



Cour des comptes
Route de Chêne 54
1208 Genève
Tél. : +41 (0)22 388 77 90
<http://www.cdc-ge.ch>

Conseil administratif de la
Ville de Chêne-Bougeries
Route de Chêne 136
1224 Chêne-Bougeries

Genève, le 16 avril 2021

Achat des parcelles de la « Bessonnette »

Madame, Monsieur,

Faisant suite à une communication citoyenne alléguant de potentiels dysfonctionnements dans le processus ayant amené à l'acquisition des parcelles de la « Bessonnette », la Cour vous a informés, le 21 juillet 2020, qu'elle procéderait à un examen ciblé. Il appartient en effet à la Cour de s'assurer notamment de la régularité des comptes, de la légalité des activités ainsi que du bon emploi des fonds publics, dans le respect des principes de la performance publique (art. 40 al.1 de la loi sur la surveillance de l'État – LSurv).

1) Démarches de la Cour

L'examen de la Cour a ainsi eu pour objectif de vérifier si le processus ayant amené à l'acquisition des parcelles de la Bessonnette par la Ville de Chêne-Bougeries était approprié, compte tenu en particulier des risques financiers en découlant.

Pour ce faire, la Cour a examiné la documentation y relative transmise par la Ville de Chêne-Bougeries. Elle a également procédé à 6 entretiens ciblés avec :

- Le Maire et les Conseillers administratifs actuels de la Ville de Chêne-Bougeries ;
- L'ancien Conseiller administratif en charge du dicastère des finances et du contrôle de gestion de la Ville de Chêne-Bougeries ;
- Le Secrétaire général de la Ville de Chêne-Bougeries ;
- L'expert ayant effectué l'estimation pour la Ville de Chêne-Bougeries.

En outre, la Cour a fait appel à un expert externe en estimations immobilières avec brevet fédéral afin de s'assurer notamment que l'expertise sollicitée par le Conseil administratif dans le cadre de l'acquisition précitée est conforme aux normes de la profession et exempte de biais méthodologiques majeurs.

2) Contexte

Au début du premier semestre 2018, la Ville de Chêne-Bougeries s'est vue approchée par les représentants de la « famille » souhaitant vendre les parcelles de la « Bessonnette »¹ totalisant une surface de 16'552 m². À la suite de cette proposition, le Conseil administratif précédent a mandaté en mars 2018 une société immobilière afin d'effectuer une estimation immobilière des parcelles². Celle-ci a rendu son rapport fin avril 2018 qui estime la valeur consolidée des parcelles comme suit (la valeur intrinsèque ayant été considérée par l'expert comme la valeur la plus proche du marché) :

- Valeur intrinsèque³ : 31'263'669 F ;
- Valeur de rendement⁴ : 4'505'000 F ;
- Valeur vénale⁵ : 22'234'423 F.

Le 5 juin 2018, la « famille » refuse une offre de la Ville de Chêne-Bougeries d'un montant de 20'000'000 F en indiquant notamment qu'elle est prête à privilégier un achat par la Ville de Chêne-Bougeries, visant à préserver l'intégrité de ce patrimoine familial, mais souhaite que l'offre de la Ville de Chêne-Bougeries soit augmentée.

Le 13 septembre 2018, la commission des finances de la Ville de Chêne-Bougeries a préavisé favorablement, malgré le questionnement de quelques conseillers municipaux, par 6 oui, 1 non et 2 abstentions, le crédit d'investissement et de financement de 24'800'000 F (dont 24'000'000 F pour l'acquisition des parcelles, le solde correspondant aux frais d'actes et autres droits).

Le 27 septembre 2018, le Conseil municipal de Chêne-Bougeries a délibéré la proposition d'acquisition du Conseil administratif de ces parcelles. Le Conseil administratif a également informé le Conseil municipal que la valeur intrinsèque estimée par l'expertise externe des parcelles s'élevait à plus de 31'000'000 F, que ces parcelles intéresseraient tout particulièrement les développeurs et que la famille avait formellement accepté de les céder pour un montant de 24'000'000 F. Lors de cette session, une minorité de conseillers municipaux s'est questionnée sur le prix d'acquisition et l'usage possible des parcelles. Le Conseiller administratif ayant présidé les négociations de cette acquisition a précisé entre autres qu'il s'agissait de « *saisir l'opportunité d'acquérir ces parcelles à titre de terrains de réserve. Il n'existe donc pas à ce jour de projet d'affectation particulier proposé ou évoqué par le Conseil administratif.* » À la suite des délibérations, le Conseil municipal a voté, notamment sur la base des explications fournies par le Conseil administratif, du rapport d'expertise et du préavis de la commission des finances, le crédit d'investissement et de financement pour l'acquisition des parcelles pour un montant de 24'800'000 F par 13 voix pour et 7 abstentions.

En l'absence d'une affectation à un but d'intérêt public, ces parcelles ont été versées au patrimoine financier de la Ville de Chêne-Bougeries.

¹ Parcelles 2351, 677, 1853, 1855, 3241 et 2353 et leurs dépendances de la commune de Chêne-Bougeries.

² L'estimation porte sur les parcelles 2351, 677, 1853 et 2353. Les deux parcelles restantes (1855 et 3241) présentent une superficie non significative.

³ Selon le manuel suisse de l'estimateur, la valeur intrinsèque se compose de la valeur du terrain (tenant compte des contraintes, restrictions et potentiel de développement), ainsi que de la valeur actuelle de tous les bâtiments, du coût des aménagements extérieurs et des frais secondaires, diminués de leur vétusté.

⁴ Selon le manuel suisse de l'estimateur, la valeur de rendement d'un immeuble est sa valeur locative annuelle capitalisée et équivaut à la valeur actuelle d'une rente perpétuelle. Elle se calcule en divisant par le taux de capitalisation la valeur locative annuelle multipliée par 100.

⁵ Dans la pratique usuelle, la valeur vénale est généralement considérée comme synonyme de la valeur de marché.

Le 27 novembre 2018, le département de la sécurité, alors en charge de la surveillance des communes, a approuvé la délibération du conseil municipal de la commune de Chêne-Bougeries portant sur l'acquisition des parcelles de la « Bessonnette »⁶.

3) Éléments relevés par la Cour sur l'acquisition des parcelles de la « Bessonnette »

Appréciation générale

La Cour ne peut qu'émettre de sérieuses réserves quant à la fiabilité du rapport d'expertise sur lequel le Conseil administratif précédent a basé son achat des parcelles de la « Bessonnette », celui-ci contenant de nombreuses données non validées par plusieurs sources d'information, par exemple le prix au mètre carré du terrain, ou négligeant simplement de prendre en compte des éléments pouvant avoir un impact significatif sur l'estimation, comme le caractère constructible ou non de certaines surfaces. Compte tenu de ce qui précède, et conformément aux exigences du modèle comptable harmonisé (MCH2), la valeur des parcelles pourrait nécessiter une correction dans les comptes.

Par ailleurs, la Cour s'interroge quant à la manière avec laquelle ce dossier a été traité par le Conseil administratif, en particulier par rapport à l'absence d'études, même sommaires, sur les développements potentiels desdites parcelles.

Un rapport lacunaire

La Cour observe que le Conseil administratif s'est basé sur une estimation succincte, réalisée pour un coût de 1 000 F, qui ne pouvait être utilisée sans expertise complémentaire pour une acquisition de cette ampleur.

Elle observe ainsi qu'une partie des éléments méthodologiques retenus dans le rapport diffèrent des pratiques reconnues par la profession en matière d'estimation immobilière⁷. Or, ces divergences peuvent avoir un fort impact sur la valeur estimée et, par-là, sur les négociations d'acquisition. La Cour observe notamment que :

- La détermination du prix des terrains ne se fonde pas sur des éléments suffisants : le rapport valorise les terrains sur la base du prix au mètre carré provenant des données publiques publiées à titre informatif. Celles-ci ne tiennent compte en aucun cas des spécificités de chaque bien : orientation, accès, vue, nuisances éventuelles, etc. À ce propos, la Cour observe que les expertises mandatées par la « famille », que la Cour a pu consulter⁸, valorisent le prix des terrains 20 % moins cher, ce qui représente un surcoût d'environ 4 900 000 F sur cet aspect⁹.
- Les frais financiers et les taxes sont estimés selon une méthode qui ne correspond pas aux pratiques usuelles. La méthodologie retenue a pour effet d'augmenter faussement la valeur des parcelles puisqu'elle prend en compte les bâtiments et terrains au lieu de retenir uniquement les bâtiments.

⁶ Conformément à l'article 90 de la loi sur l'administration des communes (LAC).

⁷ En particulier, celles retenues par la Chambre suisse d'experts en estimations immobilières (CEI : www.cei.ch).

⁸ Les expertises transmises à la Cour portent sur les parcelles 2351, 1853 et 2353.

⁹ L'évaluation des 3 parcelles par l'expert mandaté par la « famille » valorise globalement lesdites parcelles d'un montant de 3.2 millions de F inférieur à celui retenu par l'expert mandaté par la Ville de Chêne-Bougeries.



Le rapport souffre par ailleurs des omissions majeures suivantes :

- Zones inconstructibles : 2'720 mètres carrés, répartis sur deux parcelles, sont définis comme des zones inconstructibles à la suite d'un plan de protection des cours d'eau émis par le département du territoire en avril 2008. Pourtant ces terrains sont valorisés au même prix (1'700 F/m²) que les zones constructibles des parcelles, et aucune mention de cette contrainte n'apparaît dans le rapport.
- Potentiel de développement : aucune analyse du potentiel de développement des parcelles n'est effectuée dans le cadre du rapport. Il n'est ainsi pas possible de déterminer de manière appropriée la valeur des biens, en prenant en compte les possibilités de développement, les coûts y relatifs, les restrictions d'accès et servitudes de passage, les dépendances, l'inventaire cantonal (éventuelles mesures de protection des bâtiments¹⁰ et d'une partie des parcelles¹¹) et les possibles autres contraintes pouvant exister. Il convient de souligner que selon les pratiques usuelles, l'expert effectuant l'estimation se doit de s'intéresser aux possibilités qu'offre le terrain. En général, l'expert fait plusieurs scénarios et retient le scénario ayant la valeur économique la plus élevée. Cette valeur constituera la valeur intrinsèque du bien. Bien entendu, il faut que chaque scénario soit probable et donc exploitable en fonction du marché.

Une diligence insuffisante du Conseil administratif précédent

Le Conseil administratif n'a pas fait preuve de la diligence requise dans le cadre de cette acquisition portant pourtant sur un montant de plus de 24 millions de F. En effet, la Cour observe les manquements significatifs suivants :

- Le Conseil administratif a mandaté une expertise auprès d'une personne qui n'est pas membre de la Chambre suisse d'experts en estimations immobilières (CEI : www.cei.ch) et d'une société dont le cœur de métier n'est pas l'estimation immobilière¹².
- Le Conseil administratif n'a effectué aucune vérification du rapport reçu quand bien même certaines omissions importantes y figuraient. Il découle notamment de l'absence de fiabilité du rapport d'expertise, une incertitude quant à la valeur retenue dans les comptes. Dès lors, la Cour ne peut totalement exclure la possibilité que ce patrimoine financier soit surévalué et nécessite une dépréciation au sens de l'article 38 alinéa 5 du règlement d'application de la loi sur l'administration des communes (RAC).

¹⁰ Une visite a eu lieu le 4 septembre 2020 par l'office du patrimoine et des sites (OPS) et le service de l'inventaire des monuments d'art et d'histoire (parcelles 2351 et 2353 et bâtiments B236, 2337 et 238). Elle a permis de confirmer la haute valeur patrimoniale de la maison de maître. L'OPS et la commission des monuments, de la nature et des sites (CMNS) doivent maintenant se positionner sur la mesure de protection légale à appliquer à la maison de maître en proposant soit une mesure de mise à l'inventaire, soit un classement. Une mesure, comme l'autre, impliquerait une restriction dans le cadre de la réaffectation de la maison de maître, une restauration dans les règles de l'art et une réserve sur les potentiels de densification des parcelles 2351 et 2353.

¹¹ Le secteur de la Bessonnette n'est pas concerné par une démarche de développement dans le cadre du plan directeur cantonal 2030-2045 (travaux du grand projet Chêne-Bourg/Chêne-Bougeries, dont les conclusions ont été validées par le comité de pilotage le 15 janvier 2015). Néanmoins, le secteur de la Bessonnette est identifié dans le projet de plan directeur communal mis en consultation publique en octobre-novembre 2020 comme secteur « à protéger » et « à ménager », au vu du potentiel patrimonial et naturel qu'il recèle (adossé aux rives de la Seymaz).

¹² Selon ses statuts, la société mandatée a pour but « tous conseils aux propriétaires immobiliers, privés et institutionnels, sur tous les aspects de la gestion de leur patrimoine, exercice de mandats de gestion immobilière, recherche de mandataires spécialisés, lancement d'appels d'offres et adjudications, établissement de budgets, suivi de planning de travaux en représentation du maître de l'ouvrage ; pilotage de projets de construction ou de rénovation et valorisation de terrains ou de bâtiments ; représentation de propriétaires dans le cadre d'assemblées d'actionnaires ou de copropriétaires, dans le cadre de litiges ou toutes autres activités s'y rapportant ».



- Le Conseil administratif n'a effectué aucune étude intégrant les différentes contraintes des parcelles (zones non constructibles, éventuelles mesures de protection sur les bâtiments, etc.), même sommaire, quant à l'usage potentiel des parcelles qu'il entendait acquérir. Le Conseil administratif a justifié cette décision par le fait qu'il considérait cette opportunité d'acquisition comme exceptionnelle, et qu'il s'agissait d'éviter des débats et oppositions du Conseil municipal quant à l'utilisation future des parcelles. Estimant que cette acquisition était judicieuse pour le développement futur de la commune, ce dernier a laissé le soin à la magistrature suivante d'en décider l'utilisation. En outre, la Cour observe que le Conseil administratif aurait pu étudier les usages possibles de ces parcelles et en tenir compte pour en estimer la valeur. Or, en l'absence de telles études, il n'est pas possible de se déterminer de manière appropriée sur leur valeur.
- Il y a lieu de s'interroger sur le peu de rigueur avec lequel le Conseil administratif a déterminé les montants des deux offres formulées pour acquérir les parcelles, dès lors qu'il ne s'est pas appuyé sur une réelle stratégie de négociation (20'000'000 puis 24'000'000 F).

Recommandations de la Cour

Compte tenu des lacunes relatives à l'expertise initiale, la Cour invite le Conseil administratif à mandater un expert membre de la Chambre suisse d'experts en estimations immobilières pour faire estimer les parcelles et procéder à une éventuelle réévaluation dans les prochains comptes annuels conformément au modèle comptable harmonisé (MCH2).

La Cour recommande par ailleurs au Conseil administratif d'entamer des réflexions sur les possibilités soit de développement des parcelles, soit de leur maintien en réserve foncière, afin de proposer au Conseil municipal un projet qui intègre de manière appropriée les contraintes existantes. La Cour note qu'une éventuelle affectation à un but d'intérêt public pourrait permettre à la commune de récupérer les droits d'enregistrement payés lors de l'acquisition des parcelles, à savoir 720 000 F.



4) Observations de l'audité

Cette lettre vous a été envoyée en date du 25 février 2021 pour observations. Le 25 mars 2021, vous avez transmis à la Cour la prise de position de la Ville de Chêne-Bougeries qui est reproduite en annexe 1 ci-dessous. Le tableau de suivi des recommandations est présenté en annexe 2 ci-après.

Au vu de l'intérêt public du présent dossier, une copie sera publiée sur le site internet de la Cour.

En vous remerciant d'avoir pris contact avec la Cour, nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de nos sentiments distingués.

Pour la Cour des comptes

Isabelle TERRIER, présidente

François PAYCHÈRE, magistrat

ANNEXE 1 – OBSERVATIONS

Le Conseil administratif remercie la Cour pour son travail et en accepte les deux recommandations.

Une expertise lege artis suivra immédiatement la décision cantonale de classement, à fin de réévaluation du bilan, et sur la base de laquelle une ou plusieurs propositions d'affectation d'utilité publique seront élaborées avec dans l'ordre logique, l'implication des commissions municipales compétentes.

Le Conseil administratif précise enfin les points suivants :

1) ad Faits antérieurs au 1^{er} juin 2020

- L'ancien Conseiller administratif en charge du dicastère des finances et des bâtiments a mené l'ensemble des tractations liées à l'acquisition des parcelles de « La Bessonnette », en ne mentionnant celles-ci que succinctement lors des séances du Conseil administratif. La seule implication de l'Exécutif in corpore a consisté en une visite d'une durée de 55 minutes, le 7 février 2018.*
- Le 14 mars 2018, il a été proposé au CA « de confier un mandat d'expertise des parcelles » sans mentionner que la Commune ne consacrerait que Fr. 1000.- à cette tâche (montant que nous prions la Cour de rappeler dans sa lettre). L'exposé des motifs et la délibération soumise au vote du Conseil municipal, lors de sa séance du 27 septembre 2018, font état du document en tant que « Rapport d'expertise » ; la mention du montant des honoraires afférent à ce mandat en séance du Conseil administratif, de Commissions ou en séance plénière du Conseil municipal eût été éclairante.*
- La Commission des Finances est la seule à avoir traité de l'acquisition des parcelles dont il est question, malgré la demande du Président de la Commission Territoire et du Conseiller administratif délégué que le dossier soit examiné sous l'angle de l'opportunité en matière d'aménagement du territoire et de contraintes possibles, en matière notamment de protection du patrimoine, puisque toute autorisation de construire future impliquerait un examen attentif de la part de l'Office du Patrimoine et des Sites.*
- La Commission des Finances du Conseil municipal qui a traité de l'acquisition, lors de sa séance du 13 septembre 2018, avait un ordre du jour nettement plus fourni que toute autre séance de commission durant la législature. : 14 points au lieu de 5 ou 6 en moyenne ; et pas moins de 17 pièces jointes, au nombre desquelles « l'expertise » ne figurait toutefois pas.*
- Le projet d'acte notarié n'a jamais été présenté au Conseil administratif, et a été signé par les Conseillers administratifs M. Locher et Mme Garcia-Bedetti.*

2) ad Faits postérieurs au 1^{er} juin 2020

- Dès sa séance du 2 juin 2020, la priorité du Conseil administratif a été de combler les lacunes de planification de la précédente législature et de demander, qu'en amont de tout projet d'affectation, les services cantonaux chargés de la protection du patrimoine statuent sur la « suite à donner à la fiche y afférente du Recensement Architectural du Canton (RAC), afin que ce dernier statue sur les potentielles affectations de cette propriété dans le cadre d'une inscription volontaire à l'inventaire »*



- Suite à une instruction comportant une étude historique et menée à un rythme soutenu, le directeur de l'Office du patrimoine et des sites a notifié à la commune l'intention de l'État de classer le bâtiment principal (sous réserve d'une partie de son contenu déjà transformé) (voir annexe).
- Le 12 septembre 2020, le nouveau Conseiller administratif chargé des finances et bâtiments a informé le Conseil administratif qu'il retenait les services d'un architecte spécialisé, M. ..., afin d'accompagner les membres de la commission des Bâtiments - Infrastructures dans leurs réflexions futures quant au potentiel des lieux au terme de la procédure étatique. Le Conseiller administratif en charge du Territoire et du patrimoine bâti s'est également, par la suite, entretenu avec l'architecte susmentionné et en a fait rapport au Conseil administratif, le 30 septembre 2020.

3) Observations

Concernant les déterminations de la Cour, la légèreté avec laquelle l'argent public a été engagé fait penser, au mieux, à de l'incompétence active, au pire à d'éventuelles intentions dissimulées.

Il ne peut être exclu que l'extrême concentration du dossier dans les mains d'un seul magistrat, plutôt qu'au sein du collège avec examen sous plusieurs angles par les commissions compétentes du Conseil municipal, ait eu pour effet d'enjoliver l'acquisition en la présentant comme une aubaine à fins de réserve foncière - escamotant toute contrainte - et in fine de favoriser des intérêts privés.

Chêne-Bougeries, le 25 mars 2021:

Le Conseil administratif

Marion GARCIA-BEDETTI
Conseillère administrative

" (n'a pas souhaité
signer)


Jean-Michel KARR
Maire


Florian GROSS
Conseiller administratif

ANNEXE 2 - TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

No	Recommandation / Action	Responsable	Délai
Achat des parcelles de la « Bessonnette »			
1	Faire estimer la valeur des « parcelles » en vue d'une éventuelle correction de leur valeur dans les comptes	CA	31.12.2021
2	Proposer au Conseil municipal un projet de développement ou de réserve foncière	CA	31.12.2021