

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

Genève, le 15 avril 2021

Appel à projets pour l'attribution d'un terrain en droit de superficie à des coopératives d'habitation à Carouge

La Cour des comptes a reçu plusieurs communications en lien avec l'appel à projets lancé par la Ville de Carouge pour l'attribution d'un terrain en droit de superficie à des coopératives d'habitation et l'évolution du plan localisé de quartier (PLQ) dans lequel cet appel à projets s'est inscrit.

Elle a recueilli un certain nombre d'informations qu'elle a examinées, de sorte à se prononcer sur la question de savoir s'il y avait lieu de mener une investigation approfondie. Cet examen préliminaire n'a pas révélé d'élément de dysfonctionnement flagrant qui justifierait qu'elle procède à des investigations approfondies, respectivement, ouvre une mission d'audit sur ce sujet.

Toutefois, au vu de l'intérêt public des thématiques examinées, **elle publie dans le présent document les principaux constats tirés de ses analyses** et qui ont été communiqués aux personnes qui l'ont sollicitée.

Appel à projets

Dans le domaine immobilier, l'appel à projets a pour objectif d'identifier un candidat qui sera le maître d'ouvrage d'un projet à réaliser sur un bien-fonds.

L'appel à projets se focalise sur la conception et le financement du projet, son développement constituant une étape subséquente.

Il n'est pas soumis à l'Accord intercantonal sur les marchés publics, car son objet n'est pas un achat de biens ou de services. Il n'existe pas de normes (étatiques ou professionnelles) ou de bonnes pratiques reconnues qui encadrent cet outil et son application.

L'appel à projets est souvent utilisé par les communes dans le cadre de remises de droits de superficie à des coopératives.

Organisation et déroulement de l'appel à projets de la Ville de Carouge

L'appel à projets sous revue a été la première opération de ce genre conduite par le Conseil administratif de Carouge. Afin d'assurer une procédure exempte d'irrégularités, ce dernier s'est fait accompagner par un expert, la société ... qui avait été mandatée par une autre commune dans une procédure similaire.

C'est [la société] ... qui a organisé et conduit la procédure du début à la fin, y compris la rédaction du règlement de la procédure de l'appel à projets. C'est donc vers elle que les participants

devaient se tourner en cas de questions. Les réponses du mandataire aux nombreuses questions des candidats ont été mises à disposition de ces derniers. Certaines questions ont donné lieu à des modifications de la procédure : ainsi, il a été décidé de verser une indemnité de 10'000 F aux candidats retenus pour le 2^{ème} tour à l'exception du vainqueur.

La composition du comité d'évaluation a dû prendre en compte le calendrier politique, puisque l'appel à projets a été lancé pendant une période d'élections communales. Dès lors, il a fallu attendre la composition et l'entrée en fonction du nouveau Conseil administratif et du nouveau Conseil municipal pour finaliser la composition du comité d'évaluation. C'est pour cette raison que la composition définitive de ce comité n'a pas pu être déterminée au début de la procédure.

L'appel à projets a été publié simultanément sur les sites du système d'information sur les marchés publics en Suisse (SIMAP), de la Ville de Carouge et du Groupement des coopératives d'habitation genevoises.

À l'issue du 1^{er} tour, 16 dossiers ont été remis au comité d'évaluation qui les a tous acceptés. Cela semble indiquer que ce qui était attendu des candidats était faisable dans le temps et avait été bien compris.

Après la reprise de la procédure (voir plus bas) dès la mi-septembre, les trois dossiers de candidatures retenus à l'issue du premier tour ont été analysés par le comité d'évaluation. Après avoir fait son choix, il a publié le rapport final de l'appel à projets en décembre 2020.

Interaction de la procédure avec l'évolution du plan localisé de quartier (PLQ) 29775

En mars 2018, la Ville de Carouge a acquis de l'État de Genève la parcelle 539 pour le prix de 6.8 millions de francs. Cette parcelle fait partie du PLQ 29775, en force, dont une part importante était déjà mise en valeur depuis des années. En effet, plusieurs immeubles ont été érigés en propriété par étages (PPE), le solde des droits à bâtir devant être réalisés sous la forme de logements d'utilité publique (parcelle 539).

Dans le cadre du plan directeur cantonal 2030, plusieurs périmètres ont été identifiés par le département du territoire comme pouvant faire l'objet d'une densification. C'est dans cette perspective que l'office cantonal de l'urbanisme (OU) a entamé des travaux relatifs au périmètre de Pinchat et a établi un avant-projet qui, dans l'une de ses variantes, englobait la partie non réalisée du PLQ 29775 et 4 villas situées en bordure. Ladite variante proposait une autre implantation des bâtiments et nécessitait de ce fait une révision du PLQ. Cet avant-projet a été présenté en 2019 aux autorités communales de Carouge.

Les autorités communales ont demandé à l'OU de poursuivre ses travaux en conditionnant leur décision au soutien des propriétaires des villas voisines. Entre-temps, le Conseil administratif a accepté de différer le lancement de l'appel à projets.

Sans nouvelles de la part de l'OU pendant plusieurs mois, le Conseil administratif a décidé de lancer l'appel à projets en avril 2020. Pour tenir compte de l'incertitude liée à une éventuelle révision du PLQ, le règlement de l'appel à projets prévoyait qu'il pouvait être amendé si une modification du PLQ intervenait.

L'avis des propriétaires des parcelles voisines ayant entretemps été sollicité par l'OU, le Conseil administratif a décidé de suspendre l'appel à projets après le 1^{er} tour en attendant le résultat des entretiens avec les propriétaires des parcelles. Il s'agissait également de ne pas faire travailler les candidats retenus au 2^{ème} tour sur des projets qui pourraient ne pas se réaliser avant plusieurs années.

Une réunion a eu lieu début septembre entre le conseiller d'État en charge du département du territoire et une conseillère administrative de la Ville de Carouge au sujet d'une possible révision du PLQ 29775. La position de la Ville sur le projet développé par l'OU a été présentée. À mi-septembre, le conseiller d'État en charge du département du territoire a informé la Ville de Carouge qu'il n'entendait pas engager la révision du PLQ, permettant ainsi au Conseil administratif de relancer l'appel à projets.

Traitement des liens d'intérêt

L'appel à projets est une procédure qui n'est généralement pas anonyme contrairement, par exemple, à celle d'un concours d'architecture. Au surplus, le règlement de la procédure de l'appel à projets dont il est question imposait aux candidats d'avoir un lien fort avec la Ville de Carouge, condition voulue par le Conseil municipal. Elle s'adressait donc en priorité aux coopératives installées sur le territoire communal ou constituées par des coopérateurs domiciliés à Carouge.

Le cas particulier de Mme ...

Mme ... est propriétaire depuis plusieurs années d'un appartement construit sur la parcelle voisine de celle faisant l'objet de l'appel à projets (parcelle 539). En tant que conseillère municipale, elle a participé à des décisions en lien avec le PLQ 29775 et la parcelle 539. En tant que conseillère administrative, elle a été l'un des membres du comité d'évaluation de l'appel à projets.

L'article 23 de la loi sur l'administration des communes prescrit aux conseillers administratifs et aux conseillers municipaux qui ont un intérêt personnel direct à l'objet soumis à la délibération de ne pas intervenir dans la discussion ni voter lors des séances du conseil municipal. Le fait de posséder un appartement sur la parcelle voisine ne constitue à notre sens pas un « intérêt direct » qui aurait obligé Mme ... de s'abstenir pour le vote ayant trait à l'acquisition de la parcelle 539 ou celui relatif au crédit pour organiser l'appel d'offres, objets qui ont été votés à une large majorité. Au surplus, la question a été soulevée lors de la séance du Conseil municipal du 30 avril 2019 et répondue par la négative par le Maire de la Ville.

Les risques liés aux liens d'intérêt des membres du comité d'évaluation avec les candidats ont été pris au sérieux par le Conseil administratif et le président du comité. Ainsi, un membre de ce dernier a été récusé entre les deux tours afin d'éviter tout conflit d'intérêts avec l'un des candidats. L'appartenance de Mme ... au comité d'évaluation a été discutée au sein du Conseil administratif puis du comité d'évaluation (composé de huit membres, dont quatre externes à la commune) qui l'ont à tour de rôle approuvée. Rappelons qu'au moment de cette décision le lien d'intérêt de Mme ... était connu et le descriptif du projet, figé dans le Règlement.

Communication du Conseil administratif

Face aux critiques qui lui ont été adressées au début de la procédure, le Conseil administratif a répondu le 31 août 2020 dans une « Mise au point du Conseil administratif » qui a été publiée sur le site internet de la Ville.

Sollicité en décembre 2020 par un des candidats non retenus après le 1^{er} tour, le Conseil administratif a répondu à ses demandes de manière circonstanciée. Le candidat l'a remercié par écrit en concluant comme suit sa lettre : « *Le sérieux avec lequel vous répondez à nos interrogations atteste de votre considération pour tout le travail bénévole fourni dans le cadre de la rédaction et la publication de ce dossier de candidature* ».

Conclusion de la Cour des comptes

En conclusion, la Cour des comptes observe que le Conseil administratif de la Ville de Carouge a mis en place une organisation adéquate, notamment en s'entourant des compétences nécessaires à la mise sur pied et au déroulement de l'appel à projets, et qu'il a pris les mesures nécessaires pour tenir compte des éventuelles conséquences d'une révision du PLQ 29775. De plus, la Cour des comptes n'a pas identifié d'éléments qui démontrent que la désignation des membres du comité d'évaluation n'a pas été faite de manière rigoureuse ou que le déroulement de la procédure d'appel à projets a été altéré, ou son résultat biaisé sous l'influence du Conseil administratif. Enfin, le fait que Mme ... soit propriétaire d'un appartement en PPE sur la parcelle voisine et ait participé à des votes en lien avec le PLQ 29775 et/ou la parcelle 539 en sa qualité de conseillère municipale ne constituent pas un intérêt direct confirmé qui l'aurait obligée à s'abstenir de prendre part à la délibération.