



association des
promoteurs
constructeurs
genevois

Commission du logement

Secrétariat général du Grand Conseil
Case postale 3970
1211 Genève 3

A l'attention de M. David MARTIN,
Président

Genève, le 25 avril 2022
P/3.3.6/VO048-22

Prise de position de l'APCG relatif au PL 13049 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)

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les commissaires,

Faisant suite à l'audition de l'Association des promoteurs constructeurs genevois (APCG) par votre commission, le lundi 28 mars 2022, vous trouverez ci-dessous la synthèse de notre prise de position sur le projet de loi 13049 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).

L'Association des promoteurs constructeurs genevois (APCG) est une association professionnelle constituée d'une quarantaine de membres exerçant en tant que promoteurs, développeurs et/ou constructeurs immobiliers. L'association représente une part prépondérante des projets de construction menés par le secteur privé dans le canton de Genève.

En tant que développeurs amenés à devoir acquérir un terrain pour le développement d'un projet immobilier, nos membres sont particulièrement et directement touchés par l'exercice du droit de préemption légal par les collectivités publiques. C'est pourquoi, nous pensons pouvoir apporter une vision pragmatique de la question au regard de ce projet de loi visant, en résumé, à clarifier les conditions d'exercice de ce droit.

Nous rappelons au préalable que le droit de préemption légal, prévu dans la loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL), est un outil de régulation ayant pour but, selon la volonté du législateur, d'éviter des blocages de périmètres voués à densification, faisant obstacle à la construction de logements sociaux ou en cas de transactions à des prix exagérés.

Jusqu'à récemment, l'exercice du droit de préemption, notamment par l'Etat, a toujours été pratiqué de manière parcimonieuse et proportionnelle dans le but initial susmentionné, même si certaines communes pouvaient l'utiliser comme moyen de négociation afin d'obtenir du promoteur, par exemple, une part de logements sociaux supérieure à la part minimale prévue dans l'ancien art. 4A LGZD (principalement pour la zone de fond villa dont le minimum pouvait être de 25% pour les logements LGL).

Depuis que la « paix des braves » a été conclue en août 2020 par une grande majorité du Grand Conseil, cette thématique ne devrait plus en être une : en effet, le nouvel article 4A LGZD concrétise une meilleure mixité sociale avec une répartition égalitaire par tiers entre les différentes catégories de logements (33% LUP-LGL dont au minimum la moitié en HBM, 33% LGZD et 33 % au libre choix du promoteur mais avec un socle obligatoire de 20% de PPE) et ceci quelle que soit la zone de fond.

Malgré cela, nous faisons face aujourd'hui, à un changement de paradigme, pour ne pas parler d'une véritable dérive, puisque certaines communes ont annoncé vouloir exercer le droit de préemption de manière systématique¹ ou l'exercent sans discussion préalable avec les porteurs de projet concernés, dans des périmètres où les possibilités d'un développement immobilier ne sont pas envisageables avant de nombreuses années (soit en lien avec des étapes de planification non abouties telles qu'un Plan Localisé de Quartier par exemple, soit par l'existence de servitudes foncières en faveur des voisins qui ne montrent aucune volonté de développer dans le court-moyen terme).

L'usage massif, pour ne pas dire systématique du droit de préemption, est ainsi selon nous contraire à l'esprit de la loi initiale et constitue une forme de concurrence déloyale puisqu'il permet aux collectivités publiques, de se substituer au développeur et de s'approprier son travail au moment où il a enfin réussi à convaincre un propriétaire de lui céder son terrain. Ceci souvent après de longues années de discussions et de frais d'études de faisabilité parfois considérables selon les projets.

A ce stade, il nous paraît important de relever que notre Association n'a pas d'à priori à ce que des collectivités publiques développent elles-mêmes des projets immobiliers, à partir du moment où elles interviennent comme tout autre acteur, en démarchant les propriétaires afin de les convaincre de vendre leur parcelle.

Nous considérons néanmoins que l'usage du droit de préemption est une restriction importante à la garantie de la propriété et ne saurait être utilisé de manière intempestive et institutionnalisée, sans créer une atteinte grave et disproportionnée à cette garantie constitutionnelle. Sans parler du fait qu'il relèverait d'une certaine violence institutionnelle des collectivités publiques à l'égard du secteur privé, qui porte aujourd'hui, c'est important de le rappeler, la plupart des projets de PLQ et toutes les études y afférentes. C'est l'essence même de l'initiative privée que de prendre à risque, dans la mesure du raisonnable, le développement d'un projet immobilier et il n'appartient donc

¹ Les Conseils municipaux de Lancy et Onex ont voté des textes (Lancy : Motion « *Pour la création de logements abordables par une politique active d'acquisitions foncières* » M039-2021 ; Onex : Résolution « *Droit de préemption* ») demandant que leurs exécutifs mettent en œuvre rapidement sur le long terme une politique d'acquisition foncière active par le biais du droit de préemption, et de manière systématique en ce qui concerne plus particulièrement Onex.

pas, selon nous, aux collectivités publiques de thésauriser dans la durée les terrains avec les deniers des contribuables.

En complément à ce qui précède, cette atteinte peut également concerner le propriétaire qui vend son terrain : en effet, si la préemption est enclenchée et la substitution effective, ce dernier peut se trouver également désavantagé par rapport aux conditions initiales négociées lors de la transaction. Très souvent aujourd'hui, un ou des appartements sont remis en paiement du prix du terrain, afin que le propriétaire puisse se reloger. Comme la collectivité publique ne peut pas construire de PPE, au vu des contraintes de la LGL et de ses statuts, cet accord trouvé avec le promoteur tombe, au détriment du propriétaire vendeur.

Il convient en outre de relever l'impossibilité de réalisation à laquelle une collectivité publique sera confrontée, après usage de son droit de préemption, pour la mise en œuvre du nouvel art. 4A LGZD, puisque selon l'art. 3 al. 1 LGL, « *le droit de préemption ne peut s'exercer qu'aux fins de construction de logements au sens de la présente loi* ». Il ne sera donc pas possible pour une collectivité publique de réaliser la part de LGZD et de PPE prévus de manière obligatoire dans la loi et ainsi d'assurer une mixité sociale pourtant largement plébiscitée par le Grand Conseil.

Nous profitons ensuite de l'occasion pour rétablir une certaine vérité : il est souvent entendu que l'usage du droit de préemption vise à éviter la spéculation immobilière. Or, il est complètement absurde d'utiliser ce terme dans la zone de développement puisque l'ensemble d'une opération et de ses aspects économiques sont soumis au contrôle de l'Etat, que ce soit l'acquisition du terrain, les coûts des études et des travaux, les loyers des différentes catégories de logements et les prix de vente, marge comprise, des immeubles locatifs ou des appartements en propriété par étage.

De ce fait, une collectivité qui souhaiterait développer son parc immobilier pourrait tout à fait acheter les logements locatifs LUP-LGL à un développeur privé, en utilisant par exemple les moyens financiers mis à disposition par le fonds LUP et ceci sans prendre de risques et sans être économiquement préjudiciable.

Pour toutes les raisons évoquées ci-dessus, l'APCG soutient le projet de loi, visant à encadrer l'utilisation du droit de préemption et à redéfinir le rôle de chacun des acteurs.

Toutefois, l'outil garde sa pertinence en tant qu'instrument régulateur, toujours selon le but initial évoqué plus haut, pour éviter des blocages de périmètres dévoués à une densification planifiée. Il doit ainsi pouvoir perdurer dans ce cadre et permettre ainsi principalement à l'Etat de garantir la planification territoriale, comme cela a été le cas jusqu'à peu.

De ce point de vue, si la commission devait considérer que le projet de loi est trop restrictif, un amendement de l'art. 3 al. 2 let. a, visant à redéfinir la phase de planification la plus pertinente et appropriée, pourrait être envisagé, afin de cadrer l'usage du droit de préemption, sans pour autant péjorer les communes responsables et de bonne foi.

En effet, il peut être constaté que certaines collectivités publiques ne sont aujourd'hui pas suffisamment organisées et ne comprennent pas forcément les outils de planification à disposition : si une collectivité souhaite prévoir des infrastructures, elle peut et doit les inscrire bien en amont des projets, par exemple dans son plan directeur communal, ce qui lui permettra de discuter, au moment venu, avec l'Etat et/ou les promoteurs qui ne peuvent ignorer ce besoin légitime des communes. Il existe aussi la possibilité d'utiliser le plan localisé de quartier (PLQ), qui est soumis à enquête obligatoire et au préavis communal pour faire valoir ses intérêts. Le droit de préemption n'est ainsi pas l'instrument adéquat pour la construction d'éventuelles infrastructures publiques.

Enfin et si un droit de préemption devait malgré tout s'exercer, il serait légitime que la collectivité publique dédommage le développeur préempté de l'ensemble de ses frais, par exemple sur la base de la présentation des factures payées en lien avec l'opération.

Tout en restant à votre disposition pour tout complément d'information, nous vous prions de croire, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les commissaires, à nos sentiments distingués.



Romain LAVIZZARI
Président



Philippe ANGELOZZI
Secrétaire général