacter la commune, mais il ne l'a pas fait.

Un député (EAG) explique que, lors de l'exercice d'une préemption, les communes ont l'obligation de contacter les promoteurs.

Le président rappelle que la Ville de Lancy n'avait en l'occurrence pas connaissance de l'identité du promoteur, car celle-ci ne figurait pas dans l'acte de préemption.

M^{me} Moyard souhaite désormais répondre à la question du député (PLR) portant sur les préemptions à venir. Il y a une volonté d'utiliser ce droit à chaque fois qu'il est pertinent, mais elle rappelle que très souvent il ne l'est pas. Le conseiller administratif chargé de l'aménagement s'est engagé dans une stratégie foncière afin de mieux analyser la situation. Elle affirme que ce droit sera utilisé lorsqu'il sera pertinent pour répondre aux intérêts prépondérants de la population. Son utilisation n'est cependant pas un objectif en tant que tel, mais une question d'opportunité. Dans le cadre de sa stratégie

foncière, la Ville de Lancy essaye d'identifier des parcelles intéressantes et de négocier en amont avec les acteurs privés, afin d'éviter d'utiliser le droit de préemption.

Un député (PLR) explique qu'à l'heure actuelle, il y a, dans le cadre de l'art. 4A LGZD, des parts obligatoires qui sont importantes. Il demande si l'activité croissante des entités publiques en termes d'achats et de préemptions ne conduit pas à une répartition malsaine avec des collectivités publiques qui proposent exclusivement des LUP et des acteurs privés qui se chargent du reste.

M^{me} Moyard répond qu'elle est favorable à la cautèle des trois tiers. Toutefois, la FCIL propose actuellement 100% de LUP.

Un député (PLR) explique que ceci conduit les privés à proposer moins de LUP.

M^{me} Moyard n'est pas convaincue par ce mécanisme causal. Son hypothèse est que les acteurs privés proposent des LUP en vertu de la législation en vigueur, mais que, dans un environnement dérégulé, les privés auraient tendance à proposer d'autres types de logements, car les marges sont supérieures. Les collectivités publiques n'ont pas le même objectif lorsqu'elles construisent des LUP que les acteurs privés.

Un député (PLR) demande quelle est la différence.

M^{me} Moyard répond que les collectivités publiques ont pour objectif de proposer des infrastructures de qualité alors que les acteurs privés ont pour objectif de faire des marges.

Un député (PLR) demande si elle questionne la qualité des LUP fournis par les acteurs privés.

M^{me} Moyard ne connaît pas la qualité des LUP fournis par les acteurs privés, mais sait que la qualité des LUP fournis par les acteurs publics est bonne. D'autre part, il est possible dans le cadre des LUP publics de travailler sur des espaces publics de qualité, ce qui est moins le cas si les acteurs privés s'en chargent. Elle assure par ailleurs qu'il n'y a pas d'étatisation et de thésaurisation des terrains de la part de la Ville de Lancy.

Un député (PLR) a une autre question concernant le contrôle des prix. La Ville de Lancy a précédemment expliqué que le droit de préemption est un instrument qui permet d'accroître le contrôle des prix. Il demande si le contrôle des prix assuré par le département en zone de développement n'est donc pas suffisant à ses yeux. Il a également une deuxième question. Il demande si la Ville de Lancy préempte à des prix inférieurs à ceux qui sont prévus dans l'acte.

M^{me} Moyard répond que sa compréhension est que l'entité publique s'interpose avant la transaction et achète au prix fixé. Cela a donc un impact sur l'acheteur, mais pas sur le vendeur. C'est pour cette raison que les promoteurs sont favorables à la suppression du droit de préemption.

Un député (PLR) demande s'ils rachètent au prix fixé par l'OCLPF.

M^{me} Moyard acquiesce. Elle rappelle toutefois que certaines transactions qui interviennent en zone de développement se font à un prix supérieur à celui fixé par l'OCLPF.

M^{me} Vavassori précise que la pratique des 32% s'applique pour un certain nombre de transactions et c'est ce qui explique la majoration de certaines d'entre elles.

Un député (PLR) demande s'il est possible d'imaginer que la préemption soit effectuée par les collectivités publiques à un prix inférieur à celui de la directive 32% délivrée par l'OCLPF alors que l'acte initial le prévoyait.

M^{me} Vavassori répond que ce cas ne s'est pas présenté à sa connaissance.

Un député (PLR) demande si toutes les préemptions ont été faites au prix de l'acte projeté.

M^{me} Vavassori F répond que non. Il y a certaines préemptions où l'Etat et les communes proposent d'acquérir à un prix moindre.

Le député (PLR) évoque la situation où un projet d'acte se fait à un prix approuvé par l'OCLPF et où une préemption est exercée. Il demande si le prix est maintenu.

M^{me} Vavassori répond qu'il ne va pas s'opérer du point de vue de l'Etat, car le prix sera conforme.

Le député (PLR) demande si le prix sera toujours celui qui était initialement prévu dans le projet.

M^{me} Vavassori répond que les communes peuvent décider d'acquérir à un prix moindre comme prévu dans le cadre de la LGL. Toutefois, ce cas n'est pas advenu en pratique.

Un député (EAG) demande si le département peut exposer de manière plus précise la pratique des 32%. Il s'agit d'une distorsion qui peut générer une certaine amertume chez les promoteurs. Celle-ci est liée à l'utilisation du droit de préemption par les communes après l'autorisation par le département.

M^{me} Vavassori précise que les 32% sont une pratique administrative de l'OCLPF (PA/SI/032.02). Elle porte sur la libération des terrains bâtis en zone de développement. L'objectif est le suivant : « En zone de développement, favoriser la libération des terrains prévus pour la construction de logements par

les mesures d'aménagement et permettre au propriétaire qui occupe un terrain bâti de se reloger à des conditions équivalentes. Ce propriétaire est désigné dans le cadre de la présente pratique par le terme "propriétaire usager" ».

Elle ajoute ce que fait l'OCLPF dans la pratique : « Sur demande, l'OCLPF peut autoriser le promoteur à céder au propriétaire usager, en paiement du prix du terrain bâti, plusieurs logements neufs, destinés à la vente et régis par la LGZD (cas A). En alternative, le promoteur a la possibilité d'acquérir un tel terrain bâti au prix de l'estimation OCLPF additionné d'une plus-value en faveur du propriétaire (cas B). La présente pratique est applicable, quelle que soit l'affectation des constructions, à l'exception des bâtiments agricoles. »

Il y a deux cas d'application :

Le premier est l'échange contre des appartements à construire.

Le second est l'achat avec paiement immédiat de la plus-value admissible.

Dans le cadre de ce second cas d'application : le promoteur peut valoriser dans le plan financier un montant correspondant à la valeur du bien-fonds admise par l'OCLPF, additionnée d'une plus-value de 32% au maximum.

La plus-value maximale autorisée ne peut excéder le montant de 810 000 francs, soit une plus-value correspondant à 32% du prix de revient moyen de 3 logements de 130 m² chacun, destinés à la vente et régis par la LGZD.

Cette pratique est transparente et non systématique.

Un député (EAG) demande si cette augmentation du prix peut être répercutée sur les futurs loyers.

M^{me} Vavassori répond qu'elle est admise dans les plans financiers. Elle peut être répercutée par le promoteur sur le prix de vente de trois appartements au maximum.

Un député (EAG) a, lui, fait mention des loyers.

M^{me} Vavassori précise que ce sont les prix de vente et non les loyers qui peuvent éventuellement être impactés. Cette disposition concerne les PPE et non les LUP.

Un député (EAG) demande à la Ville de Lancy si cette pratique met en porte-à-faux la commune lors d'une éventuelle préemption.

M^{me} Moyard répond que ces parcelles sont chères et que l'augmentation de 32% peut compromettre l'alignement des entités publiques. La préemption, sans les 32%, n'a pas été tranchée par les tribunaux, mais le risque est que le vendeur fasse recours. Elle entend qu'il s'agit d'une pratique administrative transparente, mais souligne qu'elle fait notoirement monter les prix.

Le président explique qu'il a été fait mention d'une ligne de crédit de 4 millions de francs. Il demande si ce budget ne concerne que la préemption ou plus généralement l'acquisition.

M^{me} Moyard répond que ce budget concerne l'acquisition foncière.

Le président demande si la stratégie principale de la Ville de Lancy est d'acquérir des parcelles lorsqu'une opportunité se présente.

M^{me} Moyard répond qu'il n'y a pas de budget spécifique à la préemption. Il s'agit d'opportunités au cas par cas avec une consultation systématique du Conseil municipal. Il y a eu un changement de politique du Conseil administratif avec un doublement du budget lié à l'acquisition. Cela ne signifie toutefois pas que ce budget soit à l'heure actuelle utilisé.

Le président demande s'il s'agit donc d'une ligne de crédit liée à la stratégie foncière qui a précédemment été évoquée et non d'une ligne pour la préemption, ce à quoi l'auditionnée acquiesce.

Le président a cru comprendre que les acteurs privés avaient tendance à entrer en contact avec la Ville de Lancy pour des négociations. Il demande si c'est au sortir de celles-ci que la FCIL est amenée à faire du LUP, ce à quoi l'auditionnée acquiesce.

Le président demande si ces acteurs privés ne souhaitent donc pas réaliser les LUP eux-mêmes, ce à quoi l'auditionnée acquiesce. Elle cite l'exemple d'un projet de construction le long de la route de Saint-Julien en face de la Halle du Bachet, avec un investisseur zurichois. Ce dernier a approché la Ville. Celle-ci détient 28% de SBP et construit des logements sociaux à sa place. Il n'y a pas d'exemple où un acteur privé propose du LUP dans la Ville de Lancy.

Le président a cru comprendre que le LUP réalisé par le public est de meilleure qualité que le LUP réalisé par le privé. Il demande s'il est fait référence aux LUP réalisés par la FCIL ou également par des coopératives ou des milieux associatifs.

M^{me} Moyard répond qu'elle a confiance dans la qualité des LUP publics construits par des entités publiques au sens large, y compris des coopératives. Elle connaît moins bien la qualité du LUP construit par le privé. Elle rappelle que le privé est contraint de construire du LUP au sens de la loi, mais que ce n'est pas là-dessus que des marges sont effectuées. Une entité publique n'a pas les mêmes objectifs que les acteurs privés. La FCIL fait attention au rapport qualité/prix, au bénéfice direct sur les matériaux, aux espaces extérieurs et environnants. Elle ne juge pas la qualité des LUP privés, car elle n'a pas l'occasion de le faire, en tout cas pas dans sa commune.

Une députée (PLR) rappelle que la Ville d'Onex a auparavant été auditionnée. Lors de son audition, elle a indiqué qu'un des critères essentiels qui exclut l'usage du droit de préemption est l'éventuel préjudice porté à un propriétaire. Au cours de la présente audition, elle a cru comprendre que les critères principaux sont la vue d'ensemble et les besoins des communiens. Elle demande si les intérêts des propriétaires sont pris en compte dans la Ville de Lancy et s'il y a d'autres facteurs que les intérêts des communiens.

M^{me} Moyard répond que la Ville de Lancy n'a pas la même pratique que la Ville d'Onex, et que l'intérêt des communiens reste le facteur déterminant. C'est d'autant plus le cas avec le développement très important dont la Ville de Lancy est le théâtre, puisqu'elle va atteindre près de 40 000 habitants d'ici quelques années. Dans ce contexte, il est par conséquent important que des logements de qualité soient proposés.

Une députée (PLR) a cru comprendre que l'un des objectifs du droit de préemption est de lutter contre la spéculation. Parallèlement, il a été fait mention du fait que parmi les deux parcelles potentiellement à disposition de la Ville de Lancy, elle a décidé d'acquérir la moins chère. Si l'objectif est de lutter contre la spéculation, elle ne comprend pas la pertinence de cette pratique.

M^{me} Moyard répond que le droit de préemption permet de lutter contre la spéculation. La pratique administrative du 32% rebat certaines cartes et les tribunaux devront se pencher sur cette question. La pratique du 32% et les critères justifiant l'exercice du droit de préemption sont toutefois deux éléments différents. Le droit de préemption n'est pas utilisé lorsqu'un prix atteint des sommets.

Une députée (PLR) demande si la Ville de Lancy n'utilise donc pas le droit de préemption pour lutter contre la spéculation.

M^{me} Moyard répond que la Ville de Lancy l'utilise lorsqu'elle considère qu'il est stratégique de devenir propriétaire dans un endroit donné. En ce qui concerne les deux parcelles, il y a un problème de temporalité. Deux parcelles ont été soumises au droit de préemption, mais seule l'une d'entre elles a vu le droit de préemption s'exercer. L'autre avait un prix trop important. La Ville n'avait à l'époque pas aussi bien mûri le projet qu'elle souhaitait mettre en place qu'à l'heure actuelle.

Une députée (PLR) explique qu'une distinction doit être effectuée entre les acteurs privés au même titre qu'entre les communes. Il ne faut pas donner lieu à des généralisations abusives. Elle souhaite rappeler que les acteurs privés sont tenus par les pratiques administratives de l'OCLPF ainsi que par le coût de construction, le prix des loyers et les marges qu'il fixe. Les acteurs privés

n'ont par conséquent pas de marge de manœuvre pour faire des marges concernant les LUP en zone de développement.

M^{me} Moyard reconnaît qu'il ne faut pas donner lieu à des généralisations abusives. Elle souligne par ailleurs que la Ville de Lancy travaille avec des entités privées et que cela se passe très bien. Elle répète toutefois que les promoteurs privés ne font pas leurs marges sur du LUP, mais plutôt avec de la PPE. Ils proposent du LUP, car ils doivent s'adapter au cadre législatif.

Une députée (PLR) a l'impression que ce jeu est réciproque. L'Etat et les communes souhaitent d'elles-mêmes proposer des LUP et laisser le privé s'occuper du reste.

M^{me} Moyard répond que c'est une question de proportion. Elle rappelle que la majorité des logements dans le canton de Genève ne sont pas construits par les entités publiques.

La députée (PLR) répond que c'est une proportion qui est équitable. Dans les périmètres où les collectivités publiques et les acteurs privés sont présents, l'Etat s'attribue la construction des LUP de lui-même. Sur les périmètres où il n'y a que des acteurs privés, ceux-ci proposent des LUP et ont par ailleurs intérêt à fournir des LUP de qualité, car ils sont chargés de la gestion.

M^{me} Moyard répète qu'elle ne porte pas de jugement sur la qualité des LUP proposés par les acteurs privés et s'excuse pour ses propos initiaux. Toutefois, elle connaît la bonne qualité des LUP proposés par les entités publiques. Elle rappelle qu'il manque des LUP à Genève et elle ne va par conséquent pas déplorer que davantage d'entre eux soient construits, même si elle comprend que la députée (PLR) puisse avoir un avis différent. Elle se demande par ailleurs si elle s'exprime en tant que professionnelle de l'immobilier ou en tant que députée.

Un député (PLR) signale que la conseillère administrative a, à de nombreuses reprises, fait des allusions implicites sans nommer la députée (PLR) directement.

M^{me} Moyard répond qu'elle l'a fait, car elle les a vus discuter ensemble une grande partie du temps. Elle considère qu'il y a un manque de LUP, mais comprend que les promoteurs immobiliers aient un autre point de vue. Elle ne va pas s'offusquer que la part de LUP dépasse le palier minimum, car ces logements répondent à l'intérêt prépondérant de la population.

Une députée (PLR) souhaite, en sa qualité de députée, ajouter qu'à son sens l'intérêt prépondérant de la population consiste à voir l'offre de ZD-LOC et de PPE augmenter.

Le président signale que l'art. 4A LGZD prévoit un plafond de LUP de 46%.

Audition de la Ville de Genève, 9 mai 2022

La Ville de Genève est représentée par M^{me} Frédérique Perler, maire, et M. Gilles Doessegger, adjoint de direction au service de l'urbanisme

M^{me} Perler souhaite, en introduction, indiquer que ce PL soulève de nombreuses questions au sein de la Ville de Genève, car il touche directement à l'autonomie communale. Les nouvelles limitations qui s'appliqueraient au droit de préemption sont jugées excessives. La présentation portera d'abord sur la politique foncière que mène la Ville de Genève, puis sur des exemples où le droit de préemption a été exercé. Enfin, elle portera sur des commentaires sur les conditions cumulatives ainsi qu'une conclusion.

Depuis plus de dix ans, la Ville de Genève poursuit une politique foncière dont les principaux objectifs consistent à urbaniser la zone de développement et à obtenir une certaine maîtrise en prenant elle-même part aux projets, en débloquent certains secteurs et en devenant un acteur de développement. En mai 2021, le Conseil administratif a statué sur une stratégie plus large d'acquisition de parcelles en se concentrant en priorité sur le territoire communal, sur les zones de développement, et sur tous les terrains utiles à la réalisation de logements d'utilité publique (LUP) qui ne peuvent se faire par des ventes de gré à gré. L'objectif ne consiste pas à maîtriser la totalité du foncier, mais à être acteur de la conception et du développement des projets. La Ville compte utiliser le droit de préemption pour favoriser la réalisation de coopératives. Il s'agit en effet d'un axe fort de sa politique, notamment depuis la nouvelle législature. Elle a un bras constructeur qui est la Fondation de la Ville de Genève pour le logement social (FVGLS), la commune et la caisse de pension CAP Prévoyance. Ces acteurs ainsi que les coopératives sollicitent régulièrement la Ville pour obtenir des terrains afin de construire des logements. Elle rappelle que l'usage du droit de préemption ne peut s'effectuer que pour réaliser des logements au sens de la LGL. Les collectivités publiques sont disposées à défendre les intérêts publics et notamment de leurs habitants, par exemple dans le cadre de la planification des voiries, de l'aménagement des espaces extérieurs et de l'accès aux quartiers. Il s'agit donc d'un outil qui offre une marge de manœuvre aux collectivités publiques dans le cadre des négociations avec les promoteurs et d'un moyen de pression pour inciter à faire cession. Ceci est remis en question avec le PL 13049 et les collectivités publiques perdraient considérablement de leur influence si celui-ci devait être accepté.

La Ville de Genève étudie chaque possibilité de préemption qui lui est soumise et analyse très précisément le sens et l'utilité qu'aurait son exercice. Il s'agit toujours d'une pesée d'intérêts et pas d'une utilisation systématique. Depuis juin 2020, il y a eu plus de 80 possibilités de préempter et une préemption n'a eu lieu qu'à trois reprises. Entre 2012 et 2022, la Ville a analysé 384 situations et a utilisé son droit de préemption à six reprises.

La première utilisation a eu lieu en 2012 à la rue des Fontaines-Saintes avec comme objectif de développer des LUP.

La deuxième a eu lieu à la Petite-Boissière.

La troisième a eu lieu en 2016 à la Petite-Boissière, également avec l'objectif de développer des LUP.

La quatrième a eu lieu à la Bourgogne, également avec l'objectif de développer des LUP.

La cinquième a eu lieu à Pré-Cartelier avec un mandat d'étude parallèle.

La sixième a eu lieu sur une grande parcelle située dans un PLQ adopté en 2005 du côté de Florissant également avec l'objectif de développer des LUP.

Elle souhaite rappeler qu'un arrêt du Tribunal administratif du 16 novembre 2021 a confirmé la légitimité de l'utilisation du droit de préemption en vue de la construction de LUP. Elle a notamment validé la préemption à Pré-Cartelier compte tenu de la crise du logement qui sévit actuellement. La Chambre administrative de la Cour de justice a, dans ce cas, pris en considération quatre éléments.

Le premier est la situation de la parcelle.

Le second est le travail de réflexion entamé par la Ville.

Le troisième est un mandat d'étude parallèle qui date de 2017 avec pour objectif un projet d'aménagement urbain en vue de faire évoluer ce secteur d'habitations vers un quartier urbain et qui servira de base à l'élaboration d'un PLQ.

Le quatrième est la prise en compte du PLQ voisin adopté par le Conseil d'Etat en 2018 et qui a été suivi d'autorisations de construire.

La Cour a donc conclu que l'exercice du droit de préemption par la Ville de Genève résulte d'une vision globale et qu'elle établit un pronostic sur les possibilités de bâtir à moyen terme. La Chambre a considéré que le développement urbanistique de la zone avait déjà débuté. Comme le relève également le Tribunal fédéral, l'autorité n'a pas besoin de justifier son intervention ni de fournir un projet détaillé tant et si bien qu'elle rende plausible l'existence d'un besoin précis.

Elle a également donné son aval à l'exercice du droit de préemption par l'Etat de Genève sur une parcelle à Chêne-Bourg. Elle a considéré que la durée de l'urbanisation pouvait être réduite par la maîtrise foncière publique et que la pression spéculative pouvait être limitée par le biais de l'exercice du droit de préemption.

La jurisprudence considère donc que les collectivités publiques doivent conserver une marge de manœuvre grâce à une planification coordonnée dans des secteurs particuliers.

Elle souhaite désormais aborder la question des conditions cumulatives qui s'appliqueraient à l'exercice du droit de préemption.

La première est la nécessité pour les collectivités publiques de disposer d'un PLQ en force. Elle rappelle que l'acquisition des parcelles par les collectivités publiques a pour objectif d'initier un PLQ comme cela a été fait en ville de Genève à la Bourgogne. La subordination de l'utilisation du droit de préemption à l'existence d'un PLQ est contradictoire avec la vocation première du droit de préemption qui est de libérer le foncier, afin d'urbaniser la zone de développement. Par ailleurs, cette condition a pour objectif d'empêcher les communes de préempter, car, au moment de l'entrée en force du PLQ, toutes les parcelles auront déjà été achetées par les promoteurs.

La seconde est l'existence d'un crédit de construction. Elle affirme que n'importe quel promoteur ne peut imaginer un projet sans savoir sur quel terrain il compte le réaliser. Le Conseil municipal ne peut voter un crédit de construction dont il ne connaît ni l'emplacement ni la teneur du projet concret. Ce serait un chèque en blanc inacceptable. Il est également impossible d'organiser un concours sans préciser la situation des futures constructions. Un architecte ne peut développer un projet en trois mois sans avoir visité le lieu de la réalisation future. Cette condition ne pourrait ainsi jamais être remplie par la Ville de Genève.

La dernière est celle de l'absence d'engagement écrit de la part de l'acquéreur. Il convient tout d'abord de s'interroger sur la valeur légale de cet article. En effet, même si cette condition devait être remplie, elle ne constitue pas une garantie suffisante, puisqu'une fois le délai de préemption dépassé, le promoteur pourrait revenir sur sa position.

La Ville de Genève ne préempte pas systématiquement, mais étudie chaque préemption qui lui est proposée et y renonce dans la majorité des cas. Prioritairement, elle prospecte et tente de convaincre les propriétaires de vendre. Elle a récemment acquis une parcelle après 20 ans de tractations et de sollicitations auprès d'une propriétaire. M^{me} Perler ajoute que la ligne au plan de 2 000 000 francs de la Ville de Genève ne lui permet pas de préempter

systématiquement. Par ailleurs, les conditions cumulatives de ce projet de loi ne permettent pas d'atteindre le seuil de 10% de coopératives sur le canton et il ne serait par ailleurs plus possible pour la Ville de délivrer des DDP à la FVGLS ni à CAP Prévoyance. Elle ajoute qu'il est fréquent que les promoteurs sollicitent la Ville de Genève en amont du rachat d'une parcelle afin de savoir si elle compte préempter. Cela peut faire l'objet de négociations. L'objectif pour la Ville n'est pas de maîtriser l'ensemble du foncier, mais d'avoir une ou deux parcelles qui permettent de construire un immeuble et d'initier un PLQ. Un dernier exemple est celui d'un architecte qui est venu trouver la Ville et lui a expliqué ce que le propriétaire d'une maison et d'un vaste terrain souhaitait en faire. Il souhaitait notamment s'assurer que la Ville n'ait pas l'intention de préempter. Etant donné que le projet était aligné avec les objectifs de la Ville, elle n'a pas préempté.

La Ville de Genève est donc opposée au PL 13049. Les trois conditions prises individuellement compliquent l'application du droit de préemption, mais leur cumulation rend l'exercice du droit de préemption tout simplement impossible. Si la Ville de Genève devait ne plus être en mesure de préempter, ses trois partenaires que sont les coopératives, CAP Prévoyance et la FVGLS n'auraient plus de possibilités de disposer de DDP et devraient alors acquérir des parcelles d'elles-mêmes. La part de coopératives sur le canton s'effondrerait alors qu'elle est déjà très faible actuellement. Enfin, si le Grand Conseil venait à accepter ce projet de loi, les collectivités publiques seraient dans l'obligation de faire appel à leur droit d'expropriation. Elle rappelle qu'il s'agit d'une mesure beaucoup plus coercitive, notamment au vu du fait qu'un droit d'être entendu est prévu dans le cadre de l'exercice du droit de préemption. La Ville souhaite donc maintenir le dialogue avec les promoteurs et les propriétaires tout en conservant une marge de manœuvre dans le cadre des négociations.

Un député (UDC) demande s'il ne serait pas plus judicieux d'utiliser le droit de préemption pour construire des infrastructures publiques plutôt que des LUP.

M^{me} Perler répond que lorsqu'une collectivité publique préempte, elle ne peut que construire des LUP et pas d'infrastructures publiques. L'achat de parcelles dans un périmètre permet à la Ville d'être à l'initiative de projets de construction et d'accélérer la production de logements. Cela peut également s'avérer utile lorsqu'elle dispose de parcelles environnantes et qu'elle souhaite en obtenir quelques autres afin d'avoir suffisamment de droits à bâtir. Elle rappelle que la Ville ne construit pas elle-même, mais qu'elle remet généralement les parcelles qu'elle acquiert en DDP aux coopératives, à CAP Prévoyance ou à la FVGLS. Préempter pour revendre est un non-sens, en

premier lieu, car il s'agit d'un risque pris avec les deniers publics et, en second lieu, car la dense régulation de la zone de développement ne permet pas de faire des marges importantes. Elle ajoute enfin que le vendeur ne perd pas d'argent lorsque la Ville préempte.

M. Doessegger précise que le droit de préemption ne permet pas seulement de faire des LUP, mais des logements LGL, ce qui implique également des logements subventionnés. Il rappelle en effet que tous les logements subventionnés ne sont pas des LUP. Le fait que les LUP soient proposés par les collectivités publiques a comme avantage le contrôle des loyers sur 50 ans et le fait que les logements ne sortent pas du contrôle. Il y a eu un monitoring lors du dernier plan directeur qui a montré que les logements qui sortent du régime HLM ne sont pas compensés par la production de logements subventionnés de la part de la Ville et du canton. Il y a donc une diminution de ce type de logements et l'objectif de 20% prévu par la législation est loin d'être atteint.

Un député (EAG) a entre les mains le rapport 2020 de l'Etat de Genève. En page 8, il est indiqué que les LUP sont majoritairement construits par les communes et les fondations communales. Sur l'entier des LUP construits en 2020, 58% ont été érigés par les collectivités publiques, 25% par les acteurs privés et 13% par des coopératives. Il demande aux auditionnés ce qui explique selon eux le faible taux de construction par des acteurs privés.

M. Doessegger répond que la plupart des acteurs privés réalisaient des HM jusqu'à l'avènement du nouvel art. 4A. Il précise que les HM peuvent être des LUP, mais que ce n'est pas forcément le cas.

Un député (PLR) explique que c'est faux, car la plupart des HM sont des LUP.

Le président indique que le message des auditionnés consiste à souligner qu'à l'époque où l'ancien art. 4A était en vigueur, les acteurs privés avaient tendance à proposer des HM. Il s'agit d'une possibilité offerte par la LGL et de HM non LUP, car il y a une absence de contrôle sur 50 ans.

Un député (PLR) répond que c'est faux.

Le président répond que le département sera consulté pour lever cette ambiguïté.

Un député (EAG) explique que la marge sur les LUP est réduite par rapport à d'autres catégories de logements. C'est d'après lui ce qui explique la réticence des acteurs privés à construire des LUP, y compris avec la nouvelle loi. Il demande aux auditionnés s'ils font la même analyse.

M^{me} Perler acquiesce.

Un député (PLR) explique que plus l'Etat en produira, moins les acteurs privés en feront.

Le président n'a pas bien compris dans quel intervalle la Ville de Genève a eu 384 possibilités de préemption.

M^{me} Perler répond que l'intervalle se situe entre 2012 et 2022. Jusqu'au 6 mai 2022, il y a eu 384 possibilités de préemption et le droit de préemption n'a été utilisé qu'à six reprises.

Le président précise que cela correspond à un taux de 1,6%.

Le président a cru comprendre que la préemption pouvait être utilisée pour accélérer le développement du PLQ. Il demande si cela signifie que, si la Ville de Genève ne déclençait pas les PLQ, les acteurs privés ne le feraient pas.

M^{me} Perler répond que la Ville peut déclencher les opérations et initier les PLQ. Lorsqu'elle est propriétaire d'une parcelle, elle a une influence sur l'élaboration du PLQ et le type d'aménagements qui va être proposé sur un périmètre. Elle est très attentive lorsqu'une zone s'urbanise. En effet, la construction de logements implique des infrastructures publiques telles que des infrastructures sportives, des crèches et des écoles. Cela permet également de faire des échanges de parcelles.

Le président demande si la préemption permet de créer un dialogue et d'enclencher des négociations.

M^{me} Perler répond que cela offre également la possibilité d'avoir un inventaire des transactions sur un périmètre. Certains acteurs souhaitent uniquement vendre à la Ville, tandis que d'autres préfèrent que les transactions s'effectuent sans que la Ville le sache. Cette dernière en prend connaissance via le notaire et dans ce cas analyse si la préemption est pertinente, mais ce n'est pas toujours le cas. Par exemple, une préemption sur un plan de site n'a aucun intérêt.

Un député (PLR) demande s'ils ont des statistiques de tous les cas où la Ville a annoncé ou présumé l'utilisation du droit de préemption et les impacts que cela a eu en termes de changement d'affectation.

M. Doessegger n'a pas de telles statistiques à disposition. Il précise par ailleurs qu'ils ne connaissent pas le nombre de logements quand ils viennent.

Le président explique qu'il s'agit d'une statistique hypothétique, puisque la plupart des acquisitions se font en amont du PLQ.

Un député (PLR) explique que l'annonce d'une préemption donne lieu à des négociations qui changent les lignes.

M. Doessegger précise que l'utilisation du droit de préemption ne donne pas lieu à des négociations.

M^{me} Perler explique que ce sont plutôt les promoteurs et les investisseurs privés qui viennent trouver la Ville de Genève afin de savoir si elle souhaite préempter. Si le projet du promoteur convient à la Ville, elle ne préempte pas.

Un député (PLR) demande ce qu'il en est lorsque les collectivités publiques interviennent pour protéger des arbres.

M^{me} Perler explique que la protection des arbres n'est pas traitée dans le cadre de la préemption, mais dans le cadre de l'appréciation du préavis que la Ville va donner à l'Etat de Genève. Il n'est pas rare que les promoteurs l'admettent et qu'ils renoncent.

M. Doessegger a l'impression que le député (PLR) fait référence au débat qui a eu lieu au Conseil municipal. La préemption qui a eu lieu à Pré-Cartelier ne portait cependant pas sur la question de la protection des arbres. Il y avait en l'occurrence un mandat d'étude parallèle.

Un député (PLR) souhaite obtenir une statistique entre les prévisions de départ et ce qui advient finalement.

M^{me} Perler répond que chaque situation est sui generis. Il y a une analyse sur la pertinence d'acquérir une parcelle en particulier. Si une parcelle est petite et que la Ville ne détient pas de parcelles voisines, elle n'a pas intérêt à l'acquérir.

Un député (MCG) demande tout d'abord si les acteurs privés peuvent initier des PLQ. Il demande ensuite si la Ville est intéressée à préempter afin de débloquer des PLQ.

M. Doessegger acquiesce concernant la seconde question et précise que cela a notamment eu lieu à la Petite-Boissière. Concernant la première question, les PLQ sont faits par des institutions publiques, mais celles-ci peuvent être sollicitées par des acteurs privés qui détiennent des parcelles.

Un député (UDC) demande si la préemption par la Ville a pour objectif de proposer davantage de LUP que le tiers prévu par la loi. Il demande également si la Ville de Genève établit une planification des besoins sur cinq ou dix ans.

M^{me} Perler répond que la Ville de Genève planifie ses besoins en termes de production de logements, mais qu'il n'y a cependant pas de planification en termes de typologie de logements.

M. Doessegger précise que ce type de planification n'est pas effectué par la Ville, mais par l'OCLPF. La Ville définit ses besoins en termes de logements en fonction des prévisions d'augmentation de la population.

Un député (UDC) redemande si la Ville a pour objectif de proposer davantage de LUP que le tiers prévu par la loi.

M. Doessegger répond que la Ville remet les parcelles en droit de superficie à la FVGLS, à CAP Prévoyance et aux coopératives. Il rappelle que ces acteurs ne proposent pas de PPE et que par conséquent le tiers est dépassé.

Le président précise que la question du député (UDC) porte sur le périmètre du PLQ.

M. Doessegger répond que la Ville n'a pas de recul par rapport aux trois tiers.

Un député (PLR) explique que la LGL prévoit trois catégories de logements. La I 4 06 (loi LUP) stipule qu'il y a soit une détention de l'Etat, soit une détention par une entité non publique. Dans ce dernier cas, pour que les HM soient considérés comme LUP, il faut un contrôle sur 50 ans. Il a repris le rapport LUP 2020, qui démontre que, sur l'entier des HM (498), près de 50% étaient des LUP (245). Celui de 2019 démontre également que, sur l'entier des HM (300), près de 50% étaient des LUP (245).

Le président demande si les auditionnés souhaitent ajouter une dernière conclusion.

M^{me} Perler affirme que l'adoption de ce projet de loi serait désastreuse pour les collectivités publiques et dommageable pour tout le monde, car celles-ci seraient alors dans l'obligation de recourir à leur droit d'expropriation.

Discussion de la commission, 9 mai 2022

Le président rebondit sur la dernière clarification du député (PLR). Ce qu'il a compris des propos des auditionnés, c'est que, sous l'ancien art. 4A, il y avait une tendance à construire des HM non LUP.

Un député (PLR) explique que les chiffres qu'il a exposés démontrent l'inverse.

L'OCLPF reviendra auprès de la commission avec ces chiffres et demande desquels il s'agit précisément.

Le président demande s'il est possible d'avoir des chiffres portant sur la part de logements sociaux LUP et sur la part de logements LGL et de savoir quelle proportion était proposée par les acteurs privés sous l'ancien art. 4A LGZD. Il demande également s'il est possible que le département définisse ce qu'est un HM non LUP. Il s'agit de remonter à 2006 avec l'introduction de la LUP.

Un député (PLR) rappelle que le HM est une typologie récente. Il y a un vrai changement avec le nouvel art. 4A, notamment avec l'apparition de sous-rubriques impliquant la construction obligatoire de HBM. Il demande si le HBM est toujours LUP.

Le président répond que ce n'est pas forcément le cas.

Un député (PLR) affirme qu'il n'est d'après lui pas possible de tirer des conclusions, puisque les règles ont changé. La gauche affirme que les privés ne proposent pas des LUP, car ils ne souhaitent pas en faire. Il considère que les acteurs privés souhaitent faire du LUP, mais qu'ils n'en font pas, car l'Etat s'attribue de lui-même cette prérogative. Il y a une volonté politique de rendre les petites marges publiques et les grandes marges privées.

Le président souligne que ce sont plutôt les acteurs privés qui se tournent vers les communes pour qu'elles fassent la part de LUP.

Un député (PLR) ne le contredit pas.

Le président précise qu'en 2020, 180 unités de LUP ont été faites par les acteurs privés. Il demande au département s'il est possible d'obtenir des statistiques plus détaillées pour savoir qui sont les acteurs privés qui en proposent.

Un député (MCG) explique que les coopératives sont classées comme des acteurs privés.

Le président précise qu'elles sont listées à part.

Un député (EAG) explique que l'objectif essentiel de ce projet de loi est de retirer aux municipalités leurs capacités d'être propriétaires. Elles ne seraient plus que des opérateurs qui valideraient ou invalideraient les PLQ, puisque ceux-ci sont soumis au Conseil municipal et, a fortiori, à un référendum. Il rappelle que ceux qui organisent les PLQ ne sont pas les propriétaires privés, mais les collectivités publiques, car cela coûte très cher. S'il n'y a pas d'arbitrage public, la situation se complique, car chacun fait valoir ses propres intérêts. Même certains propriétaires en dehors des PLQ peuvent s'en mêler.

Un député (PLR) précise que ce projet de loi ne vise pas à interdire aux communes d'être propriétaires, mais de préempter. Celles-ci ont, en effet, indiqué lors des auditions que la préemption n'est pas l'instrument principal pour accéder à la propriété. Il demande s'il est possible que le conseiller d'Etat explique à la commission le fonctionnement d'un PLQ.

Un député (MCG) cite deux aménagements récents qu'il serait intéressant d'analyser. Le premier est une parcelle aux Vernets où il y a eu un concours et où un investisseur a été désigné. Ce dernier est toutefois venu avec un panier incluant des coopératives telles que la Codha et la Société coopérative d'habitation Genève (SCHG), des caisses de retraite comme la CPEG et la FVGSL pour qu'ils fassent du HBM. Ce ne sont pas les acteurs privés qui font du HBM, mais les coopératives. A la Forêt, un acteur privé a fait un immeuble

dans lequel il a proposé de la PPE, tandis qu'il a revendu l'autre partie HBM à la FVGLS.

Audition de l'Association Pic-Vert, 13 juin 2022

M. Andreas Fabjan, membre du comité de Pic-Vert, explique que l'Association Pic-vert souhaitait être auditionnée sur ce projet de loi, qui tombe bien à son sens, compte tenu des constats effectués en ce qui concerne une utilisation plus fréquente du droit de préemption par certaines communes et par la Ville de Genève. M. Fabjan n'est pas opposé par principe au droit de préemption, mais aux motifs sous-tendant ses récentes utilisations. Il rappelle que l'Association Pic-Vert est composée de près de 3000 membres, principalement des propriétaires de villas, et a pour objectif de défendre leurs intérêts, notamment sur les questions d'aménagement du territoire, de logement, de protection de l'environnement, de la nature et des sites.

Le PL a pour objectif de régler deux éléments. Le premier est celui des conséquences, dans l'hypothèse où l'Etat ou les communes exercent leur droit de préemption et notamment la part qu'ils souhaitent réaliser par la suite. Le deuxième est celui des situations dans lesquelles son emploi est justifié.

Il constate une recrudescence de l'utilisation du droit de préemption et l'exposé des motifs du PL y fait référence. Il explique qu'il y a à l'heure actuelle une contradiction apparente entre l'art. 3, al. 1 de la LGL, qui prévoit la possibilité pour les collectivités publiques de préempter, et l'obligation de réaliser 100% de logements subventionnés et l'art. 4A de la LGZD, qui prévoit l'obligation de réaliser différents types de logements en zone de développement, soit un tiers de LUP, un tiers de ZD-LOC et un tiers de logements libres avec un minimum de 20% de PPE. Il ignore si l'OCLPF fait actuellement primer le respect de l'art. 3, al. 1 de la LGL ou l'art. 4A de la LGZD. Il faudrait poser cette question aux représentants de l'OCLPF, mais cela pose en tous cas une question d'interprétation. Son interprétation personnelle de manière générale est que les lois postérieures doivent primer sur les lois antérieures. A cet effet, il rappelle que la LGL date de 1992, alors que la révision de l'art. 4A de la LGZD a eu lieu en août 2020. Quoiqu'il en soit, il importe de clarifier ce point. Le PL modifie l'art. 3, al. 1, car il supprime la phrase suivante : « le droit de préemption ne peut s'exercer qu'aux fins de construction de logements au sens de la présente loi ». Il lève ainsi ladite contradiction qu'il vient d'évoquer. Il rappelle que l'art. 4A de la LGZD a fait l'objet d'un très large consensus des principaux partis du Grand Conseil, et l'idée était d'éviter toute forme de dérogation afin d'assurer l'équilibre entre les différentes catégories de logements. Il est favorable à cette suppression, car elle permet de clarifier utilement ce problème d'interprétation.

Le deuxième objectif de ce projet de loi est de préciser les cas dans lesquels l'usage du droit de préemption est justifié. L'exposé des motifs, les procès-verbaux de certains conseils municipaux et certains articles de presse laissent entendre que les motifs aujourd'hui invoqués pour l'exercice du droit de préemption ne s'inscrivent plus dans l'esprit dans lequel celui-ci avait été initialement conçu. Les communes font notamment part de leur volonté de maîtriser leur sol dans le cadre de leur politique du logement. Ce n'est pas tant le motif invoqué qui lui pose problème, mais les instruments employés pour y arriver. Il a notamment l'impression que les communes « cueillent le fruit quand il est mûr sans se donner la peine de faire pousser l'arbre ». En effet, il rappelle que toute transaction donne lieu à d'intenses tractations en amont qui peuvent parfois durer de nombreuses années. Elles impliquent donc un investissement, des ressources et une énergie conséquente pour les promoteurs. Il estime qu'il est de ce fait illégitime que les communes préemptent à la fin du cycle. Il rappelle que l'Etat a créé la FPLC qui a pour mission de prospecter les terrains et il considère que les communes devraient se donner les mêmes moyens. Il ajoute que les problèmes peuvent ne pas concerner uniquement les promoteurs, mais également les propriétaires privés. En effet, il arrive que le mécanisme de compensation par le biais de l'allocation d'un appartement ne fonctionne pas, faute d'espace. Au-delà de cette composante structurelle, l'art. 3 al. 1 de la LGL actuelle n'aide pas puisqu'il oblige les collectivités publiques à proposer des logements sociaux. Avec la modification proposée dans ce PL, stipulant que les communes doivent réaliser différents types de logements, cela deviendrait théoriquement possible, mais cela pose la question de la temporalité. En effet, certaines communes préemptent sans avoir une bonne connaissance du territoire considéré et sans avoir la même pression que les promoteurs privés pour réaliser le projet. Ainsi, il y a fort à parier que les bénéficiaires doivent parfois attendre près de dix ans avant de pouvoir obtenir leur appartement.

L'autre motif invoqué par les collectivités publiques est de pouvoir réaliser des logements plus rapidement, de manière plus efficiente et moins onéreuse. Il conteste la validité de cet argument et rappelle que les promoteurs privés ont une incitation à réaliser leur projet le plus rapidement possible. Le dernier motif est l'idée d'un moyen de pression pour les communes dans le cadre des négociations. Il explique qu'il a personnellement observé des communes demander un certain pourcentage des droits à bâtir dans le cadre des transactions, afin de ne pas utiliser leur droit de préemption. Ce dernier est utilisé à différentes fins qui ne sont pas celles qui avaient été prévues initialement. Il répète qu'il n'est pas opposé au droit de préemption lorsqu'il est utilisé avec parcimonie comme le fait l'Etat de Genève. Selon lui, deux

situations spécifiques justifient l'exercice du droit de préemption. La première est celle d'un prix excessif qui risque de mettre en péril le plan financier et par conséquent les loyers prévus dans les pratiques administratives. La seconde est celle où la transaction empêche le respect de la planification. Un exemple est celui d'un particulier qui achèterait un logement en zone de développement, s'y installerait avec sa famille pour une durée indéterminée et bloquerait ainsi l'ensemble du périmètre.

Il souhaite désormais aborder les conditions prévues par le PL 13049. La première condition est l'existence d'un PLQ en force. Cette invite est problématique, car il est fréquent que les promesses de vente soient conclues avant l'adoption d'un PLQ. La deuxième condition est l'existence d'un projet concret. Cette invite est également problématique, car les collectivités publiques ne disposent actuellement que d'un délai de 30 jours pour se prononcer après la signature de l'acte. Il ajoute qu'il ne parvient pas à comprendre la formulation suivante : « à l'exclusion de toute autre catégorie de logements ». Il ne comprend pas à quoi cela se réfère. La troisième condition est l'absence d'un engagement écrit dans un délai raisonnable. Il ne comprend pas pourquoi l'absence d'engagement ne doit concerner que les LUP et pas la totalité du programme.

Il propose donc un amendement complémentaire ou de substitution. Celui-ci a pour objectif de restreindre le droit de préemption au cas suivant. Le premier est le cas d'une transaction qui met en danger les plans financiers et entraîne ainsi éventuellement une augmentation des loyers. Le second est le cas d'une transaction qui compromet le respect de la planification en vigueur, compte tenu de la qualité de l'acquéreur.

La proposition d'amendement est donc la suivante : « le droit de préemption ne peut s'exercer que lorsque la transaction considérée est de nature à compromettre la mise en œuvre de la planification en vigueur ou les objectifs de la zone de développement ».

Un député (Ve) a cru comprendre que M. Fabjan trouve souhaitable que soit supprimée dans l'al. 1 la phrase suivante : « le droit de préemption ne peut s'exercer qu'aux fins de construction au sens de la présente loi ». D'après M. Fabjan, un des problèmes est que si le propriétaire veut obtenir un appartement en PPE en échange de sa vente, il est probable que les communes ne soient pas en mesure de construire de la PPE. Il demande donc à M. Fabjan s'il est favorable au fait que les communes puissent proposer des LUP, des ZD-LOC et des PPE.

M. Fabjan acquiesce. Il répète qu'il y a actuellement une contradiction entre ce que prévoit l'art. 4A LGZD et l'art. 3, al. 1 de la LGL. Ce dernier a

été adopté à une époque où le cadre légal n'était pas le même. L'objectif aujourd'hui est de clarifier cette contradiction en contraignant les collectivités publiques à respecter l'art. 4A LGZD.

Un député (Ve) explique qu'une telle modification législative impliquerait que les communes doivent construire ces différentes catégories de logements et éventuellement échanger les PPE qu'elles ont à disposition.

M. Fabjan acquiesce.

Un député (PLR) a compris les termes « transaction considérée ». Il veut être sûr de comprendre les termes suivants : « compromettre la mise en œuvre de la planification en vigueur ou les objectifs de la zone de développement ».

M. Fabjan explique que cela fait par exemple référence à un cas où un promoteur achète une parcelle pour réaliser un projet, mais qu'un particulier achète une villa pour y habiter avec sa famille et bloque ainsi la zone de développement.

Un député (PLR) évoque le cas d'un propriétaire d'une villa en zone de développement avec un promoteur qui achète la parcelle pour réaliser le PLQ. A l'inverse, il évoque la situation où le propriétaire souhaite lui-même acheter la parcelle afin de bloquer le développement. Il demande si le droit de préemption n'est pertinent que dans ce dernier cas.

M. Fabjan acquiesce. Le deuxième cas de figure est celui où « la transaction considérée est de nature à compromettre les objectifs de la zone de développement ». Il rappelle que l'ensemble du dispositif légal réglementaire de l'OCLPF a pour objectif de mettre des appartements avec des prix qui répondent aux intérêts prépondérants de la population sur le marché. Si une transaction s'effectue à un prix trop élevé, elle met en péril le fonctionnement des plans financiers et par conséquent les loyers finaux, il est pertinent d'utiliser le droit de préemption.

Un député (PLR) explique qu'il y a en principe des prix de transaction acceptés dans les plans financiers de l'administration en tant que telle, mais ceci n'interdit pas en soi d'avoir des transactions à des prix plus élevés qui ne sont pas pris en compte dans les plans financiers, mais dans la marge du promoteur. Il demande à M. Fabjan si c'est ce qu'il souhaite éviter.

M. Fabjan répond que non. L'OCLPF a une directive qui prévoit des montants pour un terrain et qui peuvent être pris en considération dans les plans financiers. Cette directive n'a pas pour objectif de fixer un prix convenu entre un acteur privé et un promoteur. Il y a dans ce cadre une marge de tolérance de 10% qui existe et l'utilisation du droit de préemption n'est pertinente que si le prix excède cette marge.

Un député (PLR) demande si, dans sa proposition d'amendement, il est question d'un « ou » alternatif et non d'un « ou » cumulatif.

M. Fabjan répond qu'il s'agit d'un « ou » alternatif.

Un député (PLR) explique que M. Fabjan a mis en évidence certaines problématiques dans la rédaction actuelle. Il demande s'il préfère que son amendement s'ajoute à ceux du projet de loi ou qu'il les substitue.

M. Fabjan estime que l'amendement fait sens, car il codifie la pratique de l'Etat. Il n'a toutefois pas de préférence en ce qui concerne l'addition ou la substitution.

Un député (PLR) rejoint M. Fabjan quant à la contradiction entre l'art. 4A LGZD et l'art. 3 al. 1 de la LGL. Il explique qu'il n'y avait pendant longtemps pas de tension, car seul un minimum de logements sociaux était exigé. La mise en place de seuils minimaux d'HBM, de PPE et de ZD-LOC a en effet créé une contradiction qui n'est en fait que partiellement apparente. En effet, il est dans un cas question d'une parcelle préemptée et dans un autre, d'un périmètre. Le droit de préemption peut s'exercer sur une parcelle avec, par conséquent, une concentration élevée de logements sociaux, mais avec une compensation sur le reste du périmètre. Il demande si M. Fabjan perçoit comme un problème juridique le fait qu'il y ait un renvoi à l'art. 4A LGZD dans l'art. 3, al. 1 de la LGL.

M. Fabjan répond que la formulation de l'art. 4A LGZD a changé. L'ancienne formulation prévoyait que chaque requérant en autorisation de construire devait respecter les minimums qui étaient prévus dans l'art. 4A LGZD. Cette formulation a disparu dans la nouvelle version. Il ne sait pas comment l'OCLPF et l'OAC gèrent cela. En effet, si ce n'est pas par le biais d'une autorisation de construire que le contrôle est fait, il ne sait pas comment ils font pour s'assurer que les différentes catégories de logements sont respectées.

Un député (PLR) répond qu'ils le font par le biais de la délivrance d'autorisations de construire.

M. Fabjan en conclut que c'est donc toujours le même mécanisme qui est à l'œuvre. Par conséquent, il explique que le renvoi est susceptible de régler le problème dans un certain nombre de cas, notamment lorsque la commune a acquis des terrains d'une autre manière dans le périmètre et qu'elle serait donc à même sur l'ensemble de ses terrains de respecter l'art. 4A LGZD. Toutefois, si seules une ou deux parcelles sont issues de l'exercice du droit de préemption, le maintien de cette phrase dans l'art. 3, al. 1 de la LGL va impliquer que 100% de logements sociaux y seront érigés. Il ne pense donc pas qu'un renvoi réglerait le problème.

Le président souligne que M. Fabjan a évoqué une contradiction entre l'al. 2 de l'art. 3 et l'al. 1 de l'art. 3 du PL 13049. L'objectif des auteurs de ce projet de loi est que le droit de préemption se limite à la construction de LUP. M. Fabjan n'a pas cette interprétation de l'art. 3, al. 1, car il comprend que le droit de préemption peut être exercé pour tous types de logements. Il demande à M. Fabjan ce qui lui permet de conclure, avec la formulation de l'art. 3, al. 1 actuel, que l'exercice du droit de préemption pourrait concerner la ZD-LOC et la PPE.

M. Fabjan demande s'il parle de l'article existant ou de celui du PL 13049.

Le président répond qu'il parle de celui du PL 13049.

M. Fabjan répond que le droit de préemption ne s'exerce pas en fonction des catégories de logements, mais en fonction d'une transaction donnée. La question est de savoir ce que la commune doit proposer sur le terrain qu'elle a obtenu. En vertu de l'art. 3, al. 1 actuellement en vigueur, elle doit proposer 100% de logements sociaux. L'autre possibilité est qu'elle soit soumise au respect des quotas de toutes les catégories de logements de l'art. 4A LGZD.

Le président répond que c'est à cette question que répond l'al. 2 de l'art. 3 du PL 13049. Il explique que l'exercice du droit de préemption se réfère à la construction de LUP et c'est à l'échelle d'un périmètre ou d'une région que s'effectue le respect des typologies de logements prévues par l'art. 4A LGZD. Il n'y a donc pas de contradiction. Toutefois, la volonté des auteurs est que le droit de préemption de l'Etat ne s'exerce qu'en vue de construire des logements sociaux.

M. Fabjan demande donc pourquoi cette phrase est supprimée à l'art. 3, al. 1. Il rappelle que l'art. 3, al. 1 actuel stipule que les communes ne préemptent que pour proposer des logements sociaux et cet article disparaît.

Le président répond que l'on retrouve cette phrase aux lettres b et c de l'al. 2 de l'art. 3 du PL 13049.

M. Fabjan répond que ce n'est pas la lecture qu'il en fait.

La première question consiste à se demander dans quels cas les communes peuvent préempter. La deuxième question consiste à se demander ce qu'elles proposent en termes de logements dans l'éventualité de l'exercice de leur droit de préemption. D'après lui, l'art. 3 al. 1 règle la deuxième question.

Le président explique qu'avec le nouvel art. 4A, la détermination des proportions ne se fait pas à l'échelle d'un bien-fonds, mais à l'échelle du périmètre. Un mécanisme de compensation peut donc être mis en place à une échelle plus grande.

M. Fabjan répond qu'il faudrait dans ce cas prévoir que les communes ne peuvent réaliser que des logements sociaux suite à l'exercice de leur droit de préemption, mais qu'en vue du respect de l'art. 4A LGZD, elles doivent se mettre d'accord avec d'autres intervenants.

Le président répond que c'est ce qui se fait déjà dans le cadre d'échanges.

M. Fabjan acquiesce. Il rappelle toutefois que cela ne règle pas la question de savoir dans quels cas il est justifié que les collectivités publiques préemptent.

Une députée (PLR) demande s'il pense que sa proposition d'amendement empêcherait l'exercice du droit de préemption de façon systématique.

M. Fabjan répond qu'une possibilité est de préciser, dans le cadre des débats et l'exposé de motifs, ce qui est visé par cette formulation, à savoir un prix excessif au regard de la pratique administrative de l'OCLPF, qui a pour conséquence de mettre en péril les plans financiers et les objectifs en termes de prix des loyers.

Une députée (PLR) répond que la formulation actuelle est trop large.

Un député (UDC) trouve cet amendement intéressant. Il est toutefois surpris que M. Fabjan, après avoir critiqué les invites du PL 13049, propose l'option de l'addition et pas uniquement celle de la substitution. Il demande s'il ne faudrait pas tout simplement remplacer les invites par ledit amendement.

M. Fabjan précise qu'il ne souhaite pas se substituer au législateur, mais confirme en effet qu'il s'agit de l'option la plus souhaitable.

Un député (Ve) souhaite revenir sur les propos que M. Fabjan a tenus concernant la répartition des catégories de logements et sur son incompréhension de la procédure actuelle de l'OCLPF et de l'OAC en la matière. M. Fabjan a parallèlement reconnu que la pratique des échanges à l'échelle des périmètres est déjà en vigueur. Il demande ce qui a donc, d'après lui, changé et pourquoi le nouvel art. 4A LGZD l'interroge.

M. Fabjan répond que, dans l'ancienne version, le requérant devait par principe respecter ce qui était prévu dans l'art. 4A LGZD. Cela donnait lieu à une certaine souplesse avec la possibilité d'une répartition des typologies entre deux promoteurs et une éventuelle compensation, afin d'équilibrer les marges. Il n'y a aujourd'hui plus cette précision. En pratique, cela n'a rien changé, mais il n'y a plus d'assurance juridique.

Un député (Ve) explique que les propriétaires de villas accordent parfois de l'importance à l'identité de l'acquéreur. Il demande si le terme « promoteur » se réfère pour M. Fabjan aux seuls promoteurs privés ou s'il s'agit d'un concept plus large.

M. Fabjan répond que la définition est plus large et que les collectivités publiques peuvent également être des promoteurs.

Un député (Ve) explique que M. Fabjan a précédemment affirmé que les promoteurs connaissent la plupart du temps très bien les périmètres, ce qui n'est pas le cas des communes. Il récusé cette affirmation, car l'inverse est tout à fait envisageable.

M. Fabjan explique qu'une transaction implique un travail important, d'une longue durée et que les promoteurs connaissent par conséquent très bien les périmètres. Il est possible que les communes aient une bonne connaissance des périmètres, mais à l'inverse des promoteurs, il n'a pas de certitude que cela soit systématique.

Un député (Ve) répond qu'il y a beaucoup de cas de figure où les communes prospectent, acquièrent des terrains de gré à gré, et connaissent par conséquent très bien les périmètres.

M. Fabjan répond qu'il n'a pas de problème avec le fait que les communes procèdent de cette manière.

Un député (Ve) souligne que M. Fabjan a affirmé qu'il y a une multiplication de l'utilisation du droit de préemption. Les précédentes auditions ne permettent pas d'appuyer cette affirmation, du moins sur le plan quantitatif. Il demande sur la base de quelles données M. Fabjan tire de telles conclusions.

M. Fabjan se réfère à l'exposé des motifs du PL 13049 et à des déclarations radicales qui ont eu lieu dans certains conseils municipaux. Il fait également référence au changement de pratique en ville de Genève et rappelle que les promoteurs sont très inquiets. Une volonté politique a été manifestée de manière très claire. Il est encore trop tôt pour observer une modification quantitative, mais les données qualitatives à disposition laissent présager que cela pourrait changer à l'avenir.

Un député (Ve) demande à M. Fabjan s'il se fonde donc sur de simples inquiétudes.

M. Fabjan acquiesce.

Un député (Ve) comprend que cela puisse susciter des craintes, mais il ne s'agit à l'heure actuelle que de simples propos.

Le président souhaite obtenir deux clarifications sur la proposition d'amendement. Il demande si la compromission de la mise en œuvre de la planification (PLQ) fait référence à l'acquisition par un nouveau propriétaire d'un bien-fonds qui n'a pas l'intention de développer la zone. Il demande si la

compromission des objectifs de la zone de développement fait référence à la remise en cause par une acquisition à un prix trop élevé des plans financiers.

M. Fabjan acquiesce.

Audition du département du territoire, 20 juin 2022

M. Hodgers ne souhaite pas faire une longue introduction puisqu'il s'est déjà exprimé sur ce projet de loi. Le Conseil d'Etat estime qu'il n'y a pas de nécessité d'agir ni de légiférer en la matière. Le dispositif du droit de préemption est le résultat d'arrangements historiques et est utilisé avec modération. L'attention a récemment été portée sur Lancy et d'autres exemples soulevés par les initiants. Dans tous ces cas de figure, le principe de proportionnalité a été inhérent à la procédure et l'Etat ne recourt au droit de préemption qu'en dernière instance et toujours en vue de réaliser des objectifs de planification d'infrastructures publiques et de politique du logement. Cet instrument est utilisé avec parcimonie et l'existence de cet outil permet d'être efficace dans le cadre des négociations aussi bien sur la question de la temporalité que sur la question du prix. Il n'a pas l'impression que les communes aient une pratique différente, même si une conjonction récente peut donner ce sentiment. Le Conseil d'Etat estime donc qu'il n'y a pas de nécessité de modifier la loi.

Le président explique que M. Fabjan de l'Association Pic-Vert a proposé des amendements la semaine dernière, que M. Gorgone a depuis transmis au département. Il demande quelle est l'opinion du département concernant ces suggestions d'amendements.

M^{me} Vavassori, directrice de la direction de la planification et des opérations foncières de l'OCLPF, explique que lors de l'audition de l'Association Pic-Vert, il avait été fait mention d'une addition ou d'une substitution. Elle explique que cet amendement est difficilement compatible avec les dispositions actuelles et qu'il formalise la pratique de l'Etat en matière d'exercice du droit de préemption. Cet amendement empêcherait les communes de mener une politique foncière active comme cela a été expliqué par certaines d'entre elles lors de leurs auditions. Pour l'Etat, il s'agit d'une formalisation de sa pratique actuelle en matière de temporalité et de prix.

Le président explique que cet amendement n'a de sens que s'il remplace les lettres a, b et c de l'al. 2. Il pense que c'est la volonté de M. Fabjan qui a indiqué qu'il serait très difficile d'exercer le droit de préemption avec le PL 13049 actuel. Il fait le même constat quant au fait que cet amendement consiste à une formalisation de la pratique de l'Etat et il a de la peine à imaginer que les communes aient une autre pratique. Il demande si c'est le cas.

M^{me} Vavassori répond qu'il faudrait poser la question aux communes.

Discussion sur l'amendement du PLR, 29 août 2022

Le président explique que la commission a procédé à un nombre substantiel d'auditions et qu'elle arrive au bout de ses travaux. Cependant, ces travaux ont démontré la nécessité de déposer un amendement.

Une députée (PLR) présente ainsi son amendement, qui est le suivant :

Art. 3, al. 1 (nouvelle teneur) et al. 2 et 3 (nouveaux, les al. 2 à 4 anciens devenant les al. 4 à 6)

¹ Les biens-fonds faisant l'objet d'une modification des limites de zones, au sens de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987, et les biens-fonds sis en zone de développement, au sens de la loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957, qui peuvent être affectés à la construction de logements, sont grevés d'un droit de préemption au profit de l'Etat et des communes intéressées.

Conditions d'exercice

² Le droit de préemption ne peut s'exercer que lorsque l'Etat ou la commune démontre que la transaction considérée compromet la mise en œuvre de la planification en vigueur.

³ Le droit de préemption ne peut s'exercer qu'aux fins de construction de la part de logements d'utilité publique prévue par l'article 4A, alinéa 1, lettre a, de la loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957, à l'exclusion de toute autre catégorie de logements.

Art. 4, al. 3 (nouvelle teneur)

³ Tout manquement à cette obligation rend caduc l'exercice du droit de préemption.

La députée (PLR) présente l'amendement. Elle explique que le PL 13049, tel qu'il est proposé par ses auteurs et comme entendu lors des auditions, empêche strictement et simplement le droit de préemption. Le raisonnement est de dire que l'Etat, notamment, utilise un droit de préemption de façon parcimonieuse, dans des intérêts légitimes et il ne faut pas l'abolir, car il est utile. L'amendement proposé servirait à garder l'idée de base : utiliser le droit de préemption comme le fait l'Etat. Par exemple, si une famille s'installe dans le plein périmètre d'un quartier qui serait à développer ou à densifier, l'Etat ou la commune aurait bien sûr le droit de préempter dans le but d'empêcher le blocage complet du développement du périmètre. L'exemple évoqué fait

référence à ce qu'elle explique dans l'article 3, alinéa 2 de sa demande d'amendement. Elle n'a pas fait de formulation en lien avec les prix, car ils sont déjà entièrement définis par l'OCLPF, comme tous les postes se trouvant dans les plans financiers pour les projets en zone de développement. Le souhait du PLR est de rendre au droit de préemption son usage initial, tel qu'il est aujourd'hui utilisé par l'Etat et de garder la volonté initiale des auteurs du PL 13049 : empêcher une commune de simplement préempter pour pouvoir s'implanter alors que les promoteurs déjà en place avaient également la volonté de le faire. Enfin, elle ajoute que, même si cela est déjà énoncé dans la loi, il faut préciser que les communes ou l'Etat font du droit de préemption uniquement pour la part des logements d'utilité publique.

Une discussion sur l'amendement est ouverte.

Un député (Ve) trouve qu'il semblait évident que le cumul du PL 13049 initial rendait le droit de préemption impossible. Au sujet de l'alinéa 2 de l'article 3, il se demande comment l'Etat ou la commune doit démontrer qu'une transaction compromet la mise en œuvre de planification en vigueur. Au sujet de l'alinéa 3 de l'article 3, il aimerait savoir si la députée (PLR) considère tout aussi importante la partie de l'alinéa qui dit que ça doit être du LUP exclusivement ou si elle considère plus important que ce soit la part du LUP prévue dans l'article 4A. Autrement dit, il se demande ce qu'elle pense d'un amendement qui préciserait : « qu'aux fins de logement d'utilité publique ».

La députée (PLR) répond, concernant l'alinéa 2 de l'article 3, que l'Etat effectue déjà cet exercice : il préempte quand, par exemple, une famille bloque la poursuite d'une construction. Le texte de loi ayant pour vocation de rester général, elle n'a pas souhaité spécifier dans la loi la façon de le faire. La question pourrait être posée à l'OCLPF, mais, selon elle, ils ont déjà les moyens de distinguer une famille d'un promoteur. Au sujet de l'alinéa 3 de l'article 3, avec la modification de l'article 4A faite l'année dernière, les parts sont assez rigidifiées (1/3 ZD-LOC et 1/3 PPE). Selon elle et selon ce qui a été dit au cours des auditions, l'Etat préempte pour densifier la part de LUP. Lorsque de temps en temps la part de LUP est déjà à 100% faite par le promoteur privé, elle se demande l'intérêt qu'il y a à ce que l'Etat rajoute les 10%. Elle considère que les acteurs publics sont déjà assez nombreux dans les périmètres sans avoir besoin de préempter.

Un député (Ve) explique qu'il peut y avoir un vase communicant entre les différents périmètres. Il est vrai qu'il y a 33% de LUP minimum et 18% de libre choix. Il imagine que l'intention est d'éviter de se retrouver avec 33% plus 18% de LUP. Cependant, il est possible de se retrouver dans une situation où, selon les plans de quartiers (PLQ), le total de l'ensemble des parcelles

acquises par la commune est de 36% de LUP et non 33%, ce qui rendrait le droit de préemption impossible. Dans ce cas-là, il serait plus judicieux de laisser une flexibilité sur ce point.

Le président précise que la part de libre choix est de 13% et non de 18%.

La députée (PLR) informe que, souvent, les communes sont déjà propriétaires de parcelles et elles s'arrangent pour dire que ces 13% sont déjà dans celles qu'elles avaient eues. La préemption s'applique donc sur la part des 33%.

Le président quitte sa casquette de président pour revenir sur la question des 13%. Si les députés regardent le procès-verbal de l'audition de M. Hodggers du 25 avril 2022, sa volonté et la volonté du législateur est qu'il y ait trois tiers. Des raisons juridiques les ont incités à ne pas aller aux 33% dans le cadre des PPE et le département peut le confirmer. Pour des raisons de garantie de propriété, ils ne peuvent forcer un propriétaire à vendre son bien-fonds pour que de la PPE soit constituée. La part des 13% n'est pas à bien plaire selon la volonté des uns et des autres, mais elle est censée être de la PPE.

Un député (EAG) souhaiterait avoir une explication sur la préemption pour remettre à des fondations de droit public et à des coopératives. Il pense qu'il serait judicieux d'auditionner le département afin d'observer les problématiques suscitées par cet amendement.

Une députée (PLR) explique que cela correspond, dans le cadre de l'Etat, à ce qui se fait aujourd'hui. Quand l'Etat préempte, il remet sa parcelle aux fondations de droit public et aux coopératives.

Un député (EAG) se demande si la députée (PLR) estime que les coopératives sont des LUP.

La députée (PLR) répond que ce n'est pas automatiquement le cas.

Le député (EAG) comprend qu'on ne pourrait justifier de la préemption pour remettre à une coopérative.

La députée (PLR) pense l'inverse, car les coopératives font du LUP.

Le député (EAG) reprend l'amendement proposé par la députée (PLR) et souligne les termes « que [...] la part de logements d'utilité publique » ainsi que « à l'exclusion de toute autre catégorie de logements » utilisés à l'article 3 alinéa 3 : «³ Le droit de préemption ne peut s'exercer **qu'**aux fins de construction de **la part de logements d'utilité publique** prévue par l'article 4A, alinéa 1, lettre a, de la loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957, **à l'exclusion de toute autre catégorie de logements.** » Le député estime que cela pourrait être proposé par les promoteurs en disant que les coopératives ne sont pas d'utilité publique.

La députée (PLR) explique que l'Etat préempte pour faire la part d'utilité publique. Le point de l'amendement sur la part de LUP était un pas vers la gauche et notamment vers EAG qui parle souvent du manque de LUP. Si l'Etat doit préempter, se serait notamment pour remettre à une coopérative qui fait des logements type HM et beaucoup de coopératives font cela. Elle ne voit pas de problème à ce niveau-là.

Un député (S) se réfère à l'alinéa 2 de l'article 3 de la demande d'amendement de la députée (PLR). Il explique que l'Etat préempte toujours sur des ouvrages d'utilité publique, il ne comprend donc pas le besoin de le démontrer.

Une députée (PLR) explique avoir uniquement spécifié une situation qui est déjà utilisée aujourd'hui. Elle a écouté les auditions, s'est adaptée aux remarques, en gardant la volonté du premier signataire.

Le député (S) entend ce que la députée (PLR) dit, mais il précise qu'elle a tout de même changé l'alinéa 2 de l'article 3.

Un député (Ve) n'est pas sûr d'avoir bien compris l'alinéa 2 de l'article 3. Il ne comprend pas comment une commune pourrait démontrer qu'une transaction compromet la mise en œuvre. Il aimerait être sûr de la réponse donnée tout à l'heure par la députée (PLR). Il se demande si, pour elle, le seul cas de figure serait le rachat d'une parcelle par une famille qui n'a pas l'intention de s'en aller pour 20 ans, par exemple. Il demande si elle voit d'autres cas de figure où une commune trouverait que la promotion n'avance pas assez vite.

La députée (PLR) explique que l'alinéa 2 est valable pour toute personne qui compromet la mise en œuvre de la planification sans raisons valables. Par exemple, tout simplement, car il se sent bien dans son logement et n'a pas l'intention de partir.

Un député (Ve) comprend que, si l'idée de la députée (PLR) est que le blocage n'ait lieu que dans le cas d'un rachat par une famille, cela revient à dire qu'une commune ne peut préempter que dans les conditions où aujourd'hui l'Etat préempte. Une commune ne pourrait donc pas préempter dans le cadre d'une transaction de promotion pour faire l'alinéa 3, par exemple.

Une députée (PLR) explique que la part de LUP est obligatoire, donc si un promoteur doit faire cette part, qu'il soit privé ou public, il y est obligé. Elle précise que, pour elle, l'alinéa 2 est vague. Elle n'a pas mentionné le cas de la famille. Un promoteur qui achète une parcelle a mis des fonds dans cette parcelle et n'a pas d'intérêt à bloquer la mise en œuvre. Le cas de figure que le député (Ve) évoque est pour elle hypothétique. Si l'Etat considérait qu'un promoteur qui ne veut pas avancer peut compromettre la promotion, l'alinéa 2

serait valable. Elle insiste sur le fait que sa formulation reste vague et ajoute qu'en général les promoteurs veulent développer plus vite que l'Etat.

Un député (Ve) explique réfléchir à différents scénarios et ne voit pas de situation réelle où la commune pourrait démontrer qu'il y a un blocage.

La députée (PLR) réitère le cas de la famille qui bloquerait la mise en œuvre.

Un député (Ve) s'interroge sur un autre cas. Il précise que, même dans le cas de figure de la famille, l'Etat aura de toute façon préempté en amont.

La députée (PLR) estime que la commune peut aussi acheter sans besoin de préempter et de se substituer à une transaction qui a déjà été établie entre deux parties.

Un député (Ve) est d'accord, mais précise que cela se sera fait en amont.

Une députée (PLR) précise que la volonté du législateur initial était de lutter contre les cas de préemption abusive exercés par certaines communes. Même si certaines communes ont dit que ce n'était pas véridique, elle partage tout de même l'opinion des préemptions abusives. L'idée est de recadrer l'application du droit de préemption en disant que, s'il y a un intérêt commun à préempter parce qu'effectivement les transactions allaient se faire contre l'intérêt et par abrogation de droit à l'Etat et aux communes, il faut le faire. Le but n'est pas de laisser le *statu quo* par rapport à la situation actuelle, sinon il serait plus simple de renoncer au projet de loi.

Un député (Ve) comprend l'alinéa 3 qui restreint l'usage à la réalisation de la part de LUP.

Un député (PLR) explique qu'à ce niveau-là il n'y a pas de changement : une commune ne peut exercer le droit de préemption pour construire autre chose que du LUP.

Un député (Ve) pense qu'avec l'alinéa 2 comme mentionné ici – hormis le cas évoqué de la famille, cas relativement rare dans lequel l'Etat préempte en général déjà – a pour conséquence que les communes ne pourront plus préempter, car elles ne pourront pas démontrer qu'un promoteur lambda va compromettre la réalisation, puisqu'elles ne peuvent anticiper qu'un promoteur créera un blocage, car, a priori, il voudra réaliser le projet.

Une députée (PLR) explique qu'en auditionnant les communes, il lui semble qu'une ou deux auraient déjà préempté dans le cas de l'alinéa 2. Elle propose de relire les procès-verbaux.

Un député (PLR) informe que le droit de préemption (dans sa forme originelle) permettait à l'Etat de préempter pour faire du logement social par hypothèse où le promoteur privé (ou non) ne le faisait pas. Depuis lors,

l'article 4A a évolué et s'est durci de part et d'autre. A titre personnel, il serait pour la suppression du droit de préemption, mais il sait que, même au sein de son parti, il n'est pas majoritaire. Dans le cas de figure où un acteur de construction immobilière (promoteur ou famille) fait œuvre de promotion et veut construire le plus vite possible, le droit de préemption ne pourra s'exercer. Si le même acteur (promoteur ou famille), dans le cadre de l'alinéa 2, entrave de façon visible et précise le développement lié à la zone, il est possible de justifier d'un intérêt public à une préemption du droit de jouir de façon pleine et entière de sa propriété. Si une promotion se fait conformément à la problématique fixée dans le cadre légal, mais que l'acteur est privé et non public, ce n'est pas un motif de préemption. La commune ou l'Etat ne doit pas utiliser son droit de préemption au simple motif qu'un promoteur public serait mieux qu'un promoteur privé. Il reste la question des fameux 13% posée, à juste titre, par le député (Ve) : si la question est de savoir si la PPE est prévue dans son tiers, c'est-à-dire les 20% obligatoires et les 13% facultatifs pour permettre un droit de préemption pour construire au-delà de la part du logement social, sa réponse est non. Si, en revanche, les 13% étaient des ZD-LOC dans le cas d'un promoteur institutionnel, sa réponse est aussi négative. Pour lui les deux points politiques sur lesquels il faut s'attarder sont : si le droit de préemption peut être utilisé si on ne va pas au-delà des 13% minimaux de logements sociaux et s'il faut permettre une substitution de l'Etat au privé au seul motif qu'il est privé. Aussi, le canton ne préempte pas systématiquement sans coordination aucune avec les communes. Elles sont souvent mieux informées sur le micro-développement que l'Etat. Parfois l'Etat préempte avec les motifs évoqués et parfois les communes avec les mêmes motifs, car l'Etat ne l'a pas fait. Mais aussi, et c'est le but de ce projet de loi, car les communes veulent faire pression sur le promoteur pour des éléments non prévus dans loi.

Un député (EAG) indique que le droit de propriété est relatif, car l'Etat contrôle. Il a permis de mettre à disposition de beaucoup de familles de classe moyenne des terrains bon marché. L'Etat les informe qu'elles peuvent acheter à ce prix-là, mais qu'il peut y avoir une promotion dessus. Personne ne s'oppose au droit de propriété, il faut faire en sorte que les intérêts des uns et des autres soient équitables. En ce qui concerne la problématique évoquée, il s'inscrit en faux : la seule pression que les communes ont, c'est de dire aux promoteurs qu'elles pourraient éventuellement préempter (si les promoteurs ne respectent pas les conditions de la zone de développement, notamment pour une question de prix). C'est là, selon lui, qu'intervient le problème de l'amendement : il n'y aura plus la possibilité de préempter sur la base d'un prix trop élevé. Dans le plan financier, l'Etat peut dire que cela coûtera 1000 francs

le m², mais le promoteur peut toujours offrir l'appartement alors que l'Etat et la Ville ne peuvent pas offrir des appartements. Surtout que le promoteur arrive déjà aujourd'hui dans une situation favorable pour construire ce qu'il veut. Si l'on regarde qui construit des LUP, des HBM, ce ne sont pas les promoteurs, mais les autres. Le promoteur pourra dire que son plan financier l'empêche de construire tel et tel pourcentage, car il l'a acheté trop cher. En réalité, le promoteur trouve toujours le moyen de construire des LUP à un autre endroit. Le droit de préemption rétablit l'égalité devant le justiciable. Il demande que le département se prononce sur cet amendement. Dans le cadre de ses 15 ans d'exercice à la Ville de Genève, il a eu recours au droit de préemption 6 ou 7 fois. Même si l'utilisation n'est pas quotidienne, il estime que c'est un outil d'aménagement. Ce droit de préemption permet aussi à la municipalité d'aller voir les promoteurs qui bloquent. Il a déjà personnellement et au nom de la Ville de Genève fait débloquer des situations en allant trouver le propriétaire.

Un député (MCG) explique que le projet de base visait à supprimer le droit de préemption et il estime que c'est une erreur, car c'est un outil d'aménagement ; il donne raison au député (EAG). Il pense de ce fait que, d'une manière ou d'une autre, ce droit doit demeurer. Il n'a pas le sentiment que les communes abusent du droit de préemption. La réflexion était de trouver un amendement qui permette de sauver l'essentiel du droit de préemption quitte à un peu le restreindre. C'est pourquoi, pour lui, l'amendement présenté par la députée (PLR) devrait être accepté. Il estime qu'il serait utile d'entendre le département sur l'amendement, afin d'observer la différence entre la pratique actuelle et celle qui limite le droit de préemption. Même si l'article 4A est un peu mieux codifié, il n'est, selon lui, pas aussi rigide que ce que le député (PLR) affirme. Si, dans un petit périmètre, il n'est souvent pas possible de mettre toutes les parts de logement dans le projet, les solutions impliquent souvent de placer ces parts sur une zone plus large. Il arrive même qu'elles soient placées sur une autre commune, comme c'était le cas pour un projet à Plan-Les-Ouates où la part HBM avait été mise sur la commune de Vernier. Il estime que le droit de préemption est tout de même nécessaire, car beaucoup de PLQ ne sont pas réalisés pour des raisons variées et pas uniquement, car des familles bloquent. Les blocages peuvent aussi être faits par des promoteurs qui ne peuvent pas passer à l'action de suite.

Un député (S) constate que l'amendement a été préalablement négocié avec la MCG et il en prend acte. A l'époque, l'Etat a construit des HLM en faisant une subvention sur 16% du parc social. Ce parc social étant subventionné pendant 5 ans, les loyers sont désormais libres. Le milliard investi par l'Etat a été englouti sans que l'Etat ne reçoive quelque chose. Le fond du problème est que, lorsqu'une commune ou l'Etat préempte, en principe, c'est une propriété

publique qui restera publique. Quand c'est un promoteur privé, même s'il fait du logement social, la propriété restera quand même privée. De ce fait, cet amendement n'abroge pas le droit de préemption, mais il est évident qu'il est rédigé intelligemment. Subtilement, il permet de garder la propriété, car le débat foncier dans ce canton est le suivant : pour ou contre la propriété privée. Le point central de l'amendement se trouve sur cette question-là. Il souhaiterait aussi entendre le département.

Un député (S) souhaite également entendre le département, mais aussi les communes. Il comprend que l'Etat fait son travail correctement. Le PL permettrait de corriger une pratique des communes qui, selon les auteurs, auraient une utilisation abusive du droit de préemption. Il estime donc que c'est la partie communale qui est plutôt visée par cet amendement et demande que l'ACG soit auditionnée. Afin de comprendre aussi si cet amendement respecte ce qu'a souhaité le député (MCG) : que le plan financier tourne au prix d'achat. Puisqu'il rappelle que dans certains cas l'Etat ou les communes se substituent à l'acquéreur. Il souhaite que l'ACG démontre que c'est applicable.

La commission décide, sans opposition, de renouveler l'audition du département et, à 8 voix pour (3 S, 1 EAG, 2 Ve, 2 LC), 5 voix contre (4 PLR, 1 UDC) et 2 abstentions (2 MCG), de l'ACG.

Le président précise une remarque soulevée par M. Gorgone, pour l'amendement de l'article 3, où il est écrit : « Art. 3, al. 1 (nouvelle teneur) et al. 2 (nouveau, les al. 2 à 4 anciens devenant les al. 4 à 6) ». Il se demande si ce ne serait pas plutôt « Art. 3, al. 1 (nouvelle teneur) et al. 2 et 3 (nouveaux, les al. 2 à 4 anciens devenant les al. 4 à 6).

M. Gorgone demande si dans la demande d'amendement l'alinéa 1 change du PL initial, ce à quoi la députée (PLR) répond par la négative.

Audition du département du territoire, 2 octobre 2022

M^{me} Monico-Collomb, juriste à l'OCLPF, explique qu'une première lecture semble montrer que l'amendement prévoit des conditions moins restrictives que le PL, mais, en réalité, il mène au même résultat. Deux des conditions à l'exercice du droit de préemption prévues par le PL ne sont plus prévues par l'amendement : celle du crédit de construction en force et celle de l'absence d'engagement écrit d'assurer la construction de la part de LUP. L'amendement prévoit que l'autorité qui préempte devra démontrer que la transaction initiale compromettrait la mise en œuvre de la planification en vigueur. La notion de planification en vigueur est assez large et, si par celle-ci il faut comprendre un PLQ en force, alors cette condition reviendrait à empêcher tout exercice du droit de préemption. L'Etat préempte en principe en

amont d'un PLQ pour éviter l'installation de familles sur le long terme sur des parcelles qui sont vouées au développement. Ce type de condition risquerait de faire augmenter les expropriations des familles dont l'installation aurait pu être évitée par un exercice préalable du droit de préemption. L'amendement et le PL éludent le deuxième objectif du droit de préemption : le contrôle des prix en ZD qui permet d'assurer la construction des logements à loyer modéré. Le PL et l'amendement prévoient le remplacement de l'article 4 al. 3 LGL par une nouvelle teneur selon laquelle une éventuelle violation du droit d'être entendu par l'autorité qui préempte entraînerait la caducité de la décision de préemption. Cet alinéa est, d'une part, redondant par rapport à la loi sur la procédure administrative qui garantit le droit d'être entendu des administrés, d'autre part, il implique la suppression de l'actuel alinéa 3 qui permet aux autorités d'amender un propriétaire qui manquerait à son obligation d'aviser l'Etat et les communes d'une transaction soumise au droit de préemption. En supprimant cette possibilité d'amender les propriétaires récalcitrants, le PL et l'amendement empêchent la mise en œuvre du droit de préemption, puisque le risque est que les autorités ne soient plus informées des transactions qui devraient être soumises à son jugement. Le département considère que l'amendement n'est pas plus opportun que le PL 13049. L'Etat exerce le droit de préemption de manière parcimonieuse, il n'est ni nécessaire ni légal que les conditions de ce droit soient restreintes et son exercice quasiment empêché.

Une députée (PLR) estime que l'utilisation du droit de préemption est actuellement remise en cause, notamment, dans les discours tenus par les communes qui ont été auditionnées, car elles ont, par exemple, indiqué l'avoir utilisé comme « levier de contrainte » ou encore « chantage ». Le PL et l'amendement souhaitent éviter une utilisation inappropriée du droit de préemption.

La députée (PLR) explique que l'interprétation faite de l'article 3 al. 2 n'est pas correcte puisque la planification en vigueur ne se restreint pas uniquement à un PLQ en force, mais à une modification de zone lorsqu'il y a déjà une planification en vigueur. Lorsqu'une zone villas se transforme en zone de développement, une famille ne peut rester dans un périmètre de ZD 3 alors qu'il y a velleité de construire un immeuble. La volonté du PL et de l'amendement n'est pas d'abolir le droit de préemption, mais de le restreindre au champ qu'applique maintenant l'Etat.

M^{me} Raphaëlle Vavassori, directrice à la planification foncière à l'OCLPF explique que, dans leur compréhension, l'article 3 al. 1 qui prévoit que le droit de préemption porte sur les modifications de zone et sur les biens-fonds qui sont en zone de développement semble suffisant. Il n'est pas nécessaire d'ajouter la planification en vigueur qui donne lieu à diverses interprétations.

M^{me} Vavassori ajoute que, si le souhait des auteurs du PL est de restreindre et non d'abolir le droit de préemption, une problématique se pose au niveau de l'article 4 al. 3 nouvelle teneur. Actuellement, l'article 4 contient trois alinéas : le premier prévoit que le propriétaire qui aliène ou promet d'aliéner avec octroi d'un droit de préemption ait l'obligation d'aviser les autorités, et l'actuel alinéa 3 prévoit que celui qui manque à l'obligation d'aviser soit soumis à une amende. La nouvelle teneur de l'alinéa 3 rend caduque l'obligation d'aviser et empêche l'Etat ou les communes de connaître l'existence d'un cas de préemption. De plus, la nouvelle teneur de l'alinéa 3 est déjà prise en compte par la loi sur la procédure administrative qui prévoit qu'en cas de manquement, par exemple, de l'exercice du droit d'être entendu, la décision sera annulable par n'importe quelle autorité judiciaire, si le propriétaire devait faire recours contre cette décision.

La députée (PLR) précise que l'article 4 alinéa 3 présent dans son amendement a été retranscrit du PL proposé par le député (LC) et que, lors des précédentes auditions, le département n'avait pas mentionné d'avis contraire à celui-ci.

M^{me} Vavassori explique qu'il avait été brièvement mentionné dans les premiers débats, mais qu'en le relisant dans l'amendement, le département a souhaité souligner leur position.

Une députée (S) souhaite une précision : M^{me} Vavassori a précisé que l'amendement mentionnait l'obligation du droit d'être entendu, mais elle ne le voit pas dans l'amendement.

M^{me} Vavassori répond que l'article 4 al. 3 nouvelle teneur prévoit que le manquement à l'obligation d'informer rend caduc le droit de préemption, mais ce qui le rend caduc c'est le fait que le droit d'être entendu n'ait pas été respecté.

M^{me} Monico-Collomb explique que le texte de l'article 4 al. 3 dans l'amendement et le PL ne font pas expressément référence au droit d'être entendu, mais que l'alinéa 3 renvoie à l'alinéa 2 qui, lui, prévoit le droit d'être entendu des administrés.

Un député (PLR) explique qu'aujourd'hui, une interprétation assez large des tribunaux est faite sur la problématique du droit de préemption et le département semble réticent sur la problématique de la référence à la planification en vigueur. Il se demande s'il ne faudrait pas entendre cet amendement comme une interprétation plus large liée à la possibilité de droit de préemption lorsque la vente elle-même créerait une dureté foncière ou un obstacle au développement de la zone sur les logements. Les précédentes auditions ont montré que le droit de préemption était utilisé comme menace

par les communes sans avoir été *in fine* exercé, notamment pour obtenir des zones avec report de droit à bâtir pour faire de l'équipement public. Il se demande s'il ne faudrait pas imaginer une mention (pas forcément dans cette loi) qui indique la possibilité pour les communes de faire du droit de préemption pour en faire de l'équipement public.

M^{me} Vavassori répond sur la question de dureté foncière au sens d'installation de personnes qui n'ont pas souhaité développer, le département ne voit pas forcément d'interprétation plus large. Si l'auteur de l'amendement a souhaité inclure les questions liées à la planification : il faisait sens d'y faire référence. A partir du moment où tous les biens-fonds compris dans les ZD font l'objet d'un droit de préemption, si l'on souhaite rajouter des conditions restrictives, on ajoute qu'il compromet la mise en œuvre de la planification en vigueur et le département le comprend comme étant en référence avec la planification plus détaillée.

Le député (PLR) comprend l'amendement comme une volonté d'éviter qu'une entité publique, au seul motif qu'elle est publique, puisse exercer son droit de préemption afin de se substituer à une entité privée et de faire la même chose aux mêmes conditions. Une autre problématique est que, par rapport à l'article 4A, la marge peut s'exercer sur 13% et qu'on pourrait imaginer, mais il faudrait que le Grand Conseil se prononce, qu'un privé respecte parfaitement l'article 4A, mais qu'une entité publique dise qu'elle souhaite impérativement utiliser les 13% pour faire des logements sociaux et que cela soit perçu comme un intérêt public supplémentaire. Il comprend que l'amendement est peut-être mal formulé et demande au département si une autre formulation permettrait peut-être, d'une part, de s'écarter de la jurisprudence actuelle et, d'autre part, de ne pas rendre caduque l'obligation d'aviser.

M^{me} Vavassori comprend l'enjeu, mais pour l'Etat démontrer que la transaction compromet la mise en œuvre de la planification en vigueur à une interprétation très large.

Un député (PLR) demande si le département peut réfléchir à une reformulation de l'amendement.

M^{me} Vavassori répond que le département va réfléchir à une reformulation de l'amendement, mais ne garantit pas d'y arriver.

Un député (PLR) comprend, au sujet des prix, qu'il y a une recommandation et des plafonds, dans le cadre du plan financier, qui sont validés ou non par le département. Cependant, il ne comprend l'intérêt du département de privilégier un droit de préemption pour avoir un impact sur les prix alors que le département exerce précisément une influence majeure sur ceux-ci, puisque, s'il considère que le prix envisagé est trop important, il peut

baisser le loyer autorisé et contraindre le promoteur à acheter moins cher pour des raisons de rentabilité et le locataire en est le premier bénéficiaire.

M^{me} Vavassori ne peut s'exprimer que dans son dicastère.

La présidente indique qu'il ne s'agit pas du même dicastère et qu'il faudrait auditionner quelqu'un d'autre.

M^{me} Dulon explique que, dans l'hypothèse du député (PLR), le plan n'offre plus un rendement suffisant au propriétaire. Dans le plan financier, en page 1, se trouve le prix de revient qui comporte le prix du foncier et le prix de la construction. Si le prix du foncier va au-delà du prix maximal autorisé, alors le prix de revient est trop élevé pour avoir un rendement standard et des loyers normaux. Soit les loyers augmentent, mais dans l'hypothèse du député (PLR) ce n'est pas le cas, donc le rendement n'est plus possible.

Un député (PLR) indique qu'un prix d'achat trop élevé est le problème du promoteur et non celui de l'Etat. Le promoteur prend des risques et les assume.

M^{me} Dulon explique qu'il est arrivé que des prix soient trop élevés et que les promoteurs aient ensuite demandé à l'Etat d'augmenter les loyers en argumentant qu'ils n'auraient, autrement, pas été en mesure de construire. Pour éviter le blocage de la construction, il faut la mécanique du droit de préemption. Le mécanisme n'est pas courant, mais, s'ils n'avaient plus la possibilité d'y avoir recours, cela pourrait le devenir.

M^{me} Vavassori répond à la deuxième question du député (PLR) sur les équipements des communes. Elle explique qu'il existe déjà un droit de préemption en matière d'équipement public.

Un député (PLR) se demande, alors, comment le département justifie que les communes indiquent faire usage de ce droit-là.

M^{me} Vavassori indique qu'elle ne peut se prononcer sur des considérations communales.

Un député (EAG) ajoute que Genève n'est pas dans un marché libre au sens du canton de Vaud ou du Valais, mais dans un marché contraint. Les autorités doivent considérer que le terrain a une part importante dans le prix global et qu'il faut maîtriser ce prix global pour faire des logements. Sur la question des promoteurs, peu de communes ont agi à la place des promoteurs, car les préemptions sont examinées par le Conseil municipal et bien souvent sont refusées quand des promoteurs viennent faire valoir leur droit légitime de construire. Il ne comprend pas pourquoi une municipalité viendrait se substituer illégitimement à la construction d'un promoteur. L'amendement tel qu'il est proposé est peut-être efficace du point de vue de son auteure, mais inefficace du point de vue des logements.

Un député (Ve) explique qu'il est souvent fait mention de planification en vigueur, mais dans beaucoup de situations, une parcelle est mise en vente dans un secteur où il n'y a pas de mise en vigueur. Il souhaite connaître le point de vue de l'Etat. Il se demande également la lecture que fait le département du PL et de l'amendement.

M^{me} Vavassori estime que, lorsqu'un bien-fonds est en zone de développement, cela doit suffire à déclencher le droit de préemption. Lorsque le droit de préemption a été créé, il agissait largement en amont d'une planification qui était mise en place, puisque les transactions se font avant même qu'un PLQ soit en force. Dire qu'une préemption ne peut s'effectuer qu'au moment de la planification en vigueur contraint le droit de préemption de l'Etat et des communes. L'absence d'obligation d'annonce peut amener à une absence d'informations : un certain nombre de cas de préemption pourraient ne plus être soumis au département. Pour le département, le PL et l'amendement restreignent ce droit de préemption. Pour exercer le droit de préemption, l'Etat doit faire une série d'opérations dans un délai relativement court et les conditions restrictives du PL et de l'amendement rendront le travail difficile.

Un député (Ve) souhaite rebondir sur la question posée par le député (PLR) sur l'usage par les communes du droit de préemption pour des équipements publics. Lorsque les communes ont un équipement public en projet dans un PLQ et que, pour des logiques de complément de programme ou de synergie, elles voient un sens à combiner sur deux parcelles proches un programme d'équipement public, si elles font usage du droit de préemption, elles utilisent celui qui a pour vocation l'équipement public. Si elles utilisent le droit de préemption dont on parle aujourd'hui, elles ne pourront construire que du logement et non de l'équipement public.

M^{me} Vavassori explique que cela correspond à la teneur actuelle de l'article 9 de la LGL qui prévoit que, lorsque l'Etat ou la commune fait usage du droit de préemption ou d'expropriation, il est tenu de construire dans le droit de superficie ou la construction de logement d'utilité publique. Il y a éventuellement des cas où il y a la possibilité d'échange de terrains acquis en vertu du droit de préemption ou d'expropriation, mais seulement si cela offre des droits à bâtir équivalents ou si cela permet une meilleure réalisation. De ce fait, l'article 9 de la LGL contraint l'usage de ces terrains.

Un député (Ve) demande où se situent les dispositions spécifiques pour l'équipement public.

M^{me} Vavassori répond qu'elles se situent à l'article 19 al. 8 de la LaLAT. Lorsqu'il y a une modification de zone qui est affectée à de l'équipement

public, les terrains compris dans cette modification de zone sont bravés d'un droit de préemption au profit de l'Etat ou des communes.

Un député (Ve) demande si cela est valable uniquement pour les modifications de zone qui mentionnent « équipement public ».

M^{me} Vavassori répond que cela est valable pour les zones qui sont affectées à de l'équipement public.

Un député (Ve) se demande si, lorsqu'ils se trouvent dans une MZ zone de développement sans mention et que l'on découvre, par exemple, qu'il est nécessaire de construire une école, la commune ne peut pas préempter en utilisant ce droit spécifique.

M^{me} Vavassori répond par la négative, car la zone n'est pas spécifiquement attribuée à cela. Dans ces cas de figure, le PLQ va prévoir l'équipement public pour les communes.

Un député (Ve) demande si, lorsqu'ils sont en présence de terrains purement privés, le PLQ va déterminer l'emplacement de l'école et il se demande si cela se fera sous forme de cession obligatoire.

M^{me} Vavassori répond qu'une cession obligatoire n'existe pas.

Un député (Ve) demande comment les parcelles finissent par appartenir à la commune.

M^{me} Vavassori explique qu'il n'est pas intéressant de construire une école pour un privé, donc les transactions peuvent normalement s'opérer. Le dernier recours est par l'expropriation, mais elle n'est pas en connaissance d'un cas spécifique où cela a été fait.

M^{me} Dulon ajoute qu'en théorie, ils peuvent avoir recours à l'expropriation, mais que cela n'a jamais été pratiqué.

Un député (Ve) demande si, lorsque les communes ont besoin de parcelles pour faire de l'équipement public, elles le font soit par MZ qui le prévoit, soit à travers le PLQ.

M^{me} Vavassori répond par l'affirmative, elle ajoute que cela peut aussi s'effectuer par concours ou par d'autres hypothèses, mais que pour avoir une réponse plus précise, il faudrait interroger ses collègues de l'aménagement du territoire.

Un député (Ve) demande si légalement le droit de préemption dont on parle aujourd'hui peut s'utiliser pour faire de l'équipement public.

M^{me} Vavassori répond par la négative, car la loi prévoit qu'on utilise ce droit de préemption pour effectuer de la construction de logements d'utilité publique au sens de la LGL.

Une députée (PLR) veut revenir sur la question du député (PLR) par rapport à la volonté des communes d'acquérir des parcelles qui ne seraient pas déclassées en zone d'utilité publique pour construire des équipements publics. Elle donne l'exemple des Cherpines : dans le projet de loi de modification de zone, il y a une zone affectée à de l'équipement public qui a été déclarée d'utilité publique pour la construction d'une école de culture générale, mais tout le reste du périmètre a été déclassé en zone de développement alors qu'ils savaient qu'il y aurait deux écoles primaires à construire et qu'il y aurait une très grande zone sportive à construire en prolongation de la zone sportive existante. Le projet de loi précise qu'il s'agit d'une « zone mixte destinée aux logements, mais aussi aux activités économiques et aux équipements publics de sport et de loisir ». Ils savaient pertinemment que les terrains sur lesquels seront construites les futures infrastructures ont des droits à bâtir qui devront être reportés ailleurs, d'où l'intérêt d'une commune de vouloir acquérir certaines parcelles pour pouvoir construire des équipements publics.

Un député (PLR) cite le président de l'ACG qui, lorsqu'il a été auditionné, expliquait qu'il n'avait aucune autre possibilité de contrainte à part le droit de préemption.

M^{me} Vavassori pense que, si une commune devait recourir à l'exercice du droit de préemption pour de l'équipement public communal, en cas de recours, l'autorité judiciaire annulerait la décision, car la commune ne pourrait démontrer qu'elle va faire du logement.

La présidente comprend que la LaLAT permet un droit de préemption des communes pour de l'équipement public, mais uniquement dans les zones affectées à de l'équipement public. Elle sait que l'on manque de ces zones, car il y a une tendance à faire des zones de développement plus larges. Elle constate que les communes utilisent de manière détournée le droit actuel de préemption pour faire de l'équipement public, de ce fait, elle se demande s'il n'y a pas un intérêt à prévoir un droit de préemption plus large des communes pour l'équipement public, y compris en dehors d'un terrain affecté à de l'équipement public.

M^{me} Vavassori répond qu'elle ne peut répondre pour les communes, mais que l'Etat a effectivement des besoins en équipements publics cantonaux et n'utilise pas le droit de préemption LGL pour répondre à ces besoins.

Un député (EAG) ajoute que, par expérience, le droit de préemption pour de l'équipement public veut dire que la commune achète directement le terrain pour construire une école primaire, par exemple ; il n'y a pas de report de droit à bâtir et cela pose des problèmes, car les propriétaires des parcelles, eux, réclament des droits à bâtir ailleurs. La logique est tout autre dans le droit de

préemption des collectivités publiques. A sa connaissance, le droit de préemption des collectivités publiques est utilisé pour acheter des terrains au prix en zone de développement et pas au prix où un propriétaire à côté des parcelles pourrait revendiquer à la fois le prix du terrain et les reports de droit à bâtir dans les PLQ.

Une députée (PLR) explique qu'une parcelle déclassée en zone de développement 3 peut avoir sur le PLQ une école à un endroit, et les droits à bâtir de cette école seront reportés ailleurs sur le périmètre et donc le terrain vaut exactement le même prix que la parcelle d'à côté.

Un député (EAG) explique que c'est ce qu'il croyait également, mais lorsqu'il participait aux assemblées publiques pour discuter avec les propriétaires, ils lui ont rappelé, comme magistrat, qu'il ne devait pas imaginer et laisser imaginer à des propriétaires qu'ils auraient des reports de droit à bâtir sur ces parcelles destinées à de l'équipement public.

La présidente a l'impression que les députés parlent de deux choses différentes : un député (EAG) parle de parcelles affectées à de l'équipement public et la députée (PLR) de parcelles non affectées à de l'équipement public.

La députée (PLR) explique qu'aux Cherpines, à part la parcelle pour l'ECG, le reste du périmètre était de la ZD sur les endroits où devaient se construire les écoles et les droits à bâtir ont été reportés ailleurs.

Discussion de la commission, 29 août 2022

Un député (Ve) trouve que la discussion pour construire de l'utilité publique était intéressante et il se demande s'ils ne pourraient pas auditionner quelqu'un de l'urbanisme pour avoir un complément d'information sur le déploiement des PLQ, sur la façon dont se répartissent les droits à bâtir, par exemple, afin de se forger une meilleure opinion.

Une députée (PLR) souhaiterait attendre la réponse du département à la proposition faite par le député (PLR) de reformuler l'amendement.

Un député (EAG) a l'impression que le PL n'avance pas et que le droit de préemption actuel est adapté à la situation du canton. S'il y avait une profusion de préemptions des communes, il comprendrait les préoccupations des auteurs du PL et de l'amendement, mais puisqu'il s'agit uniquement du regard de l'Etat sur ce qui se passe dans ces micro-zones de développement, il n'en voit pas l'utilité.

Un député (Ve) souhaite savoir si la députée (PLR) pourrait reformuler sa demande au département.

La députée (PLR) explique que le but de l'amendement et initialement du PL était une application du droit de préemption dans des limites définies dans l'amendement, car le droit de préemption est utilisé aujourd'hui plutôt comme un moyen de pression pour arriver à leurs fins par certaines communes. Elle souhaite que le droit de préemption soit utilisé dans l'intérêt général et non pour faire du chantage. Le département, ayant trouvé l'amendement trop libre d'interprétation, elle souhaite savoir si une reformulation est possible pour canaliser la mauvaise pratique du droit de préemption sans heurter la pratique du département.

La présidente demande au département s'il estime envisageables la reformulation et une éventuelle audition concernant le droit de préemption pour les équipements publics.

M^{me} Dulon prendra contact avec un homologue de l'office de l'urbanisme pour une audition et elle imagine que ce sera M. Pauli. Sur le sujet de la reformulation, le département a bien compris l'objectif souhaité et réfléchira à la possibilité de faire une formation convenable.

Une députée (S) trouve curieux de demander au département de faire une reformulation alors que le département n'était pas favorable à limiter l'usage du droit de préemption pour plusieurs raisons. Les députés ont la possibilité de faire des amendements, ils doivent prendre leurs responsabilités et proposer des amendements juridiquement solides.

M^{me} Dulon précise que le département n'a pas réellement le choix. Les députés ont demandé une reformulation et le département va y réfléchir.

Un député (PLR) estime qu'ils sont des politiciens de milice et ont la volonté que les choses soient correctement faites et correctement votées. Il rappelle le nombre de fois où le groupe de la députée (S) a demandé des reformulations plutôt que de voter quelque chose qui est susceptible d'être interprété. Il remercie le département d'accepter de réfléchir à une reformulation.

Prise de position écrite de l'ACG sur l'amendement

L'ACG étant dans l'impossibilité de se rendre disponible pour la séance de la commission qui lui a été proposée, elle a sollicité de s'exprimer par écrit, ce qu'elle a fait par courrier du 29 septembre 2022, les éléments principaux de ce courrier sont rapportés ci-dessous.

« Notre Comité, qui a abordé ce projet d'amendement lors de sa dernière séance, a considéré les éléments suivants.

S'agissant tout d'abord de l'alinéa 2 qui pose comme nouvelle exigence à l'exercice du droit de préemption le fait que l'Etat ou la commune démontre au propriétaire et au tiers-acquéreur que la transaction envisagée compromet la mise en œuvre de la planification en vigueur, notre organe exécutif a estimé que cette condition d'exercice présente des effets très similaires à l'exigence de l'existence d'un plan localisé de quartier en force telle qu'initialement proposée par le PL 13049.

En effet, on voit mal comment les collectivités pourraient démontrer que la vente projetée entre le propriétaire de la parcelle et le tiers-acquéreur compromettrait la mise en œuvre de la planification en vigueur si ladite planification n'est pas suffisamment avancée. Or, sachant que l'exercice du droit de préemption des collectivités publiques intervient généralement en amont de l'adoption des plans directeurs de quartier (PDQ) et des plans localisés de quartier (PLQ), une telle démonstration serait, en pratique, tout simplement impossible à réaliser.

Il est ainsi à craindre que cette proposition réduise à néant la possibilité pour le canton et les communes d'utiliser cet outil foncier pour acquérir les parcelles destinées à accueillir des logements d'utilité publique dans le cadre du développement envisagé.

Or, à défaut de pouvoir exercer ce droit, il est probable que les communes doivent se résoudre à recourir plus fréquemment à l'outil d'expropriation prévu par la LGL pour acquérir lesdits terrains, avec la conséquence indésirable de devoir déloger des familles qui s'y seraient récemment implantées.

Notre Comité a également examiné [l'amendement proposé à l'art. 4, al. 3 LGL qui vise, en substance, à annuler le caractère répréhensible du non-respect de l'obligation faite au propriétaire qui entend aliéner son bien-fonds d'en aviser les collectivités publiques (découlant de l'art. 4, al. 1) au profit d'une disposition consacrant la caducité du droit de préemption si le droit d'être entendu du propriétaire et du tiers-acquéreur n'était pas mis en œuvre par les collectivités.

Sur ce point, notre organe exécutif a considéré qu'il n'était pas admissible que le seul moyen juridique existant permettant d'assurer que les propriétaires respectent leur obligation d'annonce auprès du Conseil d'Etat et de la commune concernée soit supprimé de la sorte.

A la lumière de ces éléments, notre Comité a défavorablement préavisé cette proposition d'amendement, cela au même titre que le projet de loi 13049.

Pour le surplus et comme nous l'avons indiqué lors de notre audition devant la commission le 14 mars dernier, le droit de préemption inscrit dans

la LGL a été utilisé avec beaucoup de parcimonie par les municipalités genevoises jusqu'à aujourd'hui et toute limitation de cet outil foncier en mains des collectivités publiques ne trouverait dès lors aucune justification valable. »

Audition du département du territoire, OCLP et OU, 14 novembre 2023

M^{me} Monico-Collomb, juriste à l'OCLPF, souhaite revenir brièvement sur la réflexion de l'OCLPF au sujet de l'amendement PLR, transmise la semaine dernière. En préambule, elle rappelle que le Conseil d'Etat est opposé à la modification des articles 3 et 4 de la LGL puisqu'il a été démontré que le droit de préemption est utilisé de manière raisonnée et parcimonieuse. Il a été demandé à l'OCLPF de se pencher sur l'amendement PLR pour proposer une révision des articles 3 et 4 LGL, qui correspondrait à la pratique de l'Etat en matière de préemption. L'OCLPF a fourni une réflexion ainsi qu'un tableau qui contient la version actuelle des articles 3 et 4 LGL, et les versions successives proposées.

Dans sa réflexion, le département a prévu que l'article 3, alinéa 1 LGL resterait identique à celui proposé par le PL et l'amendement PLR, c'est-à-dire que la dernière phrase de cet alinéa serait supprimée : « Le droit de préemption ne peut s'exercer qu'aux fins de construction de logements au sens de la présente loi. » Les alinéas 2 et 3 de l'amendement PLR, quant à eux, seraient maintenus dans leurs structures, mais légèrement modifiés sur le fond. Dans l'alinéa 2 : « lorsque l'Etat ou la commune démontre que la transaction considérée compromet la mise en œuvre de la planification en vigueur » devient « lorsque la transaction considérée est de nature à compromettre les objectifs de la zone de développement ». Cette notion « d'objectifs de la zone de développement » s'inscrit dans le cadre de l'article 3 al. 1 LGL puisqu'il faut une zone de développement pour que le droit de préemption puisse s'exercer. Supprimer la « mise en œuvre de la planification en vigueur », éviterait une complication liée au fait que, comme déjà expliqué, la préemption s'exerce dans la majorité des cas en amont d'un plan localisé de quartier en force. L'alinéa 3 de l'article 3 LGL reprendrait la teneur de l'amendement du PLR en l'élargissant légèrement : « aux fins de construction de la part de logements d'utilité publique prévue par l'article 4A, alinéa 1, lettre a LGZD » deviendrait « aux fins de construction de la part de logements d'utilité publique prévue par les articles 4A, alinéa 1, lettre a ou lettre c, et 4B LGZD ». De plus, il faudrait aussi mentionner, pour être exhaustif par rapport à l'article 4A, alinéa 4, lettre a LGZD : « et aux fins de construction de logements d'utilité publique dans les zones de développement 4B et 4B protégées ». Comme dans l'amendement PLR, les alinéas 2 à 4 actuels deviendraient les alinéas 4 à 6. Enfin, l'article 4, alinéa 3 LGL serait remis dans sa version actuelle, soit :

« Tout contrevenant à la présente disposition est passible de l'amende. » Elle rappelle que ces modifications émanent d'une demande de la commission, mais que l'Etat ne dépose pas de projet d'amendement, puisqu'il demeure opposé à la modification des articles 3 et 4 LGL.

Une députée (PLR) demande si le département pourrait détailler les raisons de l'ajout de la lettre c sur l'alinéa 3.

M^{me} Monico-Collomb explique que cela permettrait à l'Etat de préempter le cas échéant pour construire des logements d'utilité publique sur les 13% de part libre.

La députée (PLR) demande si cela sera pour légitimer l'utilisation de 46% au lieu des 33% prévus.

M^{me} Monico-Collomb répond que, le cas échéant, si, par hypothèse, le tiers de la lettre « a » était déjà réalisé, alors l'Etat pourrait préempter aux conditions établies, mais sur les 13% restant pour construire des logements d'utilité publique.

Une députée (PLR) demande si cela correspond à la pratique actuelle de l'Etat.

M^{me} Vavassori, directrice des opérations et de la planification foncière à l'OCLPF, répond qu'il est difficile de se prononcer, car ils sont limités par la LGL. Actuellement, l'Etat ne peut préempter pour construire des logements d'utilité publique qu'au sens de la LGL. Si le dernier tiers de l'article 4A LGZD permet une part libre, il est alors possible d'y faire du LUP puisque la loi est rédigée de telle sorte. Le département a, de ce fait, jugé bon de le préciser. Par exemple, en cas de risque de création d'une dureté foncière, lorsque l'Etat doit préempter et que le tiers de LUP prévu par l'article 4A, alinéa 1, lettre a LGZD a déjà été réalisé, mais qu'ils sont en présence d'un cas de préemption où une famille s'installe, l'Etat doit pouvoir intervenir. En ce sens, cela correspond à la pratique de l'Etat.

La députée (PLR) explique, au sujet de l'article 4, alinéa 3, que le PL et la réflexion sur l'amendement PLR du département visent deux choses différentes. Elle se demande de ce fait, s'il n'était pas possible de cumuler les deux.

M^{me} Vavassori répond qu'à leur sens, les deux versions de l'article 4 alinéa 3 LGL visent deux objectifs différents. Lorsque l'Etat envisage de préempter, il doit respecter le droit d'être entendu et, s'il ne le fait pas, il est évident que la Chambre administrative va l'annuler. L'article 4 alinéa 3 LGL actuel vise l'annonce d'un cas de préemption : si le propriétaire contrevient à l'obligation d'annonce, il est passible d'amende. De ce fait, le département relie cet alinéa 3 à l'article 4, alinéa 1. Dans l'amendement PLR, « Tout

manquement rend caduc l'exercice du droit de préemption » fait référence au manquement du Conseil d'Etat, de ce fait, la formulation proposée dans le PL et les amendements ne permettent pas d'atteindre le but recherché : l'obligation d'annonce est celle du propriétaire, le Conseil d'Etat doit respecter le droit d'être entendu, mais il n'a pas, en ce sens, une obligation.

Un député (MCG) comprend que l'article rajouté est une légère extension du droit de préemption puisqu'aujourd'hui ils sont limités par les articles de la LGL.

M^{me} Vavassori répond que ce n'est pas une extension, les auteurs du PL et de l'amendement PLR souhaitaient relier l'exercice du droit de préemption à l'article 4A LGZD. De ce fait, pour le département, dès qu'il y a rapprochement avec l'article 4A LGZD, ils ont réfléchi à leur façon d'appliquer le droit de préemption, à savoir de manière préventive. La rédaction telle qu'elle est proposée actuellement restreindrait la possibilité que l'Etat intervienne à des fins préventives.

Le député (MCG) ne comprend pas pourquoi le département, dans sa proposition, indique vouloir changer la loi, mais paradoxalement, dans son discours, indique que la loi va très bien.

M^{me} Vavassori réitère le bon fonctionnement de la loi actuelle, mais explique qu'à partir du moment où le postulat est élargi, ils en ont rediscuté.

Le député (MCG) indique qu'avec la loi actuelle, l'Etat ne pourrait agir sur les 13%.

M^{me} Vavassori répond que l'Etat pourrait agir sur les 13% libres en y construisant des HLM, HM et HBM.

Le président explique que le PL prévoyait pour l'article 4, alinéa 3, avec l'alinéa 2, une section en cas de violation par l'Etat du droit d'être entendu et, avec la modification proposée par le département, il se demande le type de sanction liée au droit d'être entendu.

M^{me} Monico-Collomb répond que la sanction serait celle prévue par le droit de procédure administrative.

M^{me} Vavassori répond que pour constater le manquement de l'Etat, à savoir qu'il n'a pas respecté le droit d'être entendu des parties, elle imagine qu'il serait possible de faire recours auprès de la Chambre administrative pour qu'elle en constate l'annulabilité.

Le président explique que la violation du droit d'être entendu peut, certes, être réparée dans une procédure de recours, mais que cela n'entraînerait pas une caducité du droit de préemption. C'est pourquoi les auteurs du PL tenaient

à le préciser, avec la modification du département, cette sanction de la violation du droit d'être entendu disparaît.

M^{me} Vavassori indique que le manquement serait constaté sur recours.

Le président préférerait maintenir l'alinéa 3 et, le cas échéant, garder l'alinéa proposé par le département, mais indiquer qu'il se référerait à l'alinéa 1 et non l'alinéa 2.

M^{me} Monico-Collomb indique que cela serait problématique puisque l'alinéa 3 de l'amendement PLR viendrait durcir la loi sur la procédure administrative actuelle.

Le président explique qu'accorder le droit d'être entendu est un adoucissement et non un durcissement puisque le droit d'être entendu est un droit fondamental.

M^{me} Vavassori comprend la volonté de sanctionner l'Etat pour un éventuel manquement du droit d'être entendu, mais elle indique qu'à sa connaissance, aucune jurisprudence n'indique que l'Etat ne respecte pas le droit d'être entendu. Elle estime donc qu'il s'agit d'une défiance vis-à-vis de l'Etat.

M. Pauli, secrétaire adjoint à l'OU, explique que le droit d'être entendu peut être rectifié après coup, mais qu'à son sens, il agit plutôt lors d'une explication manquante qui est motivée et complétée par la suite. Si l'Etat rate un délai, il le voit mal intervenir a posteriori. Il estime que le risque qu'un propriétaire n'avertisse pas l'Etat est plus important, c'est pourquoi la loi est faite ainsi. Il ajoute qu'à la lecture du PV du 3 octobre 2022, il semble qu'il avait été auditionné pour le droit de préemption sur les équipements publics.

Le président donne la parole à une députée (PLR) qui était présidente lors de la séance du 3 octobre 2022.

La députée (PLR) explique qu'en effet, lors du 3 octobre 2022, une représentante de la commune de Plan-les-Ouates expliquait que, lorsqu'une commune souhaitait faire une préemption dans le but de LUP, ils utilisaient la préemption de la LGZD et que, après négociations, ils ne faisaient pas de LUP. La commission se demandait s'il n'était pas nécessaire de faire un droit de préemption pour les équipements publics puisqu'il n'en existe pas.

M. Pauli répond qu'effectivement, dans les outils fonciers existants pour matérialiser un PLQ, il n'existe pas de droit de préemption pour de l'équipement public en zone de développement ordinaire. En 2015, ils ont créé un outil de cession gratuite qui est, à son sens, une petite avancée, même si ce n'est pas un droit de préemption pour de l'équipement public.

Le président ajoute que les propos de M. Pauli correspondent à ceux tenus par la Ville de Genève lors de leur audition.

Un député (PLR) explique qu'il y aurait un problème de temporalité, selon lui, au moment de l'exercice du droit de préemption, il est difficile d'expliquer qu'il y a un abus par rapport à cette problématique. Dans le cadre de la réalisation d'un PLQ, il est possible de céder gratuitement les droits à bâtir en échange de faire, dans le cas de Plan-les-Ouates, le centre sportif. Le centre sportif était prévu par le plan directeur communal et c'était dans cet objectif que le droit de préemption LGZD avait été exercé et personne ne s'en était plaint. Il ne voit pas comment il serait possible de remettre en cause l'exercice par les communes du droit de préemption au motif qu'elles feraient de l'équipement public, par exemple, une école et non des logements LGL.

Le président explique que les communes utilisaient le droit de préemption comme menace, mais sans y avoir recours réellement, pour leur permettre d'obtenir des conditions favorables.

M. Pauli entend que des abus peuvent avoir eu lieu, mais insiste sur le fait que l'Etat, lorsqu'il est en mesure de le faire, contrôle. L'Etat peut vérifier auprès du registre foncier, lorsqu'un recours au droit de préemption est effectué, qu'il a bien été utilisé pour faire du logement. En ce qui concerne le droit de préemption pour l'équipement public, la question de la base légale se pose. Les projets traités par le département confirment la nécessité de placer des écoles. Il y a l'outil d'un report de droits à bâtir qui fonctionne correctement lorsqu'il est cadré, mais dans certaines situations il n'est pas utilisable. Le problème date puisque, lorsque la LGZD a été créée, en 1957, le conseiller d'Etat de l'époque pensait qu'il y aurait un plan de remaniement foncier, finalement un plan de remaniement urbain a été effectué en 1965, mais il était trop compliqué et n'a jamais été appliqué. C'est pourquoi l'outil finalement mis en place a été la cession gratuite en contrepartie de droits à bâtir. De plus, jusqu'en 1987, les zones d'équipement public n'existaient pas. Il confirme que, dans les zones de développement ordinaire, même si un PLQ prévoit un espace, il n'y a pas de droit de préemption qui permet d'intervenir, ce qui peut amener à des dérives.

Un député (Ve) observe que, dans un nombre important de PLQ, il manque des écoles ou les écoles sont rajoutées par la suite à la place d'un parc, par exemple. Il se demande s'il ne faudrait pas réfléchir à un droit de préempter ad hoc. De plus, il se demande, dans un PLQ classique, lors de l'identification très en amont d'un espace pour une école, comment se passent les négociations foncières et comment s'effectue la discussion entre la commune et le propriétaire.

M. Pauli répond qu'un processus de concertation a lieu. Une des difficultés qu'ils peuvent rencontrer est que, par exemple, lorsqu'ils sont sur un territoire comme les Cherpines, où il n'y a rien autour, il est facile d'arriver avec un

report de droits à bâtir. En pleine ville, cela devient difficile, car lorsqu'ils se trouvent dans un territoire fortement urbanisé, ils n'arrivent pas à faire un report de droits à bâtir. Dans ces situations, les propriétaires, chez lesquels ils viendraient faire cette surface d'équipement public, se retrouveraient expropriés matériellement et il faudrait réfléchir à des changements plus drastiques, comme un changement de zone. Peu de PLQ prévoient des secteurs d'équipements publics, il s'agit en général de terrains déjà acquis à l'amiable sur lesquels est rajouté un PLQ.

Un député (Ve) comprend que les cas où cela se passe bien sont les cas où la commune a déjà acquis un terrain en amont. Dans l'hypothèse où ça n'aurait pas été le cas et où l'identification arriverait tardivement, il se demande si l'idéal serait une identification dans un PLQ ou une modification de zone.

M. Pauli explique qu'il faudrait faire un plan directeur de quartier bien contraint et se rendre compte qu'une école serait profitable à tel endroit. Il n'est pas possible de simplement faire un PLQ et de dire qu'une surface est réservée à de l'équipement public, l'unique solution est l'opération de report.

Un député (Ve) demande s'il n'y a pas une possibilité de cession obligatoire.

M. Pauli répond que cela fonctionne uniquement s'ils arrivent à reporter les droits à bâtir du terrain ailleurs.

Un député (EAG) explique que concrètement acquérir des droits à bâtir pour une école est très compliqué aujourd'hui. Il s'agit d'un processus de consultation, cela implique de se retrouver devant des propriétaires qui n'ont pas de droits à bâtir, car ils se trouvent dans un PLQ où l'implantation d'une école a été décidée et que les reports de droits à bâtir ne sont pas disponibles. C'est pourquoi les municipalités ont beaucoup de difficulté à acheter les terrains, car, bien souvent, elles doivent payer pour réagréer des terrains qui sont souvent soit en 3^e zone de développement soit en zone ordinaire. Il ne parle même pas d'acheter des logements pour la majorité de la population, car les promoteurs actuels ont la possibilité de s'offrir deux ou trois appartements et les communes qui veulent acheter n'en ont pas les moyens. Le département octroie un certain nombre d'avantages à des promoteurs. Il n'est pas d'accord avec le président lorsque celui-ci affirme que les municipalités ont le moyen de les contraindre, l'inverse se passe. Les propriétaires qui sont depuis 30 ans dans leurs propriétés à raison bloquent des PLQ et la municipalité essaie de débloquent des PLQ pour faire des logements. Il estime que le président a une manière de transformer la réalité qui lui convient.

Un député (Ve) demande si la création d'un droit de préemption spécifique pour de l'équipement d'utilité publique arrangerait le département et, si c'est le cas, il demande si le département a des propositions.

M. Pauli répond que, s'il devait y avoir un droit de préemption pour de l'équipement d'utilité publique, il se trouverait dans la LGZD. Il penserait à un article qui renverrait au mécanisme par analogie au droit de préemption pour les zones de développement, ce serait un outil qui compléterait ceux à disposition, mais il ajoute que la réflexion sort du cadre du projet.

Discussion, amendement bis du PLR, 11 décembre 2023

La présidente sort quelques instants de sa fonction de présidente pour expliquer l'amendement qu'elle a déposé sur ce PL. Cet amendement porte sur l'art. 3 de la LGL.

Amendement bis de la députée PLR

Conditions d'exercice

² Le droit de préemption ne peut s'exercer qu'aux conditions cumulatives suivantes :

- a) l'Etat ou la commune démontre que la transaction considérée est de nature à compromettre les objectifs de la zone de développement ;
- b) le droit de préemption ne s'exerce qu'aux fins de la construction de la catégorie de logements d'utilité publique prévue par l'article 4A, alinéa 1, lettre a, de la loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957, à l'exclusion de toute autre catégorie de logements.

Art. 4, al. 3 (nouvelle teneur) et al. 4 et 5 (nouveaux)

³ Tout manquement à cette obligation rend caduc l'exercice du droit de préemption.

Réalisation des logements

⁴ Si l'Etat ou la commune n'est pas en mesure de respecter l'obligation figurant à l'article 3, alinéa 2, lettre b, ci-dessus dans les 5 ans après avoir acquis un bien-fonds en faisant usage du présent droit de préemption, alors, le bien-fonds doit être proposé, dans les 6 mois, au tiers-acquéreur aux conditions préalablement convenues avec son vendeur. Si le tiers-acquéreur ne souhaite plus acquérir, l'Etat ou la commune est tenu de revendre le bien-fonds après avoir fait une offre publique de vente et ce, dans un délai de 6 mois. Le délai de 5 ans peut être reconduit une fois pour un nouveau délai de même durée en cas de juste motif.

⁵ L'Etat tient un registre des terrains préemptés en application du présent droit de préemption.

L'alinéa 1 reste inchangé par rapport au PL initial (soit « Les biens-fonds faisant l'objet d'une modification des limites de zones, au sens de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987, et les biens-fonds sis en zone de développement, au sens de la loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957, qui peuvent être affectés à la construction de logements, sont grevés d'un droit de préemption au profit de l'Etat et des communes intéressées »).

En revanche, elle propose de modifier l'art. 3, al. 2 de la manière suivante : « ² Le droit de préemption ne peut s'exercer qu'aux conditions cumulatives suivantes : a) l'Etat ou la commune démontre que la transaction considérée compromet la mise en œuvre de la planification en vigueur ; b) le droit de préemption ne s'exerce qu'aux fins de la construction de la part de logements d'utilité publique prévue par l'article 4A, alinéa 1, lettre a, de la loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957, à l'exclusion de toute autre catégorie de logements ». Autrement dit, elle a repris l'idée par rapport à l'application du département : les communes et l'Etat ne pourraient préempter que dans un cas qui compromettrait la planification, par exemple si une famille décide de s'établir au milieu du périmètre ou si les prix sont trop élevés ou si les dispositions de l'article 4A, alinéa 1, lettre a de la LGZD ne sont pas respectées. La députée (PLR) a laissé la possibilité aux communes ou à l'Etat de préempter uniquement pour faire du LUP (et pas pour faire une autre catégorie de logement). Concernant l'art. 3, al. 6 indiquant que « Un droit de préemption au profit de l'Etat ou des communes intéressées greève les biens-fonds compris dans les zones affectées à l'équipement public en zone de développement et nécessaires à la satisfaction des besoins d'équipement de l'Etat, des communes, d'établissements ou de fondations de droit public en vertu de l'article 19 al. 8 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987 », la députée (PLR), suite à une discussion avec le département, a réalisé que cet alinéa pose problème dans le cadre de la LGL, car il s'agit d'un principe déjà existant dans la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT) ; il s'agit donc d'un droit hors LGL.

Concernant l'art. 4, al. 3 de la LGL, elle propose de supprimer la proposition d'amendement de l'article initial, qui proposait la formulation suivante « ³ Tout manquement à cette obligation rend caduc l'exercice du droit de préemption ». La présidente souligne que le département avait déjà déposé un amendement de ce type à l'époque, tout en précisant que le Conseil d'Etat était défavorable au PL 13049 ; cet amendement ne constituait donc pas une variante plus acceptable de ce PL, mais simplement une proposition juridiquement plus juste pour le Conseil d'Etat. Leur proposition demandait à

l'art. 3, al. 2, let. a, plutôt que de devoir « démontrer » que la transaction était compromettante, à ce que la transaction soit considérée d'office comme compromettante si les objectifs de la zone de développement n'étaient pas remplis.

M^{me} Monico-Collomb, juriste à l'OCLPF, précise que la modification qui est proposée par le département à l'art. 3, al. 2, let. a, est l'idée que l'Etat ou les communes qui préemptent n'aient pas d'exigences formelles de démonstration par rapport au fait que la transaction compromettrait les objectifs de la zone de développement, compte tenu du bref délai à disposition pour préempter.

La présidente remercie M^{me} Monico-Collomb de ces explications. Elle ajoute, en termes d'échéance, que ce PL sera d'office envoyé en séance plénière à la fin du mois de décembre. Si la commission ne parvient pas à trouver un accord lors de la présente séance, il est aussi possible d'obtenir, en plénière, un renvoi en commission avec un délai de 6 mois supplémentaires pour traiter ce PL.

Une députée (S) signale qu'il y avait un amendement PLR et demande si celui de la députée (PLR) le remplace. Elle demande également si elle le conserve par rapport à l'amendement déposé par le Conseil d'Etat.

La présidente indique que son amendement remplace le précédent amendement PLR et précise que celui du département n'a pas été formellement déposé.

M^{me} Dulon ajoute qu'il ne s'agit pas d'un amendement déposé par le Conseil d'Etat, qui souhaite le maintien de la loi actuelle, mais, suite aux discussions menées dans le cadre de cette commission, il leur a été demandé de rédiger une proposition qui correspondrait juridiquement. En revanche, cette proposition n'est pas déposée formellement comme amendement au nom du Conseil d'Etat. Elle ignore si un membre de la commission souhaite reprendre cette proposition à son compte, mais rappelle que le département a fait la rédaction à la demande de la commission suite aux débats.

M^{me} Monico-Collomb indique que cet amendement équivaut à une modification de l'art. 3, al. 2, let. a, et un ajout à la let. b.

La présidente rappelle que cette proposition a été transmise il y a déjà longtemps aux membres de la commission.

Un député (LC) demande quelle était la teneur de cette proposition.

La présidente lit les propositions suivantes : « a) Le droit de préemption ne peut s'exercer que lorsque la transaction considérée est de nature à compromettre les objectifs de la zone de développement. b) Le droit de

préemption peut s'exercer aux fins de construction de la part de logements d'utilité publique prévue par les articles 4A, alinéa 1, lettre a ou lettre c, et 4B de la loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957, à l'exclusion de toute autre catégorie de logements ».

M^{me} Monico-Collomb propose d'ajouter l'article 4A lettre c pour, le cas échéant, que l'Etat et les communes puissent, si besoin, préempter pour construire des LUP sur les 13% de libre.

Un député (LC) rebondit sur ces propos et déclare avoir un problème avec cet élément. Il tient à rappeler pourquoi il existe 13% de libre par rapport à l'art. 4A LGZD, à savoir une raison juridique. En effet, il n'est pas possible de prévoir, dans une loi, un tiers pour les pleines propriétés, raison pour laquelle il n'a pas été possible d'appliquer dans la loi le principe exact des 3 tiers : 33% de LUP, 33% de ZD-LOC et 33% de PPE. Ce dernier élément impliquerait que les propriétaires n'auraient pas d'autre option que de vendre ce qui serait problématique sous l'angle de la garantie au droit à la propriété. Néanmoins, il a toujours été garanti (et il peut ressortir les procès-verbaux) que le troisième tiers – 20% de PPE plus 13% de libre – serait consacré à de la PPE. Il ne convient pas de dire aujourd'hui que ces 13% sont consacrés à du LUP ou à une autre catégorie. En ce sens, cette disposition lui paraît inacceptable.

Une députée (S) estime que c'est faux.

Un député (LC) répond que ces 13% n'étaient pas dédiés à faire du LUP.

La députée (S) pense qu'il s'agit d'une question de libre appréciation.

Un député (LC) répète que ces 13% sont libres, car il n'est pas possible d'inscrire, dans la loi, 33% de PPE.

Une députée (S) rappelle qu'il n'y avait pas de majorité pour accepter cette proposition.

Une députée (PLR) interroge le département concernant la part de LUP à l'art. 3, al. 2, let. b, de l'amendement. Elle comprend que cette part de LUP constitue les 33%. Elle demande par qui est réalisé le reste du pourcentage de droit à bâtir de la parcelle.

M^{me} Dulon répond qu'ils ne sont de toute façon pas réalisés par l'Etat, car l'Etat ne réalise pas.

La députée (PLR) donne l'exemple d'une commune qui préempte une parcelle : par rapport à l'amendement qui dit « aux fins de la construction de la part de logements d'utilité publique prévue par l'article 4A, alinéa 1, lettre a de logement prévu par l'article 4A LGZD », elle demande qui fait quoi du reste de cette parcelle.

M^{me} Dulong répond que le reste ne peut pas être préempté pour faire du LUP et qu'il faut que ce soit un tiers pour réaliser la part de logement locatif non aidé (ZD-LOC) et la part de PPE, par exemple.

La députée (PLR) fait remarquer que l'entité qui va acheter la parcelle va l'acquérir dans son entier et donc l'entier des droits à bâtir. Cette entité sera donc obligée de s'arranger avec un tiers pour revendre les 66% de droit à bâtir qui reste.

M^{me} Dulong répond que cela dépend de l'échelle ; cette parcelle peut constituer un tout petit bout d'un grand PLQ, par exemple.

La députée (PLR) fait l'hypothèse d'une seule parcelle dans une zone où toutes les autres parcelles ont déjà été vendues.

M^{me} Dulong explique que, si dans un PLQ une partie des droits à bâtir a déjà été réalisée, il faut voir quels types de logements ont été déjà réalisés (LUP, PPE, ZD-LOC) ; si tout a été réalisé dans un pourcentage à parts égales, il reste la même chose. En général ce n'est pas le cas quand il reste une seule chose à réaliser ; s'il reste la PPE, par exemple, l'Etat ne préemptera pas.

La députée (PLR) a une question sur l'art. 3, al. 6 : l'amendement déposé par la députée (PLR) dit que « Un droit de préemption au profit de l'Etat ou des communes intéressées grève les biens-fonds compris dans les zones affectées à l'équipement public ». Elle s'interroge, par rapport à ce PL, sur le fait que certaines communes ont besoin de préempter des parcelles pour réaliser des équipements publics qui ne sont pas prévus en zone affectées à l'équipement public. En effet, il existe des PLQ où il n'y a pas de zone d'équipements publics ; elle donne l'exemple de sa commune où ils souhaitaient faire un centre sportif sur une zone qui n'était pas affectée à l'équipement public. Il s'agit de parcelles avec des droits à bâtir qui coûtent leur prix et ces droits à bâtir sont reportés ailleurs sur le périmètre, ce qui permet de réaliser des équipements publics dans des zones qui ne sont pas affectées à l'équipement public. Si cet amendement était voté, le centre sportif n'aurait pas pu forcément être réalisé.

M^{me} Dulong explique que le département a pris connaissance de l'amendement de la députée (PLR) le jour-même. Ils n'ont donc pas pu consulter leurs collègues de l'office de l'urbanisme pour s'assurer des implications que cet amendement pourrait avoir. Néanmoins, ils ont relevé que cet alinéa se trouvait déjà dans une autre loi et, si la commission devait adopter cet amendement, il faudrait ensuite voir sur quelle base le droit de préemption devrait être appliqué dans un cas d'équipement public (à savoir l'application de la LGL ou de la LaLAT).

La députée (PLR) pense que ce sont des opérations qui peuvent se faire avant que les PLQ soient décidés. Elle pense que plusieurs mutations se font en cours de réalisation.

M^{me} Dulon précise que ce n'est pas le département qui a déposé cet amendement.

La députée (PLR) s'adresse à la députée (PLR) en expliquant que, si les PLQ ne sont pas réalisés, il n'y a aucune zone affectée à l'équipement public en zone de développement qui est déterminée et au moment où il y a la répartition des droits à bâtir sur les différentes zones du PLQ, ce n'est pas parce qu'une parcelle a été acquise à un endroit que ces droits à bâtir vont se réaliser à cet endroit précis. Cet amendement, formulé ainsi, est vraiment problématique, en empêchant de réaliser les équipements publics en dehors des zones affectées à cet effet. Il lui semble que les zones affectées à des équipements publics ne dégagent, en général, pas de droit à bâtir.

M. Perrella, attaché de direction à l'OCLPF, confirme qu'il n'y a pas de droit à bâtir.

La députée (PLR) indique que, dès lors, ce seront des parcelles automatiquement acquises par les communes sans le droit de préemption.

La présidente répète que l'art. 3, al. 6 ne paraît pas opportun suite à l'explication du département et ne voit pas d'inconvénient à renoncer à cet amendement. Elle rappelle que le PL initial, tel qu'amendé, n'a pas pour but de revoir l'injustice des communes qui n'auraient pas pu préempter à un certain moment, mais de définir le droit de préemption tel qu'il existe pour la réalisation de LUP. Comme cela a déjà été évoqué, la possibilité de préempter pour faire des équipements publics existe dans la LaLAT, qui prévoit déjà un droit de préemption pour les communes pour réaliser des équipements publics. Ainsi, l'amendement déposé à l'art. 3, al. 6 n'est pas approprié, car il mélange deux lois et intègre des modifications qui n'ont rien à voir avec la réalisation de logements LGL. Elle suggère donc de supprimer cet alinéa 6 et, si le souhait est de régler ce problème des communes, il convient de le faire par le biais d'un autre PL qui modifie une autre loi, par exemple la LaLAT.

Un député (Ve) rebondit sur ce propos : il trouverait opportun de faire d'autres choses en présentant d'autres projets de lois, car il lui semble que cela fait un moment que la commission tourne autour du pot sur ce PL sans trouver de propositions réellement convaincantes. De son point de vue, même s'il apprécie la proposition d'amendement effectivement au goût du jour, il lui semble très compliqué de démontrer qu'une transaction compromet une mise en œuvre de la planification et se demande sur quels critères cet élément serait

évalué. Il lui semble qu'il faut revenir à cette paix du logement (« paix des braves ») installée il y a quelques années et s'en tenir à l'application de l'art. 4A LGZD qui règle bien la question de la répartition des catégories de logement. Il rappelle que le droit de préemption n'est pas une manière d'empiéter sur la répartition de l'art. 4A LGZD ; il a d'ailleurs été démontré que le droit de préemption est utilisé de façon très modérée, même s'il y a eu deux ou trois effets d'annonce dans les conseils municipaux ou des exécutifs qui ont voulu faire du bruit et créer de la crainte – certes audible – mais sans constater pour autant une flambée de l'utilisation du droit de préemption. Il s'agit avant tout d'un outil qui permet à la collectivité d'entrer en discussion avec des propriétaires des parcelles ou des promoteurs pour que les quartiers puissent se réaliser dans le sens du bien commun. Il déclare que le groupe des Vert-e-s est prêt à voter ce PL lors de la présente séance et, le cas échéant, refusera l'entrée en matière.

Un député (LC) tient à répondre au député (Ve) : des négociations importantes ont été menées en 2020 et ont donné lieu à des résultats positifs dont il dit se réjouir pour les citoyens genevois. En regardant honnêtement l'art. 4A LGZD, indépendamment de la question de la PPE, il s'aperçoit que le droit de préemption ne sert, aujourd'hui, à rien, dès lors qu'il amène de toute façon à la construction de LUP. Il rappelle que le système du droit de préemption a été introduit en 1970, car il n'existait aucun moyen de contraindre, sur un périmètre donné, qui que ce soit – communes, Etat, particuliers – de créer des LUP. Avec le système actuel du 4A LGZD, il existe une réelle obligation, tant et si bien que l'exercice du droit de préemption n'a plus aucune utilité. En outre, il demande de disposer d'un délai supplémentaire pour examiner les amendements, car il ne se souvient pas des amendements déposés par le Conseil d'Etat et souhaiterait également pouvoir examiner celui de la députée (PLR) avant de procéder au vote. Il suggère de laisser ce PL partir en séance plénière avant de pouvoir revenir devant la commission (il précise d'ailleurs qu'il n'y a aucune urgence sur ce PL), afin qu'il puisse proposer de nouveaux amendements et tenter de parvenir à un consensus. En résumé, il trouverait opportun de ne pas voter sur ce PL lors de la présente séance et préconise de l'envoyer en plénière pour un renvoi ultérieur en commission.

Un député (Ve) souhaite répondre sur ces points de vue un peu différenciés sur l'utilité du droit de préemption face à l'art. 4A LGZD. Le droit de préemption permet, la plupart du temps, à la collectivité d'entrer en discussion lors d'une vente avec les propriétaires ou les acheteurs pour obtenir des éléments qui sont importants pour la collectivité. Autrement dit, le droit de préemption permet, la plupart du temps, d'ouvrir un dialogue, mais n'est

ensuite pas formellement appliqué, car le plus souvent des accords gré à gré sont trouvés. Par rapport à un autre point qui consiste à dire que l'art. 4A LGZD produit déjà le résultat visé, le député (Ve) ne pense pas que ce soit complètement vrai dans la mesure où, s'il est vrai que certains privés font du LUP, il s'agit quand même d'une part très minoritaire, car ce ne sont pas des types de logements qui intéressent en priorité les acteurs privés. En d'autres termes, s'il existe un secteur où des privés ne veulent absolument pas vendre à des acteurs qui font des LUP – fondations, FPLC, communes ou autres –, il est possible de se retrouver dans un quartier où les LUP seront réalisés à la fin. S'il ne s'agit pas d'un problème majeur en soi, dans la logique de la mixité et d'anticiper sur la vision du quartier, il lui semble que c'est aussi un point fort du droit de préemption.

M^{me} Dulon rappelle que le département s'est déjà exprimé sur l'utilité du droit de préemption tel qu'il existe aujourd'hui dans la loi. Le droit de préemption a une vraie utilité, même s'il est utilisé de manière parcimonieuse, car, au-delà des catégories des logements prévus par l'art. 4A LGZD, il y a une possibilité de préempter dans le cas où, par hypothèse, un propriétaire acquiert une villa et n'a aucune envie de développer le terrain, ce qui lui donne la possibilité de bloquer le développement du PLQ. C'est cet élément qui incite l'Etat à utiliser le droit de préemption, à savoir tout simplement d'éviter de bloquer le développement prévu. Il s'agit, le plus souvent, de familles qui souhaitent acquérir des villas sur un terrain déclassé dans l'objectif d'y habiter les années suivantes. En ce sens, elle soutient que le droit de préemption possède une utilité pour l'Etat.

Un député (LC) donne raison à M^{me} Dulon, c'est pourquoi il pense que le PL déposé était un peu trop radical ; il n'avait, en effet, pas prévu ce type d'hypothèses qui, même si elles sont rares, existent et ne sont pas liées à l'art. 4A LGZD. Il suit tout à fait la réflexion du département et est disposé à revoir l'ensemble des amendements afin de déposer un projet le plus consensuel possible, ce qu'il ne parviendra pas à faire lors de la présente séance, ni d'ici la semaine suivante. Il demande un peu de temps aux membres de la commission en acceptant le renvoi en séance plénière.

La présidente fait remarquer que l'amendement qu'elle a déposé tient compte de ce qui est évoqué par M^{me} Dulon en permettant de préempter pour empêcher une famille de s'installer au milieu d'un périmètre.

M^{me} Dulon estime que l'objectif est de pouvoir maintenir cette possibilité pour l'Etat.

La présidente ajoute que l'amendement permet également d'empêcher des transactions spéculatives, qui sont les deux raisons de préempter de l'Etat. L'Etat a toujours préempté avec parcimonie et intérêt, c'est pourquoi elle souhaitait maintenir ce droit dans la loi, mais si cet amendement ne convient pas en l'état, et suite à la demande du député (LC), ils pourront en tenir compte dans les réflexions, sous réserve de l'octroi d'un délai supplémentaire.

Une députée (S) déclare que le parti socialiste a un avis clair et tranché : quelle que soit la formulation des amendements, ils sont défavorables à l'idée de réduire la portée du droit de préemption actuel. Ils ont souvent entendu que ce droit est utilisé par l'Etat de façon parcimonieuse, notamment pour éviter des blocages dans l'avancement de l'aménagement du territoire et le développement des PLQ. Elle rappelle que l'ACG s'est prononcée en défaveur de réduire la portée du droit de préemption, car les communes souhaitent pouvoir continuer à utiliser cet outil. Pour ces raisons, mais aussi pour des raisons de politique foncière, notamment pour l'acquisition de terrains à des fins de construction de logements à travers leur fondation immobilière de droit public de manière à pouvoir construire des logements abordables et loger les habitants des communes, qui constitue une préoccupation importante dans les communes. Selon eux, il n'y a pas lieu de restreindre l'usage du droit de préemption et la possibilité d'y avoir recours, raison pour laquelle le parti socialiste a un avis tranché sur ces travaux ; ils sont prêts à voter sur ce PL lors de la présente séance et s'adapteront, le cas échéant, à la décision de la majorité.

Une députée (PLR) tient à relever que certaines communes ont tendance à abuser du droit de préemption. Pour répondre au député (Ve) qui soutient qu'une très faible partie de LUP est faite par les privés : il faut bien voir que le privé propriétaire d'un terrain ne peut pas réaliser lui-même ses droits à bâtir et va donc vendre sa parcelle à un tiers qui sera obligé de réaliser les 33% de LUP au sens l'art. 4A LGZD. Si ce privé n'a vraiment pas envie de faire une partie de LUP, il a toujours la possibilité de céder cette part à des fondations dont c'est le fonds de commerce et qui vont réaliser ces LUP. Par rapport à ce PL et les amendements déposés, elle évoque l'article 19, al. 8 de la LaLAT indiquant que « Les zones affectées à de l'équipement public sont destinées à des constructions, autres que du logement, nécessaires à la satisfaction des besoins d'équipement de l'Etat, des communes, d'établissements ou de fondations de droit public. Sauf disposition contraire de la loi de modification des limites de zones concernée, les constructions édifiées dans les zones affectées à de l'équipement public sont soumises aux dispositions applicables à la 3^e zone. Les biens-fonds compris dans ces zones sont grevés d'un droit de

préemption au profit de l'Etat ou des communes intéressées, lequel est mentionné au registre foncier et s'exerce conformément aux modalités prévues par les articles 30A, alinéa 2, et 30B de la présente loi ». Ainsi, il est toujours question de zones affectées à l'équipement public qui sont destinées à des constructions autres que du logement et nécessaires à la satisfaction des besoins des communes. Or, une députée (PLR) ne parle pas de zones spécifiquement dédiées à des équipements publics, mais des zones destinées à produire des droits à bâtir sur lesquels pourront voir le jour des équipements publics, car ces droits à bâtir seront reportés ailleurs dans les PLQ. Elle pense qu'il y a vraiment besoin de discuter de ce sujet, car il y a régulièrement des cas où les PLQ ne sont pas encore faits au moment de la vente de ces parcelles et qu'il existe des besoins identifiés dans les PLQ. Il faut donc une façon de pouvoir satisfaire ces besoins qui sont exprimés dans les PLQ. La députée (PLR) est favorable à discuter en commission d'un projet qui ne péjore pas cette réalisation d'équipements publics pour la population.

La présidente précise que le problème que la députée (PLR) souhaite résoudre doit se faire dans le cadre d'une modification de la LaLAT plutôt que dans la LGL.

Un député (Ve) indique qu'il serait intéressant de réfléchir à ce qui a été évoqué plus haut, car les leviers à disposition pour anticiper sur les besoins fonciers pour les équipements publics dans le PLQ ne sont pas toujours suffisants. Il pense qu'il existe éventuellement une autre piste à explorer.

La présidente invite les partis concernés à déposer, le cas échéant, un PL qui modifie une autre loi que la LGL, mais propose de ne pas éterniser les débats sur cette question qui, d'ailleurs, devra plutôt être étudiée au sein de la commission d'aménagement. Elle consulte les membres de la commission sur leur volonté de voter sur ce PL lors de la présente séance ou de temporiser en acceptant l'envoi de ce PL en plénière.

La commission accepte le renvoie ultérieur en commission du PL 13049 à 10 voix pour (1 LJS, 2 MCG, 1 LC, 4 PLR, 2 UDC), aucune voix contre et 5 abstentions (3 S, 2 Ve).

Discussion, amendement ter du PLR, 29 avril 2024

La présidente s'excuse de n'avoir pas eu le temps d'envoyer les amendements rédigés tardivement. Elle distribue des exemplaires imprimés du tableau synoptique qui est composé de la loi actuelle, du PL proposé par le député (LC) et des amendements qu'elle a rédigés (cf. annexe).

Amendement ter de la députée PLR

Art. 3, al. 1 (inchangé par rapport au PL initial) **et al. 2 (nouveau, les al. 2 à 4 anciens devenant les al. 3 à 5)**

Conditions d'exercice

² Le droit de préemption ne peut s'exercer qu'aux conditions cumulatives suivantes :

- a) l'Etat ou la commune démontre que la transaction considérée est de nature à compromettre les objectifs de la zone de développement ;
- b) le droit de préemption ne s'exerce qu'aux fins de la construction de la catégorie de logements d'utilité publique prévue par l'article 4A, alinéa 1, lettre a, de la loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957, à l'exclusion de toute autre catégorie de logements.

c) biffé

Art. 4, al. 3 (nouvelle teneur, inchangé par rapport au PL) **et al. 4 et 5 (nouveaux)**

³ Tout manquement à cette obligation rend caduc l'exercice du droit de préemption.

Réalisation des logements

⁴ Si l'Etat ou la commune n'est pas en mesure de respecter l'obligation figurant à l'article 3, alinéa 2, lettre b, ci-dessus dans les 10 ans après avoir acquis un bien-fonds en faisant usage du présent droit de préemption, alors, l'Etat ou la commune est tenu de revendre le bien-fonds après avoir fait une offre publique de vente et ce, dans un délai de 6 mois.

⁵ L'Etat tient un registre des terrains préemptés en application du présent droit de préemption.

Art. 2 Entrée en vigueur (inchangé par rapport au PL initial)

Elle explique que son amendement propose de revoir les droits de préemption selon deux conditions. Premièrement, la commune peut préempter si la transaction est de nature à compromettre les objectifs de la zone de développement (formulation vague proposée par le DT à l'époque) ; cela s'applique également si quelqu'un achète à un prix trop élevé, remettant en cause la pérennité de son plan financier et donnant une bonne raison à ce que la commune se substitue. Deuxièmement, la commune peut préempter uniquement pour la création de logements d'utilité publique, conformément à l'art. 4 al. 1 let. LGL.

L'amendement suivant concerne l'art. 4 al. 3 et 4 LGL (repris du PL du député (LC)) : « tout manquement à cette obligation rend caduc l'exercice du droit de préemption ». Ensuite, elle explique que, pour éviter la thésaurisation des terrains par l'Etat, si le terrain qui a été acquis n'a pas été développé dans les 5 ans, il doit retourner à la personne vers qui il a préempté et le lui proposer aux mêmes conditions préalablement convenues. Si cette personne se rétracte, l'Etat est tenu de vendre le terrain après avoir fait une offre publique dans un délai de 6 mois. Elle dit avoir prévu que le délai de 5 ans puisse être insuffisant pour le développement de certains périmètres, il peut donc être reconduit, une fois, pour la même durée, pour juste motif. Elle estime que 10 ans sont suffisants pour le développement d'une zone qui a été préemptée. Enfin, afin d'assurer la transparence, l'Etat doit tenir un registre de ce qu'il a préempté, afin d'éviter les spéculations et les fausses accusations.

Elle affirme que cette proposition d'amendement est assez consensuelle au sein des communes, plutôt de droite, qu'elle a approchées pour ce projet. Elle se dit ouverte à répondre aux questions ou à faire voter le PL dès à présent si les commissaires sont disposés à le faire.

Un député (MCG) demande un temps de réflexion jusqu'à la prochaine séance.

Un député (Ve) dit qu'il comprend que l'introduction de ce délai évite qu'une collectivité publique fasse de la spéculation et utilise beaucoup son droit de préemption. Il estime que les communes n'abusent pas de ce droit et qu'elles ne préemptent pas pour spéculer, mais dans le but, à terme, une fois que les terrains sont libérés autour, de pouvoir réaliser une opération immobilière dans l'intérêt de sa population. Il dit ne pas voir l'avantage de ce délai de 5 ou 10 ans.

La présidente précise qu'elle n'a pas parlé de spéculation pour les communes. Elle dit vouloir éviter que la collectivité publique thésaurise et se substitue à la réalisation d'un privé. Prenant l'exemple du périmètre de Bourgogne, elle explique que la Ville de Genève a beaucoup préempté dans l'attente qu'un jour cela se fasse, se mettant ainsi dans des emplacements stratégiques, résultant en un blocage général. Elle estime que des acteurs en dehors des communes existent, comme les coopératives, la FPLC ou la CPEG, et qui font du logement d'intérêt public ; ces derniers n'ont pas de droit de préemption. Par ailleurs, lorsqu'une commune vient préempter un terrain, cela se fait souvent au détriment d'un promoteur immobilier qui a mené une étude et engagé des frais pour pouvoir développer la parcelle. Aussi, du LUP se substituerait à de la ZD-LOC par exemple, il n'y a pas de raison que la commune puisse se substituer à un privé, car elle souhaite être le promoteur.

Un député (LJS) dit que les communes ont déjà le droit de préemption. Il demande ce qu'amène le PL.

La présidente dit que cela permet de canaliser ce droit de préemption selon deux conditions : que le projet qu'elle préempte ne respecte pas les objectifs de la zone de développement (comme une famille qui s'installerait et qui bloquerait tout le périmètre), et qu'elle se charge du LUP du premier tiers.

Ainsi, si un promoteur souhaite faire du ZD-LOC, une commune ne peut pas préempter afin de faire du LUP.

Un député (UDC) dit que les explications fournies sont claires, il se dit prêt à passer au vote.

Une députée (S) demande un délai de réflexion. Selon elle, le projet vise à limiter le droit de préemption et non à le canaliser. Sur la formulation de la 1^{re} partie de l'amendement, elle souligne que le DT s'était déjà opposé à la formulation « démontre », car difficile à mettre en œuvre.

M^{me} Monico-Collomb dit que le DT avait formulé des modifications sur le précédent amendement.

M^{me} Vavassori précise que la modification suggérée concernant l'art. 3 al. 2 let. a de l'amendement était la suivante : « la transaction considérée est de nature à compromettre les objectifs de la zone de développement ». En effet, une exigence de démonstration dans un délai si court est presque impossible à mettre en œuvre pour l'Etat.

La présidente dit se souvenir que « compromettre les objectifs de la zone de développement » était la formulation du département.

M^{me} Vavassori dit que la proposition de formulation du DT sur le nouvel art. 3 al. 2 du précédent amendement était : « le droit de préemption ne peut s'exercer qu'aux conditions cumulatives suivantes : a) la transaction considérée est de nature à compromettre les objectifs de la zone de développement ; b) le droit de préemption s'exerce aux fins de construction de la part de logements d'utilité publique prévue par l'art. 4A, alinéa 1, lettre a et/ou lettre c, et 4B LGZD ». Elle dit que la position du DT sera communiquée ultérieurement, mais elle relève que, dans les art. 3 et 4 du nouvel amendement, les communes sont plus mises en avant dans la discussion du jour, mais l'Etat est également impliqué.

Elle ajoute que, sur certains périmètres où l'Etat a dû intervenir lorsque des familles s'installaient pour ne pas compromettre la zone et créer de la dureté foncière pour les autres développeurs immobiliers, les délais sont beaucoup plus longs que 5 ans. Parfois, une intervention se fait très en amont, car il y a la conscience qu'il s'agit d'une des dernières zones de développement qui

subsistent. Parfois, il faut temporiser parce que les plans d'aménagement ne sont pas encore adoptés. Il sera donc difficile de respecter les 5 ans pour la mise en œuvre, surtout que les temps de recours sont souvent problématiques.

La présidente dit que le délai est prévu pour cela.

M^{me} Vavassori dit que parfois il y a un intérêt de l'Etat à préserver une zone potentielle constructible.

La présidente dit qu'un appel d'offres est prévu si les 10 ans se sont écoulés.

M^{me} Vavassori affirme que ça ne change pas le problème. Il n'est pas possible de trouver un acheteur pour développer une zone qui n'est pas prête à être développée. Cela peut être à l'aune de 15 à 20 ans. Les promoteurs privés ne souhaitent pas bloquer de l'argent sur une si longue période.

La présidente estime que les développeurs sont prêts à investir à long terme.

Une députée (S) souligne que le temps du développement est parfois bien plus long que 5 ans ou 10 ans, comme le dit le DT. Ensuite, si les promoteurs privés peuvent acheter à 5 ans, elle ne voit pas de problème à ce que l'Etat puisse le faire aussi. La modification proposée à l'alinéa 2 lui semble moins mauvaise que les précédentes, mais cela représente toujours une limitation.

La présidente relève que la ligne des socialistes serait de ne pas vouloir changer la loi actuelle. Ensuite, elle demande si le département souhaite être auditionné officiellement sur les amendements.

M^{me} Vavassori répond par l'affirmative.

Un député (LJS) dit qu'un délai de 5 ans est parfois bien trop court pour convaincre des propriétaires de vendre. Il ajoute que certaines personnes âgées souhaitent vivre dans leur maison la fin de leurs jours. Comme il le comprend pour ce projet, après un délai de 5 ans, ces personnes doivent automatiquement partir.

La présidente répond par la négative. Elle explique que si l'Etat préempte, c'est-à-dire qu'il se substitue à quelqu'un qui souhaitait en faire l'acquisition, il doit avoir de la visibilité sur le projet. Il ne doit pas préempter s'il voit un éventuel intérêt à long terme (15-20 ans). Ainsi, si une famille souhaite s'installer et que l'intérêt à développer est prévu à 20 ans, la famille pourrait tout de même s'installer et y rester 20 ans. Le but n'est pas de forcer le privé à développer, mais si l'Etat ou la commune préempte, c'est qu'ils ont une visibilité à 5 ans sur le développement du terrain.

Le député (LJS) dit que les moyens financiers sont nécessaires à l'Etat pour le faire également.

La présidente répond par l'affirmative, comme le privé qui développe. Elle se dit contre la thésaurisation des communes et de l'Etat.

M^{me} Vavassori répond que ce n'est pas une question de thésaurisation. Si l'Etat laisse une famille s'établir sans rien dire, cette dernière pourrait lui reprocher de ne pas l'avoir prévenue qu'un futur PLQ était prévu à cet endroit dans les 10 ou 15 ans. Les développeurs privés autour de cette famille pourraient recourir à des moyens beaucoup plus coercitifs. Pour éviter ce genre de situation, l'exercice du droit de préemption s'exerce parfois bien en amont. Par ailleurs, lorsque l'Etat sait qu'il y aura un développement d'ici 20 ans, pour éviter de thésauriser, il peut recourir à une formule qui permet à une famille d'acheter, tout en concédant un droit d'emption à l'Etat ou à un promoteur privé au moment de l'entrée en force du PLQ. Cette formule a été mise en place ces deux dernières années dans quelques cas, permettant d'assurer une sécurité.

La présidente dit que le département pourrait ajouter cette formule au projet.

M^{me} Vavassori répond que cela ne signifie pas que l'Etat ne veut pas développer, mais que les temps sont parfois très longs.

La présidente dit qu'il faut considérer le délai à 10 ans. Si les projets ne se font pas, l'idée serait de vendre à un promoteur sans perdre de l'argent. Elle dit que, dans le périmètre de Bourgogne, l'Etat a acheté il y a bien longtemps sans construire et qu'actuellement il préempte systématiquement tout face aux promoteurs, car il possède plusieurs parcelles dans le secteur, et que c'est cette pratique qu'elle souhaite empêcher. Elle souligne de surcroît que le développement se fait par paire de parcelles.

M^{me} Vavassori répond que c'est la pratique de la Ville que d'acquérir par préemption plutôt que par voie de « prospection », comme pourrait le faire la FPLC pour le compte de l'Etat.

La présidente confirme que c'est ce genre d'abus qu'elle veut éviter. Le problème est que certains promoteurs investissent des milliers de francs d'études et voient cet argent s'envoler, car ils ne peuvent pas rivaliser contre ce droit de l'Etat. Elle propose à M^{me} Vavassori d'en débattre plus amplement dans l'audition prochaine du DT.

M^{me} Vavassori confirme qu'elle devra étudier les amendements pour en débattre réellement. Elle soulignait simplement la difficulté à respecter le délai de 5 ans.

Un député (UDC) rebondit sur les délais. Il souhaite avoir la confirmation que le droit de préemption s'exerce bel et bien après qu'un déclassement a eu lieu.

M^{me} Vavassori répond par l'affirmative, car la préemption ne se fait qu'en zone de développement.

Le député (UDC) répond qu'il ne saisit pas pourquoi il y aurait encore des délais qui iraient jusqu'à 20 ans. Ce d'autant plus que le Grand Conseil a voté un PL sur la déclaration d'utilité publique qui, selon la déclaration du magistrat, serait supposée faire gagner au moins 10 ans dans les procédures. Au final ce sont les oppositions qui font perdre du temps, il ne voit pas pourquoi de tels délais sont encore nécessaires.

M^{me} Vavassori explique que pour la zone de développement historique, adoptée en 1957, certains endroits des PLQ sont encore en construction aujourd'hui alors qu'ils ont été adoptés il y a plus de 50 ans. Le temps d'aménagement se fait progressivement et il y a beaucoup d'oppositions. Sur la déclaration d'utilité publique, elle ne touche que la question des servitudes et ne changera pas la procédure.

Le député (UDC) demande si l'ACG a formellement pris position.

La présidente dit que l'ACG avait formellement pris position sur le PL du député (LC) et était contre. Elle ne sait pas ce qu'il en est pour les amendements du jour. Elle pense qu'une position par écrit pourrait leur être demandée, mais au vu du délai, elle dit douter d'obtenir une prise de position formelle, le comité pourrait s'exprimer.

Le député (UDC) imagine que l'avis est partagé selon les communes, mais il dit que cela éviterait de se retrouver avec un référendum de l'ACG.

Un député (Ve) s'enquiert du délai.

M. Gorgone répond que le délai est au 1^{er} août.

Un député (Ve) revient sur les propos du député (UDC). Les oppositions sont un facteur prépondérant de la lenteur des procédures, certes, mais le rythme d'acquisition/vente est lent, car parfois les gens restent dans leur maison ; or, il n'y a jamais eu d'expropriations a priori. Imposer des délais serrés n'est parfois pas réaliste.

La présidente affirme qu'à Chapelle-Gui, la commune a été à l'origine de la lenteur. De fait, le processus de PLQ a été relancé à zéro alors qu'il était presque abouti.

Un député (Ve) dit que plusieurs facteurs peuvent en être la cause. A Chapelle-Gui, le constat était qu'il n'y avait pas assez d'équipements publics pour faire des écoles. Il estime que des erreurs ont été faites et que la collectivité publique tente de rattraper le projet.

La présidente pense que le projet aurait pu être réadapté au lieu d'être réinitié. Elle propose à la commission l'audition du DT sur ces amendements la séance prochaine.

Audition du département sur l'amendement ter du PLR, 13 mai 2024

M^{me} Vavassori, directrice à l'OCLPF, indique vouloir revenir sur quelques données liées au droit de préemption de l'Etat et proposer ensuite une analyse des divers amendements au PL 13049.

M^{me} Monico-Collomb, juriste à l'OCLPF, affirme que le DT est globalement satisfait de la teneur actuelle des art. 3 et suivants de la LGL et ne souhaite pas leur modification. Pour rappel, entre 2007 et 2021, l'Etat a examiné environ 160 transactions par an qui étaient soumises au droit de préemption LGL. Sur ce total de 800 transactions environ, seules 4 avaient fait l'objet d'une préemption effective et définitive par l'Etat, c'est-à-dire 0,5% des transactions examinées. Pour la période 2022 à ce jour, 1 transaction parmi celles examinées a dû faire l'objet d'une préemption définitive et effective par l'Etat. Elle explique que ce résultat a été possible grâce au travail fait avec la Chambre des notaires pour informer au mieux les acquéreurs en zone de développement sur le droit de préemption et les sensibiliser sur les cas où l'Etat est susceptible d'exercer son droit. Dans la majorité des cas, l'Etat trouve des accords à l'amiable avec les particuliers acquéreurs concernés. Lesdits accords permettent, lorsque c'est possible, à ces particuliers d'acquérir tout en octroyant un droit d'emption qui vise à garantir le développement du bien-fonds à terme. Ainsi, le DT considère que les articles 3 et suivants LGL n'engendrent pas d'abus et ne nécessitent pas de modifications.

Sur le dernier amendement, elle indique que le DT constate que ses déterminations sur le précédent amendement au PL valent également pour ce nouvel amendement, à savoir, pour l'art. 3, al. 1, let. a, il maintient qu'une exigence de démontrer formellement que la transaction serait de nature à compromettre un développement ne pourrait pas être mise en pratique au vu des brefs délais légaux impartis. Ainsi, le DT propose que cette exigence de démonstration formelle soit supprimée et que la lettre a soit simplement rédigée selon la formulation suivante : « la transaction considérée est de nature à compromettre les objectifs de la zone ».

Par rapport à l'art. 3, al. 1, let. c, le DT considère que cette lettre doit être supprimée, comme elle l'avait été du précédent amendement, puisqu'un éventuel engagement écrit de l'acquéreur de développer la parcelle à terme ne serait pas une garantie suffisante pour le DT, dans l'hypothèse où un cas de préemption devait se présenter.

Pour l'art. 4, al. 3, le DT maintient que la teneur actuelle de l'alinéa devrait être conservée. En effet, celui-ci prévoit une amende pour tout propriétaire qui s'abstiendrait d'informer l'Etat et/ou la commune d'une transaction soumise au droit de préemption. Jusqu'ici, il semblerait que l'Etat n'ait jamais fait usage de cette disposition, mais il semble important de la maintenir afin, le cas échéant, de permettre un contrôle de l'Etat et une vigilance des propriétaires par rapport à leur devoir d'information.

Par rapport à l'art. 3, nouvel alinéa 4 de l'amendement, le DT considère qu'il ne pourrait pas être mis en œuvre concrètement. En effet, il soulève beaucoup de problématiques, d'une part car il équivaudrait à une expropriation pour l'Etat qui, d'une manière assez contradictoire, serait obligé de vendre une parcelle, alors même qu'il avait été autorisé à la préempter 5 ans plus tôt en vertu de l'alinéa 2 du même article. D'autre part, le développement d'une parcelle préemptée dans un délai de 5 ans souvent est irréalisable. Prenant l'exemple de la parcelle n° 1733 de la commune de Chêne-Bourg, elle explique que celle-ci a été préemptée par l'Etat en septembre 2020 du fait de sa vente à des privés qui souhaitaient s'y installer à long terme. Or, à ce jour, cette parcelle est comprise dans le PLQ Vergys Gravière, lequel n'a été mis à l'enquête publique qu'en 2024, pour une adoption prévue en 2025. Ainsi, le processus et le délai prévus par l'alinéa 4 ne sont pas adaptés au temps long de l'aménagement.

Elle ajoute que le DT constate une inégalité de traitement entre l'Etat et les promoteurs privés, car ces derniers pourraient conserver des terrains pendant des décennies, sans devoir les revendre dans un délai donné. En pratique, cet alinéa implique que l'Etat recontacte 5 ans après l'acquéreur évincé par préemption, ce qui impliquerait potentiellement une révocation de l'exercice du droit, alors même que dans l'intervalle la décision de préemption pourrait avoir été confirmée par une décision de la Cour de justice, voire par le TF. Si par hypothèse cet acquéreur initial ne souhaite plus acheter 5 ans après, des développeurs répondraient à l'appel d'offres, preuve que le développement est bien en cours, même s'il n'est pas faisable dans un bref délai de 5 à 10 ans. Pour tous ces motifs, le DT ne recommande ni l'adoption de l'amendement ni l'adoption du PL et recommande le maintien des art. 3 et 4 actuels de la LGL.

La députée (PLR) rappelle que le PL n'a pas pour objectif de changer la pratique du département, mais plutôt des communes. Citant les quatre cas de préemption par l'Etat, elle demande si le DT possède les chiffres des communes. Ensuite, sur les réserves émises par le DT, elle demande si l'art. 3 changerait réellement la pratique actuelle du DT. Elle reconnaît que le DT préempte avec parcimonie et dans des cas nécessaires. Sur l'art. 4, elle relève que les 5 ans sont reconductibles pour justes motifs et qu'il s'agit de considérer

10 ans en réalité. Si le DT pouvait adhérer à l'idée de 10 ans, elle propose volontiers d'y apporter cet amendement. S'agissant de l'inégalité de traitement vis-à-vis des promoteurs privés, elle considère que l'Etat a le droit de garder aussi longtemps qu'il le souhaite un terrain acquis sans le droit de préemption, comme le ferait n'importe quel propriétaire. Par conséquent, il n'y a aucune inégalité de traitement, car la préemption est un droit dont ne jouissent pas les promoteurs privés. Elle aimerait également savoir si les amendements seraient véritablement constitutifs d'un changement de la pratique actuelle du DT.

M^{me} Vavassori dit que le chiffre concernant les communes a été transmis par le Service de surveillance des affaires communales (SAFCO) qui préavise toutes les délibérations au sein des communes. Elle dit se souvenir d'une dizaine de cas. Les chiffres ont été fournis jusqu'en 2021, il faudrait s'adresser au SAFCO à nouveau pour les données récentes. Ensuite, s'agissant de l'art. 3, elle explique que les conditions d'exercice sont rendues plus difficiles. Par exemple, le fait de devoir démontrer (juridiquement) dans un délai de 60 jours que la transaction est de nature à compromettre les objectifs de l'Etat serait un travail ardu. De plus, le droit de préemption s'exercerait uniquement aux fins de la catégorie LUP. Or, au moment où l'Etat préempte, il se peut que cela soit avant le PLQ (ex. du PL Vergys Gravière). Ainsi, il s'agirait de la préemption d'une parcelle où il y a la problématique d'un particulier qui acquiert dans une zone de développement, mais il n'y a pas encore la certitude que ladite parcelle serait liée à la construction de LUP. Elle souligne qu'il y a des possibilités d'échange qui se font ensuite, mais qu'il n'y a pas la certitude que le tiers LUP soit construit à cet endroit en particulier.

L'amendement semble imposer qu'il s'agisse absolument du LUP sur la parcelle préemptée, ce qui rendra la tâche plus difficile au DT. En effet, le droit de préemption est mis en œuvre afin d'éviter la dureté foncière dans des zones qui sont vouées à se développer, mais il n'y a pas forcément la garantie que cela corresponde au tiers de LUP. Sur l'art. 4, let. c, à savoir l'absence d'engagement écrit de l'acquéreur de la parcelle visée, elle affirme que ce n'est pas une condition qu'il est possible d'obtenir.

Une députée (PLR) dit qu'elle propose les a et b, mais que le c a été enlevé.

La présidente confirme que la dernière version des amendements ne contient pas la lettre c et qu'il y a eu un éventuel malentendu. Elle demande ensuite à une députée (PLR) s'il faut prendre cet amendement comme un amendement général.

La députée (PLR) dit que l'alinéa 1 du PL du député (LC) reste. Ensuite l'art. 2 a été repris en gardant les alinéas qui faisaient foi, mais elle indique qu'elle ne s'est pas intéressée à la loi initiale.

La présidente dit qu'il faudra clarifier cet élément, sachant que l'amendement de la députée (PLR) ne se base pas sur la loi d'origine, mais sur le PL du député (LC).

M^{me} Vavassori revient sur les 10 ans de délai et explique que ce n'est parfois pas suffisant non plus, car, parfois, l'état des travaux est assez avancé pour aboutir à un PLQ, mais certaines communes viennent avec des demandes où il faut repartir à zéro. Les temps d'aménagement sont longs et se heurtent à des oppositions à chaque étape, 10 ans semblent ainsi toujours trop peu. L'amendement en tant que tel contient l'obligation pour l'Etat de vendre au tiers acquéreur aux conditions qui avaient été préalablement convenues. Selon elle, cette possibilité ne peut pas être mise en œuvre et ridiculiserait l'Etat. Elle souligne la responsabilité de l'Etat d'agir et de prévenir les potentiels acquéreurs lorsqu'il sait qu'une zone se développera. Dans la mise en œuvre, revenir 5 ans plus tard serait probablement inutile, car une autre parcelle aura probablement été trouvée par l'acheteur ayant été préempté. De plus, cela équivaldrait quasiment à une obligation de l'Etat de se dessaisir de ses biens, alors que la problématique de l'aménagement n'est pas forcément de sa responsabilité, car les temps sont longs en raison des recours et de la démocratie.

Sur l'égalité de traitement, elle affirme que, pour avoir une certaine maîtrise foncière, les développeurs acquièrent bien en amont afin d'être présents dans les PLQ. Or, l'Etat exerce son droit de préemption dans le but de ne pas créer de la dureté foncière et de développer une zone qui doit l'être. Le choix n'est pas de mettre la main sur certaines parcelles en particulier, mais de prévoir le futur développement et d'éviter les blocages dus à certains privés qui s'y seraient installés. Elle pense que l'égalité de traitement doit être vue sous l'angle de la responsabilité de l'Etat d'éviter de faire appel à des mesures plus coercitives ultérieurement. En ce sens, une inégalité de traitement serait créée vis-à-vis des développeurs privés.

La députée (PLR) entend qu'il n'y a pas de sens à proposer la vente à un acquéreur dans le cas où il aurait souhaité s'établir de longue durée dans un périmètre et ainsi le bloquer. Elle affirme qu'elle proposera un sous-amendement allant dans le sens d'une vente publique directement.

Un député (MCG) note que certains cas de préemption faits par les communes ont été controversés et ont fait l'objet de référendums. Certes, le droit de préemption n'est pas négociable, mais il demande si le DT propose une alternative afin d'aboutir à une certaine paix.

M^{me} Vavassori explique qu'une procédure a été mise en place par le DT pour la zone de développement et afin de maintenir ses objectifs compte tenu

de la rareté des terrains. Un courrier d'interpellation est adressé aux parties et vendeurs et acheteurs sont reçus séparément afin de leur expliquer pourquoi la transaction est problématique et comment elle pourrait être réglée. Plusieurs options sont laissées afin que l'Etat n'ait pas à intervenir dans ce type de transaction. Dans une bonne partie des cas, un accord a été trouvé avec le particulier qui cherchait tout de même à acquérir en zone de développement, avec soit la possibilité que lui-même développe la parcelle au moment de l'acceptation du PLQ, soit qu'il concède un droit d'emption à l'Etat dans le cas où il ne serait pas capable de développer. Cette démarche a permis d'aboutir à l'objectif prévu au moment de l'adoption d'un PLQ tout en laissant un acquéreur s'installer.

Le député (MCG) entend que le DT n'est pas favorable aux amendements du PLR. Il demande si un compromis existerait afin d'aller dans ce sens.

M^{me} Vavassori répète que l'usage du droit de préemption se fait de manière très parcimonieuse et uniquement dans les cas qu'elle a évoqués. Aussi, une modification de la loi n'est pas nécessaire. Sur les communes, elle affirme que ce n'est pas du ressort du DT. S'agissant de l'Etat, elle affirme qu'une circulaire a été mise en place avec la Chambre des notaires pour expliquer la situation, ou encore que des rencontres avec les propriétaires en zone de développement ont été organisées. Ces mesures ont été mises en place afin que l'Etat n'ait pas à exercer son droit de préemption trop souvent.

Une députée (S) relève qu'il y avait eu 8 cas de préemption des communes entre 2016 et 2020 (4 par la Ville de Genève, 1 à Corsier, 1 à Lancy, 1 à Confignon et 1 à Thônex). Elle demande quelle est l'interprétation du DT sur ce qui serait «de nature à compromettre les objectifs de la zone de développement». Elle estime que la définition est large et serait sujette à de multiples recours par la suite.

M^{me} Monico-Collomb explique que, dans l'optique de l'exercice du droit de préemption et dans le but de toujours pouvoir appliquer la pratique actuelle, le DT aurait tendance à l'appliquer de manière large. La modification faite a été subséquente à des discussions qui ont eu lieu sur les premières conditions qui étaient prévues dans le PL initial et qui prévoyait un PLQ en force et même l'existence d'un projet concret disposant d'un crédit en force qui permettait la construction. Dans la mesure où ces conditions sont difficiles à remplir au moment où la nécessité de préempter peut se manifester, il y a eu une discussion qui visait à diluer ces conditions. Il faudrait l'interpréter de manière large, ce qui créerait toutefois une incertitude, car l'interprétation du DT ne serait pas garantie au niveau des autorités judiciaires, avec le risque que cela impliquerait d'entraver le droit de préemption qui se fait par l'Etat dans l'intérêt du développement à terme.

M^{me} Vavassori dit que l'interprétation de l'Etat n'est pas forcément celle des communes. En cas de recours, l'interprétation serait définie par les tribunaux.

La députée (S) revient à l'alinéa 2 b. Elle dit ne pas avoir compris que sur les terrains préemptés il n'y aurait que du LUP et que cela figerait l'échange et une éventuelle mixité sociale qui se ferait dans l'ensemble de la zone de développement.

M^{me} Vavassori dit qu'au moment où la parcelle est préemptée, l'Etat ne sait pas encore s'il va acquérir du LUP puisque ce sont des discussions qui se feront au moment du PLQ, en fonction de la maîtrise foncière des différents acteurs. Cela entraînerait des échanges éventuels et il serait difficile de démontrer que cette condition est remplie.

Un député (Ve) demande ce qu'un droit de préemption implique en termes de temps pour une commune. En effet, même si une volonté est forte, il semblerait que ce ne soit pas si simple. Ce PL laisserait penser que ce droit s'exerce facilement.

M^{me} Vavassori distingue les communes en fonction de deux catégories. Celles qui comprennent plus de 3000 habitants sont soumises à un délai de 30 jours pour préempter, après les 60 jours dont dispose l'Etat. Cela signifie une décision du Conseil administratif, suivie du Conseil municipal en 30 jours. L'Etat a 60 jours et doit passer par le Conseil d'Etat. Pour les communes de moins de 3000 habitants, c'est l'inverse, 60 jours pour les communes et 30 jours pour l'Etat. Elle précise que l'art. 4 LGL définit ces délais.

Un député (Ve) demande pourquoi ces délais diffèrent.

M^{me} Vavassori dit ne pas savoir exactement. Elle émet l'hypothèse que, dans les communes de moins de 3000 habitants, le droit de préemption est prioritaire sur celui de l'Etat, car il s'agirait d'un plus petit territoire et que le législateur aurait souhaité donner une chance à la commune. En effet, plus les délais sont courts, plus il est difficile de préempter en raison des agendas des séances des différents Conseils.

Un député (Ve) relève que ce sont les communes de plus de 3000 habitants qui sont en général concernées et que, dès lors, l'Etat dispose de 60 jours et les communes de 30 jours pour prendre deux décisions.

Prise de position des groupes politiques, 13 mai 2024

Dernière version de l'amendement PLR

La députée (PLR) rappelle qu'elle a proposé un amendement général suite à la discussion du 13 mai. Elle indique que ledit amendement contient une

prolongation du délai à 10 ans et la suppression du retour à l'acquéreur initial. En effet, elle explique avoir tenu compte de l'avis du DT qui avait précisé que cela n'avait pas de sens de revenir à une famille qui chercherait à s'installer et qui bloquerait de facto tout projet, et qu'il s'agirait simplement d'un appel d'offres public.

Amendement ter de la députée PLR

Art. 3, al. 1 (inchangé par rapport au PL initial) et al. 2 (nouveau, les al. 2 à 4 anciens devenant les al. 3 à 5)

Conditions d'exercice

² Le droit de préemption ne peut s'exercer qu'aux conditions cumulatives suivantes :

- a) l'Etat ou la commune démontre que la transaction considérée est de nature à compromettre les objectifs de la zone de développement ;
- b) le droit de préemption ne s'exerce qu'aux fins de la construction de la catégorie de logements d'utilité publique prévue par l'article 4A, alinéa 1, lettre a, de la loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957, à l'exclusion de toute autre catégorie de logements.
- c) biffé

Art. 4, al. 3 (nouvelle teneur, inchangé par rapport au PL initial) et al. 4 et 5 (nouveaux)

³ Tout manquement à cette obligation rend caduc l'exercice du droit de préemption.

Réalisation des logements

⁴ Si l'Etat ou la commune n'est pas en mesure de respecter l'obligation figurant à l'article 3, alinéa 2, lettre b, ci-dessus dans les 10 ans après avoir acquis un bien-fonds en faisant usage du présent droit de préemption, alors, l'Etat ou la commune est tenu de revendre le bien-fonds après avoir fait une offre publique de vente et ce, dans un délai de 6 mois.

⁵ L'Etat tient un registre des terrains préemptés en application du présent droit de préemption.

Art. 2 Entrée en vigueur (inchangé par rapport au PL initial)

Le groupe des Verts et des Vertes

Les Verts sont opposés à ce PL dans la mesure où il propose de répondre à une critique infondée, à savoir à une peur que le droit de préemption commencerait à s'attaquer à toutes les transactions. Or, les chiffres montrent que le taux de préemption se situe à moins de 1% des transactions de l'Etat ou des communes. Par ailleurs, à chaque fois que les communes se sont exprimées, elles ont affirmé que l'outil était utile pour entrer en dialogue avec les acteurs d'un périmètre. C'est bien parce qu'il existe qu'il est si peu utilisé, et dans des occasions ciblées, l'Etat et les communes l'emploient de manière parcimonieuse. Il souligne que c'est un instrument extrêmement important pour la politique de l'aménagement et du logement. Il estime qu'il y a eu suffisamment de démonstrations autour de ces travaux qui indiquent qu'il est plus sage de s'opposer à ce PL et ses amendements, car sa formulation, à peu de choses près, reviendrait à supprimer ce droit de préemption.

Le groupe du Centre LC

Un député (LC) revient sur les propos de son préopinant selon lequel les amendements reviendraient à supprimer, à peu de choses près, le droit de préemption. Il estime que l'interprétation est erronée. Au contraire, ils visent à s'assurer que le droit de préemption est utilisé aux fins pour lesquelles il a été créé, à savoir permettre le développement des zones où il faut construire. Faisant un bref historique, il explique que ce droit a commencé à exister autour de 1976, où il n'y avait aucune disposition qui permettait à l'Etat ou aux communes de s'assurer qu'ils soient capables de créer des LUP. Cette *ratio legis* n'a plus réellement de raison d'être à ce jour, car, en 2020, l'accord sur l'art. 4A LGZD a été signé, prévoyant le taux de 33% de LUP sur un périmètre.

En discutant avec certains conseillers administratifs, il dit s'être rendu compte que son projet était trop restrictif, mais aussi que le droit de préemption avait encore une certaine utilité, notamment dans le cadre des négociations de PLQ. En effet, il existe souvent des contestations de promoteurs propriétaires, notamment sur les équipements publics ou sur la distribution des zones à bâtir, et disposer du droit de préemption a un effet très dissuasif et efficace. Aussi, l'amendement proposé par la députée (PLR) préserve ce droit pour les communes, tout en empêchant les abus. En effet, ce droit peut être utilisé dans le cas d'une famille qui s'installerait dans une zone de développement et qui n'a pas l'intention de développer, et c'est d'ailleurs en ce sens qu'il faut interpréter « une acquisition de nature à compromettre les objectifs de la zone de développement ». Même si le délai de 5 ans peut paraître court, il est renouvelable et il ajoute qu'il se dit ouvert à un amendement.

En conclusion, l'amendement du PLR est un bon compromis qui préserve le droit de l'Etat, mais qui tend à éviter les abus regrettables qui sont de plus en plus fréquents, il cite notamment la commune de Lancy ou la Ville de Genève. Le Centre votera donc le PL 13049 ainsi que l'amendement de la députée (PLR), de même que l'éventuel sous-amendement concernant la non-vente au tiers acquéreur.

Le groupe du Parti Libéral Radical PLR

Une députée (PLR) dit ne pas partager l'avis du député (Ve). Pour compléter l'historique du député (LC), elle ajoute que le PL 13049 initial a été fait suite à un article publié où le Conseil municipal de la commune de Lancy aurait accepté la résolution de préempter toutes les transactions qui se feraient sur la commune. Aussi, il ne s'agit pas de moins de 1% qui serait préempté, car certaines communes telles que Lancy et la Ville de Genève ont clairement émis la volonté de préempter systématiquement. Comme les chiffres disponibles datent d'avant 2021, approximativement la date du PL, l'application du droit de préemption s'est renforcée depuis.

Elle ajoute que le droit de préemption est un outil utile et que l'Etat l'a tout à fait bien rappelé à ce jour. Le but du PL et des amendements est d'aller dans cette même direction et n'est absolument pas de restreindre le droit de préemption tel que l'Etat le pratique, mais tel que certaines communes en font l'usage, se transformant ainsi en promoteur à la place de promoteurs qui auraient investis des sommes importantes dans des frais d'études et qui essuieraient des pertes lorsqu'ils sont préemptés par une commune. Elle répète que le droit actuel permet aux communes de ne préempter que pour faire du LUP et que l'accord sur l'art. 4A LGZD, voté en 2020, prévoit d'autres catégories de logements comme le ZD-LOC qui permet également à la classe moyenne d'avoir des logements.

En conclusion, ce projet vise à permettre à cette classe moyenne d'avoir ces logements du 2^e tiers sans qu'une commune vienne préempter tout le périmètre alors qu'elle ne peut y construire que du LUP. Le PL et ses amendements permettraient de régler un problème et, pour toutes ces raisons, le PLR votera le PL 13049 ainsi que ses amendements.

Le groupe du Parti Socialiste PS

Une députée (S) manifeste son désaccord avec sa préopinante. Elle affirme qu'il n'y a pas d'abus dans l'utilisation du droit de préemption et que l'objectif inavoué de ce projet de loi est d'abolir purement et simplement le droit de

préemption. De fait, cela ressort clairement des discussions sur le PL ainsi que sur les amendements.

Les rares cas de préemption sur une période de 5 ans (4 de l'Etat et 8 des communes sur plus de 800 transactions) démontrent qu'il n'y a aucun abus. Si d'autres cas abusifs existaient, elle se dit étonnée que le député (LC) n'en ait pas parlé lors des travaux de la commission et qu'il ne les mentionne que brièvement maintenant. Les chiffres démontrent qu'il n'y a pas d'abus. Malgré les rares cas où ce droit est exercé, cela est tellement insupportable pour la droite, qui représente les milieux immobiliers, qu'elle cherche à le faire abolir purement et simplement.

En ce qui concerne l'amendement, le fait de devoir démontrer qu'on porte atteinte aux objectifs de la zone de développement est impossible dans le temps long de l'aménagement, dû notamment à l'exercice de la démocratie directe, et rendra l'exercice du droit de préemption impossible, ce qui semble être l'objectif direct de ce PL.

Le droit de préemption permet à l'Etat et aux communes de participer à la mise en œuvre de l'aménagement et de participer au développement du territoire. Il intervient parfois avant un PLQ et il est indispensable que l'Etat dispose de cet outil. Elle ajoute que cela permet à l'Etat de choisir ses partenaires pour la création des LUP, mais aussi de construire du HBM, ce qui va au-delà des quotas de l'art. 4A LGZD. Enfin, cela permet d'éviter la spéculation foncière, car le prix du terrain ne fait qu'augmenter le prix final du logement. Pour toutes ces raisons, le PS votera contre cet amendement et contre le PL 13049.

Le groupe du Mouvement Citoyen Genevois MCG

Un député (MCG) propose le report du vote à une séance ultérieure. Il estime que l'enjeu est trop important et souhaite qu'un débat plus élargi puisse être mené. Le cas échéant, il affirme que le MCG s'abstiendra. Il souligne que le droit de préemption est un outil nécessaire aux collectivités publiques. Il dit ne pas avoir été convaincu du bienfondé de la prise de position de certaines communes.

Le groupe de l'Union Démocratique du Centre UDC

Un député (UDC) se dit prêt à voter ce soir. Il estime qu'un report ne sera pas utile, à moins de vouloir prendre une instruction de vote d'une personne externe à la commission. L'UDC voit ce PL comme une simple adaptation du droit de préemption et non comme une suppression comme certains souhaiteraient le faire croire. Le projet remet en place les acteurs immobiliers,

y compris les communes qui n'ont pas à se comporter en promoteur. Il affirme que son groupe votera ce projet de loi.

Discussion

Une députée (PLR) clarifie certains points erronés avancés par la députée (S). D'une part, les HBM sont à 100% du LUP, d'autre part, les prix des terrains n'explorent pas en zone de développement, car ils sont contrôlés par l'Etat et plafonnés à 1000 francs/m².

La députée (S) répond que le HBM fait partie du LUP, mais qu'il existe différents types de LUP. Lorsque l'Etat construit, il est en mesure de favoriser l'un ou l'autre. Sur ce qui a été avancé par l'OCLPF, des échanges auraient lieu dans le cadre du périmètre et semblent bloqués par le PL 13049.

Un député (Ve) affirme que les Vaudois ont intégré le droit de préemption, car l'outil semblait très utile. Il souligne qu'il est étonnant de vouloir le supprimer à Genève.

La présidente propose de faire voter la proposition de report d'un député (MCG), car au niveau de l'horaire de l'audition suivante il ne sera pas possible de terminer le vote. Le cas échéant, cela permettra de rédiger les sous-amendements qui ont été annoncés.

Un député (LC) précise que la proportion de HM est réglée par l'art. 4A, alinéas 1 et 2 LGZD. Sur ce que vient de dire le député (Ve), il affirme premièrement que les Vaudois n'ont pas de zones de développement et que, deuxièmement, il ne s'agit pas du tout d'abroger le droit de préemption mais d'éviter les abus de certaines communes.

La présidente met aux voix la proposition de reporter le vote à une séance ultérieure du député (MCG) :

Oui : 8 (3 S, 2 Ve, 1 LJS, 2 MCG)

Non : 7 (1 LC, 4 PLR, 2 UDC)

Abstentions : –

Le report du vote est accepté.

Vote, 27 mai 2024

La députée (PLR) rappelle qu'elle avait proposé un amendement général suite à la discussion du 13 mai, cet amendement contient une prolongation du délai à 10 ans et la suppression du retour à l'acquéreur initial. En effet, elle explique avoir tenu compte de l'avis du DT qui avait précisé que cela n'avait pas de sens de revenir à une famille qui chercherait à s'installer et qui

bloquerait de facto tout projet, et qu'il s'agirait simplement d'un appel d'offres public.

1^{er} débat

La présidente met aux voix l'entrée en matière du PL 13049 :

Oui : 7 (1 LC, 4 PLR, 2 UDC)

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

Abstentions : 2 (2 MCG)

L'entrée en matière est acceptée.

2^e débat

La présidente procède au vote du 2^e débat :

Une députée (PLR) propose un amendement général au PL 13049 :

Art. 1 Modifications (inchangé par rapport au PL initial)

La loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 4 décembre 1977, est modifiée comme suit :

Art. 3, al. 1 (inchangé par rapport au PL initial) et al. 2 (nouveau, les al. 2 à 4 anciens devenant les al. 3 à 5)

¹ Les biens-fonds faisant l'objet d'une modification des limites de zones, au sens de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987, et les biens-fonds sis en zone de développement, au sens de la loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957, qui peuvent être affectés à la construction de logements, sont grevés d'un droit de préemption au profit de l'Etat et des communes intéressées.

Conditions d'exercice

² Le droit de préemption ne peut s'exercer qu'aux conditions cumulatives suivantes :

- a) l'Etat ou la commune démontre que la transaction considérée est de nature à compromettre les objectifs de la zone de développement ;*
- b) le droit de préemption ne s'exerce qu'aux fins de la construction de la catégorie de logements d'utilité publique prévue par l'article 4A, alinéa 1, lettre a, de la loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957, à l'exclusion de toute autre catégorie de logements.*

Art. 4, al. 3 (nouvelle teneur, inchangé par rapport au PL initial) et al. 4 et 5 (nouveaux)

³ Tout manquement à cette obligation rend caduc l'exercice du droit de préemption.

Réalisation des logements

⁴ Si l'Etat ou la commune n'est pas en mesure de respecter l'obligation figurant à l'article 3, alinéa 2, lettre b, ci-dessus dans les 10 ans après avoir acquis un bien-fonds en faisant usage du présent droit de préemption, alors, l'Etat ou la commune est tenu de revendre le bien-fonds après avoir fait une offre publique de vente et ce, dans un délai de 6 mois.

⁵ L'Etat tient un registre des terrains préemptés en application du présent droit de préemption.

Art. 2 Entrée en vigueur (inchangé par rapport au PL initial)

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

La présidente met aux voix l'amendement général de la députée (PLR) :

Oui : 7 (1 LC, 4 PLR, 2 UDC)

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

Abstentions : 2 (2 MCG)

L'amendement général est accepté.

3^e débat

La présidente met aux voix l'ensemble du PL 13049 ainsi amendé :

Oui :	7 (1 LC, 4 PLR, 2 UDC)
Non :	8 (3 S, 2 Ve, 1 LJS, 2 MCG)
Abstentions :	–
Le PL 13049 est rejeté.	

Annexes

1. Présentation OCLPF du 28 février 2022

2. Document établi par commune de Lancy, audition du 2 mai 2022

3. Tableau synoptique



PL 13049

Projet de loi modifiant la loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL) (I 4 05) *(Pour réaliser des logements répondant aux besoins de la population)*



PL 13049

- Déposé le 10 décembre 2021
- Modification partielle des articles 3 et 4 de la loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 4 décembre 1977 (LGL ; rsGE I 4 05)





PL 13049

ARTICLE 3 LGL : TENEUR ACTUELLE

Art. 3 Définitions et titulaires

1. Les biens-fonds faisant l'objet d'une modification des limites de zones, au sens de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987, et les biens-fonds sis en zone de développement, au sens de la loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957, qui peuvent être affectés à la construction de logements, sont grevés d'un droit de préemption au profit de l'Etat et des communes intéressées. Le droit de préemption ne peut s'exercer qu'aux fins de construction de logements au sens de la présente loi.
2. Le droit de préemption de l'Etat et des communes fait l'objet d'une mention au registre foncier.
3. Dans les communes de moins de 3000 habitants, le droit de préemption communal est prioritaire sur celui de l'Etat.
4. Le droit de préemption en faveur de l'Etat et des communes est subsidiaire au droit de préemption légal de l'article 682 du code civil.



PL 13049

ARTICLE 3 LGL : TENEUR PROPOSEE

Art. 3 Définitions et titulaires

1. Les biens-fonds faisant l'objet d'une modification des limites de zones, au sens de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987, et les biens-fonds sis en zone de développement, au sens de la loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957, qui peuvent être affectés à la construction de logements, sont grevés d'un droit de préemption au profit de l'Etat et des communes intéressées. ~~Le droit de préemption ne peut s'exercer qu'aux fins de construction de logements au sens de la présente loi.~~
2. ~~Le droit de préemption de l'Etat et des communes fait l'objet d'une mention au registre foncier.~~
3. ~~Dans les communes de moins de 3000 habitants, le droit de préemption communal est prioritaire sur celui de l'Etat.~~
4. ~~Le droit de préemption en faveur de l'Etat et des communes est subsidiaire au droit de préemption légal de l'article 682 du code civil.~~



PL 13049

ARTICLE 3 LGL : TENEUR PROPOSEE (Suite 1)

Conditions d'exercice

2. Le droit de préemption ne peut s'exercer qu'aux conditions cumulatives suivantes :
 - a) l'existence d'un plan localisé de quartier en force;
 - b) l'existence d'un projet concret disposant d'un crédit en force qui permet la construction, dans un délai raisonnable, de la part de logements d'utilité publique prévue par l'article 4A, alinéa 1, lettre a, de la loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957, à l'exclusion de toute autre catégorie de logements ;
 - c) l'absence de l'engagement écrit de l'acquéreur de la parcelle visée par le droit de préemption d'assurer, dans un délai raisonnable, la construction de la part de logements d'utilité publique prévue par l'article 4A, alinéa 1, lettre a, de la loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957.



PL 13049

ARTICLE 3 LGL : TENEUR PROPOSEE (Suite 2)

3. Le droit de préemption de l'Etat et des communes fait l'objet d'une mention au registre foncier.
4. Dans les communes de moins de 3000 habitants, le droit de préemption communal est prioritaire sur celui de l'Etat.
5. Le droit de préemption en faveur de l'Etat et des communes est subsidiaire au droit de préemption légal de l'article 682 du code civil.



PL 13049

ARTICLE 4 LGL : TENEUR ACTUELLE

Art. 4 Avis

1. Le propriétaire qui aliène ou promet d'aliéner avec octroi d'un droit d'emption un bien-fonds soumis au droit de préemption en vertu de la présente loi est tenu d'en aviser immédiatement le Conseil d'Etat et la commune du lieu de situation, au plus tard lors du dépôt de l'acte à l'office du registre foncier. Il leur communique simultanément une copie certifiée conforme de cet acte.

Droit d'être entendu

2. Lorsque le Conseil d'Etat ou la commune envisage d'exercer son droit de préemption, le préempteur doit interpeller préalablement le propriétaire et le tiers-acquéreur en leur faisant part de ses intentions et leur offrir la possibilité de faire valoir leurs moyens.
3. Tout contrevenant à la présente disposition est passible de l'amende.



PL 13049

ARTICLE 4 LGL : TENEUR PROPOSEE

Art. 4 Avis

1. Le propriétaire qui aliène ou promet d'aliéner avec octroi d'un droit d'emption un bien-fonds soumis au droit de préemption en vertu de la présente loi est tenu d'en aviser immédiatement le Conseil d'Etat et la commune du lieu de situation, au plus tard lors du dépôt de l'acte à l'office du registre foncier. Il leur communique simultanément une copie certifiée conforme de cet acte.

Droit d'être entendu

2. Lorsque le Conseil d'Etat ou la commune envisage d'exercer son droit de préemption, le préempteur doit interpeller préalablement le propriétaire et le tiers-acquéreur en leur faisant part de ses intentions et leur offrir la possibilité de faire valoir leurs moyens.

- ~~3. Tout contrevenant à la présente disposition est passible de l'amende. Tout manquement à cette obligation rend caduc l'exercice du droit de préemption.~~





PL 13049

Le projet de loi vise :

- À restreindre le droit de préemption existant en vertu de la LGL en faveur de l'Etat et des communes
- En imposant des conditions supplémentaires et cumulatives à l'exercice de ce droit (projet de nouvel art. 3, al. 2 LGL)



9



PL 13049

Au motif, en substance :

- Que l'existence de ce droit serait "*rendue obsolète par l'obligation faite, à chacun, de construire 33% de LUP en zone de développement*", soit par l'entrée en vigueur de l'article 4A LGZD
- Et que "*la gauche dans certaines grandes communes détourne[rait] le droit de préemption pour se livrer à l'étatisation et la thésaurisation du sol*"
- Source des citations : exposé des motifs, page 5



10



PL 13049

Nous exposerons ci-après :

- I. La pratique de l'Etat de Genève en matière de préemption au cours des dernières années
- II. Les grands principes jurisprudentiels en vigueur
- III. Conclusion



11



I. Préemption – pratique de l'Etat de Genève

- Poursuite d'un but d'intérêt public
- Exercice du droit de préemption LGL de manière proportionnée
- Selon des critères mesurés, et cohérents avec la mise en œuvre de la politique du logement répondant aux besoins prépondérants de la population genevoise



12



I. Prémption – pratique de l'Etat de Genève

- Intérêts publics poursuivis par l'exercice du droit :
 - Acquisition de terrains en vue de la construction de logements d'utilité publique
 - Lutte contre la spéculation foncière



I. Prémption – pratique de l'Etat de Genève

- Respect du principe de proportionnalité :
 - Droit exercé seulement si nécessaire à l'atteinte de l'un et/ou l'autre des intérêts publics précités
 - En pratique, droit exercé avec parcimonie



I. Prémption – pratique de l'Etat de Genève

- Exercice du droit de prémption LGL au cours des 5 dernières années (2017-2021) :
 - Moyenne d'environ 160 transactions par an, soumises à la LGL et à l'examen de l'Etat de Genève
 - Soit une totalité d'environ 800 transactions sur les 5 dernières années
 - Seules 4 transactions soumises à la LGL ont fait l'objet d'une prémption définitive par l'Etat de Genève, soit 0.5% des transactions examinées.



II. Les grands principes jurisprudentiels en vigueur

A. Constitutionnalité du droit de prémption LGL

- Arrêt du Tribunal fédéral rendu le 20 avril 2016 dans la cause 1C_86/2015, consid. 3.2

B. L'autorité n'est pas tenue de démontrer l'existence d'un projet précis au moment de l'exercice du droit

- Seules doivent être prouvées : une volonté avérée de développer la parcelle et la faisabilité du projet de développement
- L'existence d'un plan localisé de quartier n'est pas une condition à l'exercice de ce droit



II.B Les grands principes jurisprudentiels en vigueur

- Arrêt du Tribunal fédéral rendu le 20 avril 2016 dans la cause 1C_86/2015 (ATF 142 I 76) (consid. 3.4.1) :

*« Lors de chaque vente immobilière permettant l'exercice du droit de préemption, l'autorité doit déterminer si l'acquisition du terrain concerné est opportune du point de vue de sa politique en faveur de la construction de logements. Ce choix ne saurait obéir à des critères définis à l'avance et de manière précise: il convient de tenir compte de la situation concrète et des caractéristiques particulières du terrain concerné et de ses environs, et d'établir un pronostic sur les possibilités de bâtir, à moyen terme, des logements à l'emplacement considéré, en prenant en considération et éventuellement en anticipant les facteurs propres à influencer le développement du secteur. **Au stade de l'exercice du droit de préemption, l'autorité n'a donc pas besoin de justifier son intervention par la présentation d'un projet détaillé. Elle doit toutefois rendre plausible l'existence d'un besoin précis, et tenir compte des possibilités réelles d'y satisfaire à l'emplacement envisagé, dans un avenir pas trop éloigné.** »*



II.B Les grands principes jurisprudentiels en vigueur

- Arrêt ATA/1222/2021 rendu le 16 novembre 2021 par la Cour de justice genevoise :

« Ainsi, conformément à la jurisprudence constante en la matière, le fait que l'intimée manifeste clairement sa volonté de construire des logements, même si elle n'est pas en mesure de fournir un projet de construction détaillé, ni de déterminer une échéance précise pour réaliser son projet, suffit pour admettre que les conditions d'exercice de son droit de préemption sont réalisées. » (consid. 4)



II.B Les grands principes jurisprudentiels en vigueur

- **Nouvel art. 3 al. 2 LGL proposé par le PL 13049 : contraire à la jurisprudence en vigueur :**
 - lourdes entraves à la construction de logements d'utilité publique
 - rallongement drastique du temps de mise en œuvre des projets de construction, en empêchant l'avancée parallèle des procédures de préemption et d'adoption de plans localisés de quartier
 - Arrêt ATA/1222/2021 rendu le 16 novembre 2021 par la Cour de justice, consid. 3.g



II. Les grands principes jurisprudentiels en vigueur

C. Le droit de préemption LGL vise également la lutte contre la spéculation foncière

- Intérêts publics poursuivis (simultanément ou non) par le droit de préemption LGL : acquisition de terrains en vue de la construction de logements d'utilité publique / lutte contre la spéculation foncière
- Intérêt public à la lutte contre la spéculation en zone à bâtir résidentielle, en relation avec la construction de logements d'utilité publique, admis par le Tribunal fédéral (arrêt rendu le 11 mars 1992 dans la cause 1P.534/1991, consid. 3)
- Confirmation de l'ATA/GE du 19 juin 1991 (98.CE.830 et 89.CE.831), consid. 11 : « *le but d'intérêt public à la lutte contre la spéculation immobilière existe en tant que tel, indépendamment de celui de la construction de logements sociaux* »



II.C Les grands principes jurisprudentiels en vigueur

- **Nouvel art. 3 al. 2 LGL proposé par le PL 13049 : contraire à la jurisprudence en vigueur :**
 - En visant à restreindre l'exercice du droit de préemption consacré par la LGL,
 - le PL 13049 élude tout un pan des intérêts publics visés par ce droit, soit celui de la lutte contre la spéculation foncière.



II. Les grands principes jurisprudentiels en vigueur

D. Les intérêts publics poursuivis par le droit de préemption LGL subsistent depuis l'entrée en vigueur de l'art. 4A LGZD

- Art. 4A LGZD : entré en vigueur le 01.01.2021
- Alinéa 1 :

Art. 4A Catégories de logements

Proportions de catégories de logements à réaliser

- 1 Dans les périmètres sis en zone de développement, les logements à réaliser comportent, en principe, cumulativement, les proportions minimales suivantes :
 - a) un tiers du programme en logements d'utilité publique, au sens de la loi pour la construction de logements d'utilité publique, du 24 mai 2007, destinés aux personnes à revenus modestes; et
 - b) un tiers du programme en logements locatifs non subventionnés (ZDLÖC), destinés à la classe moyenne de la population genevoise; et
 - c) le solde du programme de logements est laissé au libre choix de celui qui réalise.





II.D Les grands principes jurisprudentiels en vigueur

- PL 13049 : exposé des motifs, page 5 :

L'existence du droit de préemption LGL serait *"rendue obsolète par l'obligation faite, à chacun, de construire 33% de LUP en zone de développement"*, soit par l'entrée en vigueur de l'article 4A LGZD



II.D Les grands principes jurisprudentiels en vigueur

- Or, arrêt ATA/1222/2021 rendu le 16 novembre 2021 par la Cour de justice (consid. 3.f et 4), **après l'entrée en vigueur du nouvel art. 4A LGZD** :
 - Vu la pénurie aiguë de logements, on ne saurait reprocher à l'autorité de mettre en œuvre une politique de construction de logements d'utilité publique,
 - Via une planification coordonnée de l'ensemble des constructions dans un secteur concerné,
 - Ce qui implique que l'autorité doit pouvoir obtenir la maîtrise globale dudit secteur, sans l'abandonner à l'emprise de promoteurs privés.





II.D Les grands principes jurisprudentiels en vigueur

- Arrêt ATA/1222/2021 rendu le 16 novembre 2021 par la Cour de justice, consid. 3.f et 4 (suite) :
- Même après l'entrée en vigueur de l'art. 4A LGZD, la Cour de justice a reconnu que **l'intérêt public à la construction de logements d'utilité publique dans les zones de développement doit l'emporter sur l'intérêt d'un tiers privé** à acquérir une parcelle,
- Cela même si ce tiers a déjà réalisé des logements d'utilité publique, et serait prêt à en réaliser sur la parcelle visée, dans le respect de la LGZD.
- Là encore, PL 13049 contraire à la jurisprudence en vigueur



III. Conclusion

- Au vu :
 - tant de la réalité chiffrée de l'exercice du droit de préemption par l'Etat de Genève
 - que des principes jurisprudentiels en vigueur
- Le PL 13049 s'inscrit en contradiction par rapport à toute l'évolution de la casuistique

Droit de préemption

Etat des transactions soumises au droit de préemption reçues et traitées par le Ville de Lancy, période de 2015 à 2021

Nombre total de droits de préemptions reçus à Lancy depuis 2015 : 121

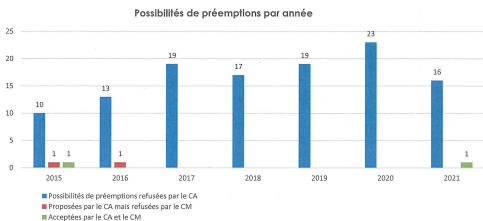
Moyenne par mois : 1.5

Moyenne par année : 18

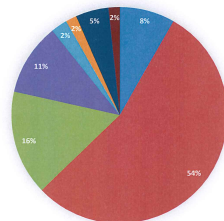
Moyenne cantonale par année : 160

11% des transactions cantonales se déroulent à Lancy (1/8)

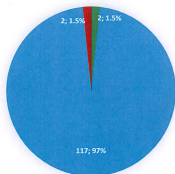
Lancy ne représente que 0.5 % [4.77 km2] du territoire cantonal [282.5km2]



Répartition des préemptions traitées par type de vendeur/acheteur



Droits de préemption enclenchés vs non enclenchés de 2015 à 2021 (nbre; % du Total)



■ Acceptés par le CA et le CM ■ Possibilités de préemptions refusées par le CA ■ Proposées par le CA mais refusées par le CM

- Privé-s à privé-s
- Privé-s à société
- Privé-s à fondation/coopérative
- Société à société
- Fondation/coopérative à fondation/coopérative
- Ville de Lancy à FPFLC
- Société à fondation/coopérative
- Autre

Loi actuelle	PL 13049	Amendements proposés
	<p>Projet de loi modifiant la loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL) (14 05) (Pour réaliser des logements répondant aux besoins de la population)</p> <p>Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit :</p>	
<p>Section 2 Droit de préemption</p> <p>Art. 3 Définitions et titulaires</p>	<p>Art. 1 Modifications</p> <p>La loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 4 décembre 1977, est modifiée comme suit :</p> <p>Art. 3, al. 1 (nouveau teneur) et al. 2 (nouveau, les al. 2 à 4 anciens devenant les al. 3 à 5)</p>	<p>Art. 3, al. 1 (nouveau teneur) et al. 2 (nouveau, les al. 2 à 4 anciens devenant les al. 3 à 5)</p> <p><i>Art. 3 al. 1 reste inchangé par rapport au PL</i></p>
<p>¹ Les biens-fonds faisant l'objet d'une modification des limites de zones, au sens de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987, et les biens-fonds sis en zone de développement, au sens de la loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957, qui peuvent être affectés à la construction de logements, sont grevés d'un droit de préemption au profit de l'Etat et des communes intéressées. Le droit de préemption ne peut s'exercer qu'aux fins de construction de logements au sens de la présente loi.²⁰¹</p>	<p>¹ Les biens-fonds faisant l'objet d'une modification des limites de zones, au sens de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987, et les biens-fonds sis en zone de développement, au sens de la loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957, qui peuvent être affectés à la construction de logements, sont grevés d'un droit de préemption au profit de l'Etat et des communes intéressées.</p>	
<p>² Le droit de préemption de l'Etat et des communes fait l'objet d'une mention au registre foncier.²⁰²</p>	<p>Conditions d'exercice</p> <p>² Le droit de préemption ne peut s'exercer qu'aux conditions cumulatives suivantes :</p> <p>a) l'existence d'un plan localisé de quartier en force ;</p> <p>b) l'existence d'un projet concret disposant d'un crédit en force qui permet la construction, dans un délai raisonnable, de la part de logements d'utilité publique</p>	<p>Conditions d'exercice</p> <p>² Le droit de préemption ne peut s'exercer qu'aux conditions cumulatives suivantes :</p> <p>a) L'Etat ou la commune démontre que la transaction considérée est de nature à compromettre les objectifs de la zone de développement ;</p> <p>b) Le droit de préemption ne s'exerce qu'aux fins de la</p>

Loi actuelle	PL 13049	Amendements proposés
<p>3 Dans les communes de moins de 3 000 habitants, le droit de préemption communal est prioritaire sur celui de l'Etat.</p> <p>4 Le droit de préemption en faveur de l'Etat et des communes est subsidiaire au droit de préemption légal de l'article 682 du code civil.</p>	<p>prévue par l'article 4A, alinéa 1, lettre a, de la loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957, à l'exclusion de toute autre catégorie de logements :</p> <p>c) l'absence de l'engagement écrit de l'acquéreur de la parcelle visée par le droit de préemption d'assurer, dans un délai raisonnable, la construction de la part de logements d'utilité publique prévue par l'article 4A, alinéa 1, lettre a, de la loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957.</p>	<p>construction de la catégorie de logements d'utilité publique prévue par l'article 4A, alinéa 1, lettre a, de la loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957, à l'exclusion de toute autre catégorie de logements.</p> <p><i>Let. c est supprimée</i></p>
<p>Art. 4 Avis</p> <p>1 Le propriétaire qui aliène ou promet d'aliéner avec octroi d'un droit d'empion un bien-fonds soumis au droit de préemption en vertu de la présente loi est tenu d'en aviser immédiatement le Conseil d'Etat et la commune du lieu de situation, au plus tard lors du dépôt de l'acte à l'office du registre foncier⁴⁹. Il leur communique simultanément une copie certifiée conforme de cet acte.^{49b}</p> <p>Droit d'être entendu</p> <p>2 Lorsque le Conseil d'Etat ou la commune envisage d'exercer son droit de préemption, le préempteur doit interpellé préalablement le propriétaire et le tiers-acquéreur en leur faisant part de ses intentions et leur offrir la possibilité de faire valoir leurs moyens.^{49c}</p> <p>3 Tout contrevenant à la présente disposition est passible de l'amende.^{49d}</p>	<p>Art. 4, al. 3 (nouvelle teneur)</p> <p>³ Tout manquement à cette obligation rend caduc l'exercice du droit de préemption.</p>	<p>Art. 4, al. 3 (nouvelle teneur) et al. 4 et 5 (nouveaux)</p> <p><i>Al. 3 est inchangé par rapport au PL</i></p>

Loi actuelle	PL 13049	Amendements proposés
		<p>Réalisation des logements</p> <p>4 Si l'Etat ou la commune n'est pas en mesure de respecter l'obligation figurant à l'article 3 alinéa 2) lettre b) ci-dessus dans les 10 ans après avoir acquis un bien-fonds en faisant usage du présent droit de préemption, alors, l'Etat ou la commune est tenu de revendre le bien-fonds après avoir fait une offre publique de vente et ce, dans un délai de 6 mois.</p> <p>5 L'Etat tient un registre des terrains préemptés en application du présent droit de préemption.</p>
	<p>Art.2 Entrée en vigueur La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.</p>	<p><i>Art. 2 reste inchangé par rapport au PL.</i></p>

Loi actuelle	PL 13049	Amendements proposés
--------------	----------	----------------------

Date de dépôt : 13 août 2024

RAPPORT DE LA PREMIÈRE MINORITÉ

Rapport de Sébastien Desfayes

L'art. 3 de la LGL est une disposition qui est devenue obsolète, dont l'utilisation par certaines communes doit être qualifiée d'abusives et qui pénalise l'accès au logement par la classe moyenne.

Selon les travaux préparatoires relatifs à cette disposition introduite en 1973, le but visé par le législateur était de permettre à l'Etat et aux communes de construire des logements sociaux et, à cet effet, il leur était préalablement utile de disposer de l'outil leur permettant d'acquérir des terrains constructibles.

Il n'existait pas à l'époque d'autres dispositions contraignantes en faveur de la réalisation de logements sociaux.

Toutefois, depuis 1973, le contexte de la politique du logement et les législations y relatives ont énormément évolué.

Il convient de rappeler en effet qu'en août 2020, la Paix des Braves (accord sur l'art. 4A LGZD) a été signée. Cet accord est fondé sur le principe des trois tiers en zone de développement. Un tiers doit être consacré à de la ZD-LOC, un tiers doit l'être aux logements sociaux (LUP) et un tiers doit accueillir des PPE, dont 20% de PPE en pleine propriété.

Le législateur a ainsi introduit dans la LGZD une obligation de construire 33% LUP en zone de développement, que les parcelles concernées soient en mains publiques ou en mains privées.

Le droit de préemption institué par la loi de 1973 est donc aujourd'hui obsolète au regard du but visé par le législateur à l'époque, à savoir la réalisation de logements d'utilité publique. Selon la législation actuelle, ce but peut être largement – et mieux – atteint par d'autres moyens.

L'art. 3 de la LGL est de surcroît appliqué de manière abusive par certaines communes. Sans vouloir être exhaustif, l'on citera la Ville de Genève, mais également la commune de Lancy. Entendue en commission, l'une des membres du Conseil administratif de cette dernière commune n'a au demeurant pas caché que son intention était d'utiliser le droit de préemption pour dépasser le seuil de 33% de LUP prévu par l'art. 4A LGZD.

« L'art. 4A LGZD prévoit trois tiers. Toutefois, elle rappelle qu'il ne s'agit que d'un minimum et considère que l'Etat et les communes doivent par conséquent être habilités à proposer davantage qu'un tiers de LUP, lorsqu'elles en ont la volonté et qu'elles sont en mesure de financer cet excédent. » (Commune de Lancy, audition du 2 mai 2022)

C'est bien sûr inacceptable au regard du texte clair de la loi, étant précisé que, dans un arrêt récent, le Tribunal fédéral a confirmé l'importance de la diversité des logements en zone de développement (arrêt du 10 juin 2024, 1C_138/2023).

L'exercice du droit de préemption, via l'art. 3 LGL, impose la construction de logements sociaux, ce qui porte en conséquence gravement atteinte au deux autres tiers réservés à la classe moyenne. En d'autres termes, l'exercice du droit de préemption empêche la réalisation de deux tiers des catégories de logements prévues par l'art. 4A LGZD, puisque seul un tiers est dédié au LUP. La préemption dans le cadre de la LGL contraint de construire des logements sociaux – et des logements sociaux uniquement – et non une palette de logements répondant aux besoins de la classe moyenne, tels que le ZD-LOC ou les PPE. Aussi incroyable que cela puisse paraître, il est aujourd'hui avéré que certaines communes font donc sciemment usage de cet instrument à cette fin !

L'un des arguments qui a été régulièrement invoqués pour s'opposer au présent projet de loi est celui de la lutte contre la spéculation. Un tel argument relève au mieux d'une méconnaissance des mécanismes de la zone de développement, au pire d'une mauvaise foi dépassant l'entendement. En zone de développement en effet, le prix d'acquisition du foncier, le prix de construction, le prix de sortie et même les marges sont contrôlés par l'Etat.

Toutefois, les travaux de la commission ont révélé que le projet de loi initial était trop contraignant en ce sens qu'il empêchait, de fait, tout exercice du droit de préemption.

Or, il peut exister des situations qui justifient l'exercice du droit de préemption. Tel est le cas lorsque l'acquéreur de la parcelle n'entend pas la développer, mais seulement y loger. L'amendement général, proposé par la députée (PLR) et votée par la majorité de la commission, répond en tous points à ce type de situations :

Art. 1 Modifications (inchangé par rapport au PL initial)

La loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 4 décembre 1977, est modifiée comme suit :

Art. 3, al. 1 (inchangé par rapport au PL initial) et al. 2 (nouveau, les al. 2 à 4 anciens devenant les al. 3 à 5)

¹ Les biens-fonds faisant l'objet d'une modification des limites de zones, au sens de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987, et les biens-fonds sis en zone de développement, au sens de la loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957, qui peuvent être affectés à la construction de logements, sont grevés d'un droit de préemption au profit de l'Etat et des communes intéressées.

Conditions d'exercice

² Le droit de préemption ne peut s'exercer qu'aux conditions cumulatives suivantes :

a) L'Etat ou la commune démontre que la transaction considérée est de nature à compromettre les objectifs de la zone de développement ;

b) Le droit de préemption ne s'exerce qu'aux fins de la construction de la catégorie de logements d'utilité publique prévue par l'article 4A, alinéa 1, lettre a, de la loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957, à l'exclusion de toute autre catégorie de logements.

Art. 4, al. 3 (nouvelle teneur, inchangé par rapport au PL initial) et al. 4 et 5 (nouveaux)

³ Tout manquement à cette obligation rend caduc l'exercice du droit de préemption.

Réalisation des logements

⁴ Si l'Etat ou la commune n'est pas en mesure de respecter l'obligation figurant à l'article 3, alinéa 2, lettre b, ci-dessus dans les 10 ans après avoir acquis un bien-fonds en faisant usage du présent droit de préemption, alors l'Etat ou la commune est tenu de revendre le bien-fonds après avoir fait une offre publique de vente et ce, dans un délai de 6 mois.

⁵ L'Etat tient un registre des terrains préemptés en application du présent droit de préemption.

Art. 2 Entrée en vigueur (inchangé par rapport au PL initial)

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

Un tel amendement général permet en conséquence de maintenir le droit de préemption, mais en prévenant tout éventuel exercice abusif d'un tel droit.

C'est donc l'entier de la population qui ressortirait gagnante d'une telle réforme.

A la lumière de ce qui précède, la première minorité vous invite à voter le présent PL tel que modifié par l'amendement général.

Date de dépôt : 12 août 2024

RAPPORT DE LA SECONDE MINORITÉ

Rapport de Diane Barbier-Mueller

But du projet de loi

Le PL 13049 a été élaboré à la suite de déclarations inquiétantes dans la presse, où certaines communes, par le biais de leur Conseil municipal et/ou de leurs conseillers administratifs, ont annoncé leur ferme intention de préempter tout projet immobilier se présentant sur leur territoire. C'est le cas des communes d'Onex, de Lancy et même de la Ville de Genève dans une certaine mesure. Le rôle d'une entité publique n'est pourtant pas de se substituer à un projet d'un acteur concurrent, mais plutôt d'encourager une politique de développement conforme aux attentes de ses habitants. L'Etat de Genève l'a bien compris et n'a jusque-là préempté qu'en ultime recours, avec discernement. Or, ce projet de loi vise uniquement à maintenir des préemptions conformes à la pratique actuelle du canton et de la majorité des communes.

Il importe de rappeler le contexte : une parcelle peu ou pas densifiée, une villa par exemple sur un terrain de 3000 m², dans un secteur situé en zone de développement, peut au moment de sa vente faire l'objet d'une préemption par l'Etat ou par la commune où se trouve le terrain. La préemption n'intervient en principe que pour des motifs légitimes : le nouvel acquéreur compte habiter la maison alors qu'elle se trouve en plein périmètre à densifier, ou alors l'acquéreur est un promoteur mais qui ne souhaite pas réaliser des logements d'utilité publique, alors que les ratios étatiques l'imposent. Le terrain pourrait alors être préempté afin que l'autorité publique puisse y construire les logements sociaux nécessaires. Il convient encore de souligner ici que, dans le cadre de l'acquisition de la parcelle par un promoteur (privé, institutionnel, ou coopérative...), ce dernier a procédé à de nombreuses analyses et études (ingénieurs, experts) afin de s'assurer que la zone est propice à un bon développement et que les coûts engendrés par la construction seront supportables pour le projet de développement fixé par l'Etat. Ces frais d'étude sont entièrement à sa charge et représentent un des risques du promoteur.

Toutefois, il se trouve que, depuis quelques années, quelques communes (elles sont heureusement pour l'instant minoritaires), préférant construire elles-mêmes des logements sur leur territoire, ont pris le parti de préempter

systématiquement tout projet, peu importe les volontés du promoteur et son respect ou non des conditions de la zone de développement. Il en ressort certains dommages : la perte des frais d'étude du côté du promoteur, une incertitude générale pour le marché et la prise des risques de promotion du côté de la commune en question (car les promotions immobilières comportent toujours des risques). Les coûts et prix appliqués étant tous définis par l'Etat (l'OCLPF contrôle tous les plans financiers des constructions en zone de développement), les contraintes sont exactement les mêmes pour tous les acteurs, qu'ils soient privés ou publics. L'argument de projets plus qualitatifs s'ils sont réalisés par la commune, comme évoqué par une magistrate communale en commission, est donc erroné.

Enfin, un dernier rappel important : une commune qui préempte une parcelle a l'obligation d'y réaliser exclusivement des logements d'utilité publique (LUP). Ces logements ne s'adressent pas à toute la population, puisque seules les personnes aux revenus les plus bas peuvent prétendre à loger dans une HBM (habitation bon marché). Déjà lourdement taxée, la classe moyenne, qui représente pourtant plus 60% de la population, sera exclue de tous ces logements.

L'amendement qui change tout

Il en est rapidement ressorti que le projet de loi initial allait trop loin. Ce ne sont pas moins de 20 séances de commission du logement qui ont été nécessaires pour étudier le PL 13049. En effet, personne ne voulait empêcher les entités publiques de réaliser des développements, mais plutôt canaliser leurs interventions. C'est pourquoi les discussions ont conduit certains commissaires à proposer les amendements qui adoucissent considérablement le projet de loi initial et permettent de maintenir la pratique pour les cas utiles. Ces amendements n'auraient donc pas entravé les communes qui n'utilisent la préemption qu'à bon escient. Ils auraient en revanche rendu une certaine sécurité à des acteurs qui prennent tous les risques en amont et à qui une commune choisit de se substituer au dernier moment, à savoir après la signature d'un acte de vente, quand le projet est déjà bien abouti. Il aurait en outre, on l'a dit, permis de maintenir un équilibre et une juste répartition des logements pour tous.

Conclusion

La crise du logement à Genève est un sujet complexe et capital. La population genevoise peine à se loger et les prix des logements à louer sont élevés. L'émotionnel pousse parfois à des raccourcis faciles : le secteur public

va forcément proposer des loyers plus adaptés à la population que ne le fera un promoteur privé. La réalité est différente : chaque promoteur, qu'il soit public ou privé, a une approche qui lui est propre et proposera alors la réalisation de logements différents. Mais en zone de développement (où se construit la majorité des nouveaux appartements), les loyers sont toujours fixés par l'Etat. C'est cette diversité qui fait la richesse de nos immeubles.

La préemption systématique ne permettra pas de réaliser plus de logements, mais réduira encore les logements accessibles à la classe moyenne. C'est donc pour garantir une diversité de logements sur le canton que la minorité de la commission vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à accepter le PL 13049.