

Cour des comptes  
Case postale 3159  
1211 Genève 3  
Tél. : +41 (0)22 388 77 90  
Fax : +41 (0)22 388 77 99  
<http://www.cdc-ge.ch>

Genève, le 8 mai 2015

**Votre communication du 30 avril 2014 – Acquisition de l'immeuble administratif rte de Thonon 61 par la commune de Collonge-Bellerive**

Nous faisons suite à vos courriers des 30 avril et 17 mai 2014, complétés lors d'un entretien du 15 décembre 2014 en nos locaux. Vous avez invité la Cour à analyser les conditions dans lesquelles la commune de Collonge-Bellerive a permis la réalisation de 2 immeubles d'activités sur l'ancienne parcelle « Valentino » à la route de Thonon, puis s'est portée acquéreuse de l'un de ces immeubles administratifs.

Selon votre appréciation, les autorités communales auraient mal défendu l'intérêt général et favorisé excessivement une partie tierce en

- acceptant à cet emplacement la construction d'immeubles d'activités plutôt que du logement ;
- faisant preuve d'une trop « étroite proximité » avec l'architecte mandaté, et en ne s'opposant pas à l'acquisition par celui-ci de la parcelle concernée en cours de réalisation de l'opération ;
- faisant l'acquisition des parts de propriété par étage (PPE) de l'immeuble administratif 61 route de Thonon à des conditions économiques défavorables pour la commune.

Par ailleurs, les démarches que vous avez dû entreprendre afin d'obtenir accès à certains documents relatifs à cette opération vous ont amené à mettre en cause également l'application de la LIPAD par les autorités communales.

Afin de pouvoir se déterminer quant à la suite à donner à votre communication, la Cour a procédé à des investigations préliminaires, en s'adressant en particulier à l'exécutif communal. Au vu des informations recueillies, nous nous déterminons comme suit au sujet des différents points que vous avez soulevés.

- Les **règles d'aménagement** du périmètre en cause ont été arrêtées par le biais d'un plan localisé de quartier (PLQ N° 29103A-515) adopté par le Conseil d'État le 22 janvier 2003.

Étudié dès 1997, ce PLQ a fait l'objet d'une première procédure d'opposition du 3 octobre au 1<sup>er</sup> novembre 2001. Modifié en fonction des remarques formulées, le plan a été soumis à une seconde procédure d'opposition du 4 septembre au 3 octobre 2002, avant d'être adopté par le Conseil d'État.

En ce qui concerne l'affectation des 2 bâtiments prévus sur la parcelle « Valentino », la légende du PLQ comportait la mention suivante : « Hôtel/Restaurant OU Commerces/Activités OU Logement ». En validant le PLQ, le Conseil d'État a admis la conformité de ces différentes affectations possibles avec les objectifs du plan directeur cantonal (PDCn), sa décision pouvant faire l'objet d'un contrôle judiciaire en cas de contestation.

Tel n'ayant pas été le cas, la Cour doit se limiter à constater que les constructions réalisées l'ont été conformément aux normes d'aménagement en vigueur, sans qu'il lui appartienne de revoir en opportunité le bien-fondé des options retenues. Sous l'angle de la légitimité démocratique, il est néanmoins à relever que depuis l'adoption du PLQ mentionné ci-dessus, le Grand Conseil a voté le plan directeur cantonal 2030, lequel confirme la vocation de Vézenaz/Collonge-Bellerive à devenir un « centre local » de la rive gauche. Une telle fonction implique d'y développer tant des logements que des emplois, de manière à offrir aux habitants de ce secteur des équipements et des services courants (cf. fiche A 19 du schéma directeur cantonal, PDCn 2030).

- En ce qui concerne le contexte dans lequel **l'élaboration du projet immobilier** a été confiée au bureau Cerutti architectes, il y a lieu de retenir les éléments suivants.

Tout en étant titulaire de droits fonciers dans le périmètre du PLQ, la commune de Collonge-Bellerive n'était pas l'opérateur principal dans la mise en œuvre de celui-ci. Comme les autres propriétaires concernés, elle devait par ailleurs prendre en compte différentes contraintes et situations de fait préexistantes :

- complexité du découpage parcellaire antérieur, et répartition des droits fonciers entre plusieurs propriétaires, n'ayant pas d'emblée les mêmes objectifs : commune de Collonge-Bellerive, seule et en copropriété avec la société coopérative MIGROS-Genève, société PRESTIGE IMMOBILIER SA (parcelle « Valentino ») ;
- rôle central revenant de facto au propriétaire de la parcelle « Valentino », suite à l'incendie survenu dans cet établissement public en janvier 2002, et à la décision d'en requérir la démolition (autorisation délivrée en juin 2006) ;
- aménagement devant s'intégrer à l'image retenue pour la restructuration d'ensemble du périmètre de Vézenaz-Centre, dont une première étape avait déjà été réalisée lors de la construction des immeubles comprenant le centre commercial de la Migros et le parking souterrain desservant celui-ci.

L'aboutissement d'un projet de construction nécessitait par conséquent une collaboration étroite entre les différents propriétaires fonciers, tant pour négocier les mutations

parcellaires et constitutions de servitudes nécessaires, que pour convenir des modalités de transfert des droits à bâtir et de répartition des droits de propriété des futurs immeubles.

C'est le propriétaire de la société PRESTIGE IMMOBILIER SA, qui mandata initialement le bureau Cerutti architectes. Son choix peut s'expliquer par des raisons objectives, puisque ce bureau avait déjà réalisé le complexe d'immeubles de la Migros. La société coopérative MIGROS-Genève souhaitant pouvoir étendre ses surfaces commerciales et son parking sous les nouveaux immeubles projetés, le choix du même architecte que celui avec lequel elle avait traité précédemment était de nature à faciliter l'aboutissement d'un projet conforme à l'intérêt de toutes les parties.

- Pour sa part, **la commune de Collonge-Bellerive** poursuivait plusieurs objectifs distincts en s'intéressant à l'élaboration du projet immobilier :
  - a) dans le cadre de sa politique d'aménagement du périmètre de Vérenaz-Centre, le Conseil administratif souhaitait faire aboutir la réalisation du PLQ de manière à assainir la parcelle « Valentino », laissée à l'abandon depuis l'incendie. Elle voyait également dans l'opération une opportunité d'améliorer la qualité du nouveau quartier en créant un parc public au cœur de celui-ci ;
  - b) en tant que propriétaire de la parcelle sur laquelle était envisagée la création du parc public, la commune tenait à valoriser néanmoins les droits à bâtir qui y étaient attachés, tout en procédant aux échanges fonciers nécessaires afin d'améliorer l'accessibilité du parc depuis la route d'Hermance ;
  - c) en troisième lieu, le Conseil administratif entendait poursuivre un objectif économique et financier : devenir propriétaire de l'un des bâtiments administratifs, dans le but de réaliser un investissement intéressant pour le patrimoine financier communal, tout en augmentant l'offre d'accueil d'entreprises sur la commune.

Comme les chances de faire converger ces objectifs avec les intérêts particuliers des autres partenaires impliqués pouvaient être considérées comme bonnes, il paraissait sensé que la commune entre en négociations avec le bureau Cerutti architectes et les premiers mandants de celui-ci, dans la perspective de mutualiser une partie des frais d'étude plutôt que d'assumer seule les coûts qu'aurait impliqués un mandat distinct.

- La Cour constate que ce n'est effectivement qu'à fin 2007, soit après le dépôt de la demande définitive d'autorisation de construire par le bureau Cerutti architectes, que le Conseil municipal a été saisi d'une demande de **crédit d'étude** (délibération 07-26, votée à l'unanimité le 10 décembre 2007). Ce crédit d'étude de 800'000 francs était motivé par des modalités de réalisation du projet qui ne se sont finalement pas concrétisées : l'exposé des motifs de la délibération se référait en effet à une convention tripartite signée entre la commune de Collonge-Bellerive, la société PRESTIGE IMMOBILIER SA et la société coopérative MIGROS-Genève (dont une copie vous a été communiquée à votre demande le 6 mai 2014), selon les termes de laquelle la commune valoriserait elle-même les droits à bâtir transférés sur la parcelle « Valentino », en

intervenant comme maître de l'ouvrage de l'immeuble administratif dont elle projetait de devenir propriétaire.

- Comme cela vous été précisé par la commune, la convention était cependant assortie de différentes conditions, et elle n'est en définitive pas entrée en force. En effet, le cadre économique du projet immobilier a fortement évolué lorsque la société PRESTIGE IMMOBILIER SA a renoncé à en poursuivre la promotion et qu'elle a **vendu la parcelle « Valentino » à M. Joseph Cerutti** (vente immobilière du 11 février 2010 au prix de 5'500'000 francs, publiée dans la FAO du 19 février 2010).

De la sorte, M. Joseph Cerutti prenait un rôle central dans le montage économique de l'opération, ce d'autant plus que les travaux de construction et la promotion du projet devaient être confiés à l'entreprise générale EGD SA, dont il est également l'administrateur président. Une telle situation était objectivement de nature à exposer la commune au risque de se trouver en position asymétrique dans la suite des négociations.

- Vous considérez pour votre part qu'une telle situation ne serait pas admissible dans un « monde d'affaires doté d'un minimum sens de rigueur et d'éthique ». Il convient cependant de constater que dans le domaine de la promotion immobilière il n'est pas insolite de regrouper au sein d'une seule entité les différentes prestations de bureau d'architecte, de financement/promotion et d'entreprise générale (offre proposée en particulier par les « entreprises globales » d'architecture, promotion et construction). Pour le partenaire contractuel d'une telle entreprise globale, le fait de traiter avec un seul partenaire peut présenter des avantages tant pratiques qu'économiques.

Dans le cas du projet immobilier de Vésenaz, il n'apparaît dès lors pas forcément critiquable que les autorités communales de Collonge-Bellerive aient poursuivi la collaboration avec le bureau Cerutti architectes après le rachat de la parcelle « Valentino ». Au stade d'avancement où en était le projet au début de l'année 2010 (accord de principe sur les mutations parcellaires permettant la réalisation du PLQ ; autorisation de construire en force ; accord entre les différents partenaires sur la répartition des futures surfaces de plancher), la volonté de la commune de mener ce projet à terme, tout en renonçant à construire elle-même le bâtiment qu'elle souhaitait acquérir, pouvait objectivement être considérée comme conforme à l'intérêt général.

Au demeurant, si la commune avait eu des objections à formuler au rachat de la parcelle par M. Joseph Cerutti, la Cour ne voit pas sur quelle norme juridique elle aurait pu se fonder pour intervenir dans les rapports contractuels entre les deux sujets de droit privé concernés, à savoir la société PRESTIGE IMMOBILIER SA et M. Joseph Cerutti.

- Le dernier point sur lequel vous jugez négativement la manière dont les autorités communales ont géré ce dossier concerne **les conditions d'acquisition des parts de PPE** de l'immeuble administratif 61 route de Thonon. À vous suivre, la valeur attribuée aux droits à bâtir cédés par la commune d'une part, et le prix d'acquisition de l'immeuble

administratif et commercial d'autre part, auraient été fixés de manière biaisée, avec pour effet de favoriser le promoteur plutôt que la commune. Vous expliquez cette situation par « *la relation exclusive entretenue par la Commune de Collonge-Bellerive avec Monsieur J. Cerutti au sujet de cette affaire* » (cf. votre courrier du 17 mai 2014).

Vous nous avez indiqué toutefois n'avoir pas connaissance d'indices concrets qui révéleraient l'existence de liens d'intérêts ou de dépendance entre membres des autorités communales et M. Joseph Cerutti. La vraisemblance de tels liens vous paraît cependant pouvoir être déduite des relations personnelles et professionnelles que ce dernier entretient de longue date avec la commune de Collonge-Bellerive et nombre de ses habitants.

- Dans ce contexte, le Conseil administratif nous a précisé être conscient du risque d'image que la situation prépondérante du bureau Cerutti architectes dans la commune peut représenter pour cette dernière. Afin de couvrir ce risque, la commune a pour règle de recourir aux procédures de marchés publics lorsque celles-ci sont applicables (ce qui selon l'analyse du Conseil administratif n'était pas le cas dans la présente affaire), et de faire confirmer par des tiers le bien-fondé des données financières relatives aux investissements communaux en matière de patrimoine financier immobilier.

Dans le cas concret, les plans financiers établis par l'entreprise générale de M. Joseph Cerutti ont servi de base à la fixation du prix d'acquisition des parts de PPE par la commune, de sorte que la vérification de leur bienfaisance et du caractère objectivement fondé de ce prix par un tiers indépendant s'avérait nécessaire du point de vue des bonnes pratiques de gestion. Si l'exécutif communal précise que ces éléments ont été analysés en connaissance de cause par les commissions du Conseil municipal, il aurait été souhaitable cependant que la décision de ce dernier se fonde sur l'appréciation d'un tel tiers indépendant, dûment documentée en annexe au projet de délibération. Cela n'ayant pas été le cas en l'occurrence, la Cour a dès lors invité la commune à procéder de la sorte à l'avenir, et le Conseil administratif s'est engagé à appliquer cette recommandation.

Dans le cas concret, la Cour constate qu'il est compréhensible toutefois que les autorités municipales aient pris en considération le plan financier établi par EGD SA, puisque celui-ci était fondé sur les coûts de construction effectifs de l'immeuble 61 route de Thonon, que seule l'entreprise générale pouvait chiffrer de manière précise. Le Conseil administratif relève en outre que le rendement attendu selon ce plan financier a bel et bien pu être réalisé, puisque la mise en location de toutes les surfaces commerciales a permis d'atteindre en 2014 un rendement brut supérieur de plus de 8% à celui pris en considération en 2010. Cela confirme ainsi a posteriori le caractère économiquement judicieux de l'opération.

Au vu de l'ensemble des constats exposés ci-dessus, et compte tenu des autres missions en cours ou planifiées par la Cour, nous avons donc décidé de ne pas ouvrir de procédure de contrôle en l'état. La Cour intégrera toutefois les éléments que vous nous avez signalés dans

son évaluation permanente des risques, se réservant ainsi la possibilité d'y revenir lors d'un audit ultérieur.

En ce qui concerne vos griefs relatifs à l'application de la LIPAD, il n'appartient pas à la Cour de se substituer aux mécanismes prévus par la loi pour assurer sa mise en œuvre, dans la mesure où vous n'avez pas estimé nécessaire de les activer.

Pour terminer, nous vous informons que nous faisons parvenir une copie du présent courrier au Service de surveillance des communes, en référence à la détermination que celui-ci vous a adressée en date du 26 janvier 2015.

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

Pour la Cour des comptes

François PAYCHÈRE, magistrat

Marco ZIEGLER, magistrat suppléant

Copies anonymisées :

- Mme Francine de Planta, maire de la commune de Collonge-Bellerive
- M. Guillaume Zuber, directeur du Service de surveillance des communes