

Projet présenté par les députés :

M^{mes} et MM. Anne Mahrer, François Lefort, Emilie Flamand-Lew, Sophie Forster Carbonnier, Esther Hartmann, Catherine Baud, Brigitte Schneider-Bidaux, Miguel Limpo, Roberto Brogini, Magali Origa, Sylvia Nissim

Date de dépôt : 9 septembre 2013

Projet de loi

modifiant la loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL) (I 4 05) (Droit d'emption)

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. 1, al. 2, lettre a (nouvelle teneur)

A cet effet, l'Etat :

- a) acquiert des terrains en usant notamment des droits d'emption, de préemption et d'expropriation que lui confère la présente loi;

Art. 2 Politique d'acquisition (nouvelle teneur)

L'Etat et les communes, dans le cadre de leur politique générale d'acquisition de terrains et de biens-fonds immobiliers qui peuvent être affectés à la construction de logements, disposent, outre la possibilité d'achat de gré à gré, du droit d'emption, de préemption légal et d'expropriation qui leur est conféré par la présente loi aux fins de construction de logements d'utilité publique.

Section 1A Droit d'emption (nouvelle)

Art. 2B Définitions et titulaires (nouveau)

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, sont grevés d'un droit d'emption au profit de l'Etat et des communes intéressées. Le droit d'emption ne peut s'exercer qu'aux fins de construction de logements d'utilité publique.

² Le droit d'emption cantonal est prioritaire sur celui des communes.

Art. 2C Option (nouveau)

¹ Dans un délai de 90 jours à compter de la date de l'entrée en force du changement de zone, l'Etat notifie aux propriétaires fonciers :

- a) soit sa décision de renoncer à l'exercice du droit d'emption;
- b) soit sa décision d'acquérir tout ou partie du/des bien-fonds au prix déterminé par le rendement qui pourrait être obtenu en exploitant les immeubles conformément à leur destination;
- c) soit son offre d'acquérir tout ou partie du/des bien-fonds aux prix et conditions fixés par lui;
- d) à défaut d'acceptation de l'offre visée sous lettre b, sa décision de recourir, s'il maintient sa volonté d'acquérir le bien-fonds et si les conditions légales sont réunies, à la procédure d'expropriation conformément à l'article 2E.

² Dans le cas prévu à l'alinéa 1, lettre a, le Conseil d'Etat avise la commune en même temps que les intéressés. Celle-ci, dans le délai de 60 jours suivant cette notification, notifie à son tour, de manière séparée, aux propriétaires fonciers :

- a) soit sa décision de renoncer à l'exercice du droit d'emption;
- b) soit sa décision d'acquérir tout ou partie du/des bien-fonds au prix déterminé par le rendement qui pourrait être obtenu en exploitant les immeubles conformément à leur destination;
- c) soit son offre d'acquérir tout ou partie du/des bien-fonds aux prix et conditions fixés par lui;
- d) à défaut d'acceptation de l'offre visée sous lettre b, sa décision de recourir, s'il maintient sa volonté d'acquérir le bien-fonds et si les conditions légales sont réunies, à la procédure d'expropriation conformément à l'article 2E.

Art. 2D Droit d'être entendu (nouveau)

Lorsque l'Etat ou la commune envisage d'exercer son droit d'emption, l'empteur doit aviser le propriétaire en lui faisant part de ses intentions et l'entendre.

Art. 2E Expropriation (nouveau)

Faute d'accord à l'amiable dans le cas visé à l'article 2C, alinéa 1, lettre b, l'Etat ou la commune peut acquérir, par voie d'expropriation aux fins de construction de logements d'utilité publique, les terrains faisant l'objet du droit d'emption, conformément aux dispositions de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, du 10 juin 1933.

Art. 9, al. 1 et al. 3 (nouvelle teneur)

¹ L'Etat, ou la commune, est tenu de concéder en droit de superficie aux fins de construction de logements d'utilité publique les terrains acquis en vertu du droit d'emption, de préemption légal ou d'expropriation. Les droits de superficie peuvent être concédés à des collectivités publiques, à des fondations de droit public, à des organismes de droit privé sans but lucratif, à des coopératives d'habitation ou à des associations sans but lucratif. La commune peut, en outre, construire elle-même des logements d'utilité publique sur lesdits terrains.

³ Des échanges de terrains acquis en vertu du droit d'emption, de préemption ou d'expropriation peuvent être effectués contre d'autres terrains situés en zone de développement qui offrent des droits à bâtir au moins équivalents, si ces échanges permettent de favoriser la construction de logements d'utilité publique.

Art. 2 Entrée en vigueur

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

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

La question de la maîtrise foncière revêt une importance primordiale pour assurer un meilleur développement des logements d'utilité publique, pour assurer un urbanisme de qualité et pour atteindre les objectifs de la LUP. Pour rappel, cette loi prévoit la constitution d'un parc pérenne de logements d'utilité publique de 20 % du parc locatif du canton, qui nécessite des efforts importants, car le taux de logements LUP au 31.12.2011 est de seulement 9,29 % (Rapport d'activités sur la mise en œuvre de la loi LUP, 2011, OLO).

La nécessité d'améliorer significativement les résultats de notre politique foncière est soulignée plusieurs fois dans ce rapport. La présente loi vise à faciliter la mise en œuvre d'une politique foncière active.

L'ASPAN, Association Suisse pour l'Aménagement National, a publié, en 2010, un avis de droit commandé par l'Office fédéral du Logement (OFL) portant sur le thème : « Promouvoir la construction de logements d'utilité publique ».

Cet avis de droit examine les mesures suivantes : l'octroi de bonus des indices d'utilisation du sol, le droit d'emption, les quotas de logement, la plus-value foncière. La conclusion de cet avis de droit révèle que les deux mesures les plus efficaces sont le droit d'emption et la politique des quotas.

L'exemple de la commune d'Oberägeri à Zoug, qui a introduit le droit d'emption, est mentionné par l'avis de droit de l'ASPAN comme une réussite permettant d'atteindre rapidement les buts de réalisation de logements d'utilité publique de qualité.

Lors des projets de déclassement à Zoug, les propriétaires concernés sont avertis que le déclassement en zone à bâtir entraîne de facto un droit d'emption sur les grandes parcelles (4 000 m²) à hauteur de 50 % des surfaces. Ces acquisitions publiques assurent ensuite un développement rapide des projets par la commune ou par des fondations ou encore des coopératives d'habitation. La commune s'assure du statut pérenne des logements d'utilité publique par contrat et rentre dans son investissement initial par le biais de rentes de superficie.

L'avantage de ce système est d'éviter le « mal genevois » des terrains déclassés depuis des années ou des décennies mais sans être densifiés par leurs propriétaires (notamment par le jeu des servitudes croisées). L'emption

accélère le processus : le déclassement coïncide alors avec l'acquisition par les pouvoirs publics, désireux de construire et qui développent immédiatement le projet de construction (ou par des tiers sans but lucratifs).

Le présent projet de loi prévoit que le droit d'emption intervienne en cas de modification de zone (déclassement). L'Etat ou la commune peut alors acquérir, de manière prioritaire, les parcelles qui lui sont nécessaires, lors d'un déclassement. Les prix sont fixés en fonction des conditions usuelles du moment et des types de zones concernées (affectation, densité...).

Actuellement, l'Etat ou les communes qui souhaitent acquérir du foncier, se retrouvent en situation de concurrence avec des acteurs privés ou se trouvent parfois face à des propriétaires qui ne souhaitent pas vendre leur bien. Il faut souligner encore que l'Etat et les communes consacrent leurs (précieuses) ressources humaines pour faire de la prospection foncière, des visites, des offres d'achat, des négociations... qui peuvent ne pas aboutir et voir les parcelles être achetée par des privés. L'acte étatique d'aménagement du territoire et de déclassement bénéficient ainsi généralement aux groupes privés (avec les plus-values engendrées) et non plus aux besoins fonciers de l'Etat et des communes, qui peinent à acquérir des biens-fonds. Beaucoup de communes ne possèdent même pas de service d'acquisition foncière et le canton a lui aussi peu de ressources de ce type.

Si la LUP octroie au Conseil d'Etat des moyens financiers intéressants pour acquérir du foncier, le contexte législatif reste lacunaire et défavorable à la mise en œuvre d'une politique foncière active de l'Etat et des communes. Ce projet de loi, en introduisant le droit d'emption dans la législation genevoise, vient combler ces lacunes et améliorer fortement l'efficacité attendue des pouvoirs publics en matière de construction de logements et d'équipements publics.

Or, comme le démontre bien l'avis de droit de l'ASPAN, la maîtrise foncière par l'Etat et/ou les communes est une condition sine qua non pour la réalisation de logements d'utilité publique et pour augmenter la qualité des développements urbanistiques.

Une politique foncière active de l'Etat et des communes, comportant le droit d'emption permet de réaliser les buts suivants :

- Assurer la réalisation effective d'un urbanisme de qualité
- Donner un pouvoir de négociation accru de l'Etat et des communes lors des processus de déclassement
- Augmenter le patrimoine foncier des collectivités publiques
- Eviter les tâches de prospection/négociation foncière inutiles

- Assurer et accélérer la production effective de logements et d'équipements d'utilité publique
- Augmenter les possibilités d'octrois de droits de superficie aux coopératives d'habitations et aux fondations immobilières

En conclusion, le droit d'emption est un outil moderne qui ne coûte rien aux finances publiques et simplifie l'action de l'Etat et des communes en matière foncière.

Le droit d'emption augmente à terme le patrimoine foncier public et augmente les recettes des pouvoirs publics par le biais des rentes de superficie (les terrains étant remis en général en droit de superficie aux coopératives et aux fondations immobilières de droit public).

Pour ces raisons, nous vous prions, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.