

Date de dépôt: 26 mai 2006

Messagerie

## Rapport

de la Commission législative chargée d'étudier la validité de l'initiative populaire 132 « Pour la réalisation du projet RHINO en Ville de Genève »

- |  |                         |
|--|-------------------------|
| 1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le .....  | <b>18 novembre 2005</b> |
| 2. Débat de préconsultation sur la base du rapport du Conseil d'Etat au sujet de la validité et de la prise en considération de l'initiative, <b>au plus tard le</b> .....   | <b>18 février 2006</b>  |
| 3. Décision du Grand Conseil au sujet de la validité de l'initiative sur la base du rapport de la commission législative, <b>au plus tard le</b> .....   | <b>18 août 2006</b>     |
| 4. Sur la base du rapport de la commission désignée à cette fin, décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contre-projet, <b>au plus tard le</b> ..... | <b>18 mai 2007</b>      |
| 5. En cas d'opposition d'un contre-projet, adoption par le Grand Conseil du contre-projet, <b>au plus tard le</b> .....  | <b>18 mai 2008</b>      |

## Rapport de M. Christian Luscher

Mesdames et  
Messieurs les députés,

C'est sous la présidence de M. Damien Sidler que la Commission législative a formellement traité l'initiative 132 dans ses séances des 3, 24 et 31 mars et 28 avril 2006, cette dernière étant celle au cours de laquelle la recevabilité de l'IN 132 a été véritablement analysée par les commissaires.

Le sujet était-il épineux ? Toujours est-il qu'il a épuisé trois procès-verbalistes, l'attitré Christophe Vuilleumier, M. Maximilien Luecker et la délicieuse Mélanie Michel, qui ont tous trois assuré avec talent la tenue du procès-verbal.

Lors de la séance du 28 avril 2006, le Conseil d'Etat était solidement représenté par : M<sup>me</sup> Marie-Christine Dulon, directrice adjointe de l'Office cantonal du logement, M. Frédéric Scheidegger, secrétaire adjoint des affaires juridiques et autorisations du Département des Institutions, et M. Fabien Waelti, directeur des affaires juridiques de la Chancellerie.

La commission a auditionné les représentants du comité d'initiative en les personnes de M<sup>e</sup> Marco Ziegler, M<sup>e</sup> Pierre Bayenet, M<sup>me</sup> Gisèle Thievent, M<sup>me</sup> Miriam Kerchenbaum et M. Maurice Pier.

Avec raison et désormais rompu à cet exercice, le président a informé les personnes auditionnées que seule devait être examinée la validité formelle de l'initiative.

Dès lors que l'initiative 132 « Pour la réalisation du projet Rhino en ville de Genève » a été jugée irrecevable par le Conseil d'Etat (IN 132-A), les initiants ont été priés lors de leur audition d'indiquer en quoi l'avis du Conseil d'Etat, dont on sait pourtant qu'il fait en général preuve d'une extrême souplesse dans l'application du principe *in dubio pro populo*, était injustifié.

Le seul argument exposé par les représentants des initiants a consisté à indiquer que le Conseil d'Etat avait fait une fausse application de l'article 3, alinéa 1, de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique (L 7 05).

L'un des commissaires (l'appartenance politique des commissaires ne sera pas mentionnée dans le présent rapport afin de ne pas inutilement politiser le débat) demande d'une part s'il n'aurait pas été utile que les représentants des initiants fournissent à la commission un avis écrit et d'autre part s'il n'était pas possible qu'ils fournissent plus d'arguments en faveur de

leur thèse. Ni l'un ni l'autre ne sont apportés au débat. Un autre commissaire relève d'ailleurs que l'argument évoqué ne constitue qu'un des aspects retenus, mais ne contredit pas les autres points que celui-ci aborde. L'un des représentants des initiants relève que les autres arguments du Conseil d'Etat « ne sont pas plus valables que celui qu'il a évoqué ».

Un autre commissaire demande à l'un des avocats représentant les initiants ce qu'il pense de l'avis de droit établi par la Ville de Genève. Cet avocat répond qu'il n'a pas traité cette question.

Enfin, il est demandé aux initiants si le jugement qui a prononcé la dissolution de l'Association Rhino en raison de l'illicéité de son but était définitif. Me Marco Ziegler indique qu'il a été mandaté pour recourir à l'encontre du jugement.

A l'issue de l'audition des représentants de Rhino, la Commission ouvre le débat, les représentants des départements concernés étant présents.

L'un de ceux-ci précise que dès lors que l'initiative a trait à un problème relevant du droit administratif, elle doit respecter le droit supérieur ainsi que tout le droit cantonal.

D'une manière générale, la Commission se montre peu convaincue par les arguments exposés par les représentants des initiants, qu'elle juge insuffisants. En effet, tant le Conseil d'Etat que les auteurs (spécialistes réputés en droit constitutionnel et administratif) de l'avis de droit commandé par la Ville de Genève (et annexé au présent rapport) expliquent par le menu les multiples raisons pour lesquelles l'initiative Rhino est irrecevable.

En particulier, l'avis de droit commandé par la Ville met en pièces, en pages 5 et 6, l'argument des initiants selon lequel il y aurait une « difficulté d'interprétation de l'article 3, alinéa 1, de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique ». Au contraire, la procédure est claire et l'avis de droit la décrit à satisfaction de droit et de manière très détaillée.

Pour le surplus et d'une manière générale, le rapporteur s'abstiendra de tout commentaire politique, dès lors que le présent rapport ne concerne que la recevabilité de l'initiative.

En conséquence, il prie les députés de se référer aux explications du Conseil d'Etat et à l'avis de droit commandé par la Ville qu'il déclare faire siens aux fins du présent rapport.

A l'issue du débat, la commission a voté sur les critères de recevabilité tels que fixés par la loi. Tout d'abord est posée la question du respect de l'**unité de la forme**. Les commissaires se prononcent comme suit :

- Pour :           unanimité
- Contre :       –

Le président pose ensuite la question du respect de l'**unité du genre**. Les commissaires se prononcent comme suit :

- Pour :           unanimité
- Contre :       –

Le président passe ensuite au vote sur l'**unité de la matière** :

- Pour :           unanimité
- Contre :       –

Le Président met aux voix la question de la **conformité de l'initiative au droit supérieur**. La commission se prononce comme suit :

- Pour :           0
- Contre :        7 (1 R, 1 PDC, 2 L, 1 UDC, 1 MCG, 1 Ve)
- Abstentions : 2 (2 S)

Enfin, et quand bien même cette question n'était plus que théorique, le président a demandé aux commissaires de se prononcer sur l'**exécutabilité** de l'initiative. Le résultat du vote fut le suivant :

- Pour :           0
- Contre :        6 (1 R, 1 PDC, 2 L, 1 UDC, 1 MCG)
- Abstentions : 3 (1 Ve, 2 S)

Enfin, le président demande aux commissaires de statuer sur la **recevabilité** de l'initiative. Le résultat est le suivant :

- Pour :           0
- Contre :        7 (1 R, 1 PDC, 2 L, 1 UDC, 1 MCG, 1 Ve)
- Abstentions : 2 (2 S)

Au bénéfice des explications qui précèdent, la Commission législative vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à vous prononcer en faveur de l'irrecevabilité de l'initiative lors de vote qui y sera consacré.

# Secrétariat du Grand Conseil

# IN 132

## Lancement d'une initiative

L'Association Rhino a informé le Conseil d'Etat de son intention de lancer une initiative populaire cantonale formulée intitulée «Pour la réalisation du projet Rhino en Ville de Genève», qui a abouti.

Le tableau ci-dessous indique les dates ultimes auxquelles cette initiative doit être traitée aux différents stades du processus d'examen des initiatives prévus par la loi.

1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le .....	<b>18 novembre 2005</b>
2. Débat de préconsultation sur la base du rapport du Conseil d'Etat au sujet de la validité et de la prise en considération de l'initiative, <b>au plus tard le</b> .....	<b>18 février 2006</b>
3. Décision du Grand Conseil au sujet de la validité de l'initiative sur la base du rapport de la commission législative, <b>au plus tard le</b> .....	<b>18 août 2006</b>
4. Sur la base du rapport de la commission désignée à cette fin, décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contre-projet, <b>au plus tard le</b> .....	<b>18 mai 2007</b>
5. En cas d'opposition d'un contre-projet, adoption par le Grand Conseil du contre-projet, <b>au plus tard le</b> .....	<b>18 mai 2008</b>

# Initiative populaire

## « Pour la réalisation du projet RHINO en Ville de Genève »

Les soussignés, électrices et électeurs du canton de Genève, en vertu des articles 64 et 65B de la constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847, et des articles 86 à 94 de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982, proposent le projet de loi suivant:

### Projet de loi déclarant l'utilité publique de l'octroi par la Ville de Genève d'un droit de superficie en faveur des coopératives RHINO et CIGUE

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit:

#### Article unique

<sup>1</sup> L'octroi par la Ville de Genève d'un droit de superficie en faveur des coopératives RHINO et CIGUE, en vue du maintien des logements et espaces culturels actuels sur les parcelles inscrites au registre foncier (Ville de Genève, section Plainpalais) sous N<sup>os</sup> 737, 741 et 742, est déclaré d'utilité publique au sens de l'article 3, alinéa 1, lettre a, de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, du 10 juin 1933.

<sup>2</sup> En conséquence, l'expropriation desdites parcelles peut être prononcée par le Conseil d'Etat à l'encontre de Vergell Casa SA, domiciliée 8, rue du Nant à Genève et de la SI Boulevard de la Tour, domiciliée 84, rue du Rhône c/o Fontanet, Jeandin, Hornung & Associés à Genève, ou de tout acquéreur subséquent, au bénéfice de la Ville de Genève.

## **EXPOSÉ DES MOTIFS**

### **Que veut Rhino?**

Depuis 16 ans, l'association Rhino demande un bail associatif.

L'association a occupé ces immeubles en pleine crise du logement (1988): ils étaient laissés vides délibérément par des spéculateurs sans scrupules.

Suite à la faillite de ces spéculateurs, les immeubles sont restés sans statut clair pendant des années.

Durant cette période, les habitant-e-s de Rhino ont entretenu leurs logements par leurs propres moyens, rendant possible le maintien d'une capacité d'accueil de 65 personnes.

### **Qui est Rhino, que s'y passe-t-il?**

Le mode de logement communautaire (4 à 5 habitant-e-s par appartement) spécifique à Rhino favorise les échanges entre personnes de tous âges et provenance, en études ou en activité professionnelle.

Les habitants actuels sont au nombre de 58 adultes et 10 enfants. L'association Rhino a cependant hébergé des centaines de personnes durant ses 16 ans d'existence.

La réalisation du projet Rhino permettrait de loger 15 étudiants, en partenariat avec la coopérative Cigue.

Dès le début de l'expérience Rhino, les habitant-e-s ont offert à la population de Genève des espaces culturels et conviviaux dont la qualité et la réputation n'est plus à faire (Cave 12 et Bistr'ok).

Des centaines de spectacles se sont déroulés dans ces lieux, attirant un public toujours intéressé par ces événements uniques.

L'intégration de ces espaces culturels aux immeubles d'habitations est un aspect crucial du projet Rhino.

### **Pourquoi est-ce que Rhino demande l'expropriation?**

Malgré de nombreuses tentatives de négociation, les nouveaux propriétaires (depuis 2000) refusent toutes les offres raisonnables de rachat de la part des habitant-e-s ou de la Ville de Genève. Cette dernière est prête depuis 3 ans à acquérir les parcelles et à en céder l'usage aux habitants, contre payement d'un droit de superficie.

Le projet Rhino prévoit le remboursement intégral par les habitants des montants avancés par la collectivité en vue de l'acquisition des immeubles.

Pour maintenir ce haut lieu de la vie genevoise, nous demandons à la population de la Ville et du canton de Genève de signer cette initiative pour réaliser enfin le projet Rhino.



B · M · G  
AVOCATS

COPIE

---

AVIS DE DROIT

---

1. Objet de l'avis de droit

Le Conseil administratif de la Ville de Genève nous a demandé un avis de droit concernant la validité de l'initiative populaire dite « pour la réalisation du projet RHINO » en Ville de Genève.

Le texte de l'initiative a la teneur suivante :

*« Les accusés, électrices et électeurs du canton de Genève, en application des articles 64 et 65B de la constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1947, et des articles 86 à 94 de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982, proposent le projet de loi suivant :*

*Projet de loi déclarant l'utilité publique de l'octroi par la Ville de Genève d'un droit de superficie en faveur des coopératives RHINO et CIGUE.*

*Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit :*

*Article unique*

- 1 L'octroi par la Ville de Genève d'un droit de superficie en faveur des coopératives RHINO et CIGUE, en vue du maintien des logements et espaces culturels actuels sur les parcelles inscrites au registre foncier (Ville de Genève, section Plainpalais) sous Nos 737, 741 et 742 est déclarée d'utilité publique au sens de l'article 3, alinéa 1, lettre a, de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, du 10 juin 1953.*
- 2 En conséquence, l'expropriation desdites parcelles peut être prononcée par le Conseil d'Etat à l'encontre de Vergell Casa SA, domiciliée 8, rue du Nant à Genève et de la SI Boulevard de la Tour, domiciliée 84, rue du Rhône, c/o Fortunet, Jandin, Hornung & Associés à Genève, ou de tout acquéreur subséquent, au bénéfice de la Ville de Genève. »*

3190

## 2. Qualification juridique de l'initiative populaire RHINO

Comme l'indique le texte même de l'initiative, celle-ci a pour objet de soumettre une proposition au Grand Conseil en vue de l'adoption d'un projet de loi. Il s'agit d'une initiative cantonale au sens du chapitre III article 64 et suivants et la Constitution cantonale.

Les initiants préconisent que la Ville de Genève, sur le territoire de laquelle est sis l'immeuble litigieux, devienne propriétaire de celui-ci.

A teneur de l'article 30 alinéa 1 littéra k et littéra n de la Loi sur l'administration des communes, l'achat ou la vente d'immeubles, la constitution de servitudes, (qui comprend l'octroi d'un droit de superficie), comme l'expropriation pour cause d'utilité publique communale, relève de la compétence du Conseil municipal qui statue sous la forme d'une délibération. Une telle délibération, dans la mesure où elle porte sur l'acquisition d'un immeuble, pourrait faire l'objet d'une initiative municipale au sens des articles 68A de la Constitution genevoise et 36 alinéa 1 lettre 1 de la Loi sur l'administration des communes. En l'état cependant, les initiants n'ont pas choisi cette voie et ont préféré saisir le Parlement cantonal du dossier.

Les initiants ont en effet déposé une initiative législative cantonale rédigée au sens de l'article 65B de la Constitution, afin d'obtenir du Parlement cantonal qu'il décrète d'utilité publique de l'opération dans le cadre de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique du 10 juin 1933.

## 3. Conditions de recevabilité d'une initiative populaire administrative

L'article 65B de la Constitution cantonale, sous l'intitulé « Initiative législative », précise que celle-ci « peut proposer un projet de loi rédigé de toutes pièces dans toutes les matières de la compétence des députés ».

En principe, lorsque le droit constitutionnel cantonal contient une définition matérielle de la loi, l'initiative populaire ne peut avoir pour objet que l'adoption de règles générales et abstraites. A contrario, cela exclut que l'initiative ait pour objet la prise d'un acte individuel et concret (Hangartner/Kley, *Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der schweizerischen Eidgenossenschaft*, Zurich 2000, p. 831 et les références citées).

Il est incontestable en l'espèce que l'objet de l'initiative RHINO n'a aucun caractère normatif, i.e. général et abstrait. Il s'agit d'une déclaration d'utilité publique préalable à l'expropriation de trois parcelles inscrites au Registre Foncier Ville de Genève section Plainpalais sous N° 737, 741 et 742. C'est dire que, matériellement, l'initiative a un caractère purement administratif. Cela ne

constitue toutefois pas un obstacle à la recevabilité de l'acte dès lors que, précisément, le droit genevois ne connaît pas de définition matérielle de la loi qui peut faire l'objet d'une initiative (Auer, *Problèmes et perspectives du droit d'initiative à Genève*, Lausanne 1987, p. 19 et 20 et les références citées).

Les travaux préparatoires de l'article 65B de la Constitution confirment cette interprétation : « L'initiative formulée peut également être de niveau législatif. Les initiants peuvent proposer n'importe quel projet de loi, comme pourrait le faire un député. (...) C'est dire que le droit d'initiative s'attache à des propositions formelles, et non pas nécessairement matérielles. Les actes de nature administrative qui, formellement, se traduisent par l'adoption d'une loi que pourrait proposer un député, peuvent faire l'objet d'une initiative. Par exemple, une initiative pourrait proposer la vente d'un terrain propriété de l'Etat (art. 80 et 80A Constitution.) » (Mémorial du Grand Conseil, 1992, V., p. 5038 et 5039).

Le Tribunal Fédéral, notamment dans un arrêt du 17 avril 2002 (ATF 128 I 190), a lui-même considéré que dans le cadre de l'article 65B de la Constitution genevoise, une initiative populaire peut contenir des dispositions matériellement de rang administratif (in casu la révocation des autorisations de construire le stade et le centre commercial de la Praille).

La demande objet de l'initiative populaire cantonale peut donc porter sur n'importe quel décret du Grand Conseil, qu'il s'agisse d'un acte normatif ou d'une simple décision (dans la même sens : Etienne Grisel, *Initiatives et référendums populaires*, 3<sup>ème</sup> édition, Berne 2004, p. 210 et les références citées).

Le fait qu'une initiative populaire cantonale en droit genevois puisse avoir un objet administratif ne signifie toutefois pas que la liberté des initiants soit totale. Au contraire, aussi bien la doctrine que la jurisprudence mettent en évidence qu'une telle démarche est assujettie au respect des conditions spécifiques suivantes :

- a) L'objet de l'initiative doit relever de la compétence du Parlement cantonal (Handgartner/Kley, op. cit., p. 866 et les références citées). Cela signifie que, matériellement, l'initiative ne doit pas concerner une matière relevant de la sphère de compétence du Conseil d'Etat (Grisel, op. cit., p. 211 ; pour une discussion de la question du respect par une initiative populaire administrative des prérogatives de l'Exécutif, voir l'arrêt du Tribunal fédéral du 11 janvier 2002 concernant la Ville de Berne [ZBL 2002, p. 529 ss]).
- b) Comme l'indique le texte de l'article 65B de la Constitution, il faut encore qu'en raison de la matière, le droit de proposition appartienne aux députés et qu'en outre, la loi n'en réserve pas l'initiative à un tiers, en particulier au Conseil d'Etat (Auer, *Problèmes et perspectives du droit d'initiative à Genève*, op. cit., p. 20). Les travaux préparatoires de l'article

65B de la Constitution indiquent par exemple que des initiants ne pourraient pas proposer une loi budgétaire dès lors que l'initiative dans ce domaine est de la compétence exclusive du Conseil d'Etat à teneur de l'article 117 de la Constitution (Mémorial du Grand Conseil, 1992 V p. 5039).

- c) La délivrance de l'acte administratif sollicité par l'initiative populaire doit respecter, en plus du droit fédéral et de la Constitution cantonale, la législation cantonale (Auer/Malinverni/Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, Berne 2000, vol. I, p. 269, § 806). L'objet de l'initiative administrative ne doit pas être illégale à teneur de la législation cantonale en vigueur. En particulier, l'adoption de l'acte administratif ne doit pas consacrer une violation des règles de la procédure applicable en la matière (Hangartner/Kley, *op. cit.*, p. 869 et les références citées).
- d) Enfin, l'adoption de l'acte administratif objet de l'initiative populaire ne doit pas avoir pour effet de consacrer une violation de l'égalité de traitement privilégiant dans un cas d'espèce une solution qui s'écarte du traitement réservé à des cas similaires (Hangartner Kley, *op. cit.* p. 869).

#### 4. Problèmes de compatibilité de l'initiative RHINO avec la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique

Comme nous l'avons indiqué, l'objet même de l'initiative RHINO est de permettre l'expropriation, au profit de la Ville de Genève, de trois parcelles inscrites au Registre foncier, ouvrant ensuite la voie à l'octroi par la Ville de Genève d'un droit de superficie en faveur de deux coopératives privées.

Il reste à déterminer si les conditions déterminées ci-dessus au sujet de l'admissibilité d'une initiative administrative sont respectées.

- a) L'expropriation pour cause d'utilité publique dans l'intérêt du canton ou d'une commune est régie par la Loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique du 10 juin 1933 (RS-GE L 7 05 ; art. 1). Dans le système établi par cette loi, il y a lieu de distinguer la constatation de l'utilité publique (art. 3) de l'exercice du droit d'expropriation (art. 4). La constatation de l'utilité publique prend la forme d'une loi votée par le Grand Conseil (art. 3), alors que le décret d'expropriation est adopté par arrêté du Conseil d'Etat (art. 30 de la loi).

Dans la mesure où l'initiative vise à obtenir que le Grand Conseil vote une loi déclarant l'expropriation d'utilité publique, dans l'intérêt de la Ville de Genève, elle propose un projet de loi qui, matériellement, est a priori de la compétence des députés au sens de l'article 65B de la Constitution.

- b) La question qui doit en revanche être examinée est celle de savoir si, à teneur de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, l'initiative législative en matière de constatation d'utilité publique peut émaner de la proposition d'un député ou si, au contraire, l'initiative dans ce domaine est de la compétence d'une autorité tierce. Dans le même ordre d'idées, il y a lieu de s'interroger si la procédure applicable au traitement d'une initiative populaire par le Grand Conseil, régie par les articles 119 à 123A de la Loi portant règlement du Grand Conseil de la République et Canton de Genève (RS-GE B 1 01) est compatible avec celle prévue par la Loi sur l'expropriation cantonale.
- c) L'analyse de la Loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique cantonale du 10 juin 1933 démontre en premier lieu que l'article 3 alinéa 1 distingue deux cas de figure distincts en matière de constatation par le Grand Conseil de l'utilité publique d'une expropriation :
- Dans le premier cas, la constatation de l'utilité publique intervient de manière ponctuelle au sujet d'un travail ou d'un ouvrage déterminé (art. 3 alinéa 1 lettre a).
  - Le second cas (art. 3 al. 1 lettre b) traite de la situation dans laquelle la déclaration d'utilité publique ne se rapporte pas précisément à un travail ou un ouvrage déterminé, mais au contraire résulte d'une loi décrétant de manière générale l'utilité publique de travaux et d'opérations d'aménagement.
- d) Comme l'indique très clairement le texte de la loi sur l'expropriation, le vote du Parlement relatif à l'utilité publique d'une expropriation d'un ouvrage déterminé, en vertu de l'article 3 alinéa 1 lettre a, n'intervient pas de manière spontanée, mais « sur présentation des pièces mentionnées par l'article 24 ». Cette formule, quelque peu elliptique, renvoie en réalité aux dispositions procédurales du titre III de la Loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique intitulé « Mesures préalables à l'expropriation ». L'exégèse des dispositions des articles 24 et suivants de la loi permet ainsi de constater ce qui suit :
- Une expropriation pour cause d'utilité publique communale visant un travail ou un ouvrage déterminé au sens des articles 1 et 3 alinéa 1 lettre a de la loi sur l'expropriation est initiée par une requête de la commune intéressée. L'article 25 alinéa 1 distingue en effet très clairement, à la lettre a), la procédure applicable pour un projet d'expropriation dans l'intérêt de l'Etat du cas où le projet vise une expropriation dans l'intérêt d'une commune (littéra b) de l'article 25 alinéa 1). La requête de la commune, comme indiqué ci-dessus, est elle-même précédée d'une délibération du Conseil municipal, seul

compétent au sens de l'article 30 alinéa 1 lettre n) de la Loi sur l'administration des communes.

- ii) La requête de la commune doit être accompagnée d'un projet d'expropriation qui doit satisfaire aux conditions stipulées par l'article 24 alinéa 1 de la loi sur l'expropriation. Ces exigences ont trait à la désignation du but et de l'objet de l'expropriation, de l'indication des immeubles et des droits atteints, ainsi que des personnes dont les immeubles ou les droits sont en cause.
  - iii) La requête de la commune est transmise au Conseil d'Etat par le Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (art. 25 alinéa 1 lettre b) de la loi sur l'expropriation).
  - iv) Conformément aux articles 26 et 27 de la loi sur l'expropriation, le Conseil d'Etat ordonne l'ouverture d'une enquête publique par publication dans la FAO, le projet étant en outre déposé pendant trente jours au secrétariat du DAEL et à la mairie de la commune (art. 27 alinéa 1 de la loi). Comme l'indique l'article 28 alinéa 2 de la loi, la procédure d'opposition permet à toute personne dont les immeubles ou les droits sont atteints de contester soit l'utilité publique même du projet, soit le tracé ou le plan, pour en demander la modification.
  - v) L'article 29 alinéa 2 de la loi sur l'expropriation stipule que le Grand Conseil statue ensuite sur l'opposition en tant qu'elle porte sur l'utilité publique du projet. Cette décision intervient lorsque le Grand Conseil, saisi par le Conseil d'Etat à l'issue de la procédure d'opposition, vote la loi déclarant de manière ponctuelle l'utilité publique d'un travail ou d'un ouvrage déterminé au sens de l'article 3 alinéa 1 lettre de la loi. En votant la loi, le Grand Conseil écarte les oppositions. Cette procédure est en réalité analogue à celle applicable en matière d'aménagement du territoire, soit en particulier au vote par le Grand Conseil des lois modifiant les limites de zones selon la procédure prévue aux articles 15 et suivants de la Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (RS-GE L 1 30 ; voir en particulier l'art. 16 alinéas 5 et 6 de cette loi).
- e) Les travaux préparatoires de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique confirment très clairement ce qui précède :

*« Titre III, mesures préalables à l'expropriation. Tout projet d'expropriation doit satisfaire à diverses conditions qu'énumère l'article 24. Établi par le bénéficiaire de l'expropriation, il sera soumis au Conseil d'Etat par le Département des travaux publics, aussi bien en ce qui concerne les travaux ou opérations qui sont dans l'intérêt de*

*l'Etat qu'en ce qui concerne ceux qui sont dans l'intérêt d'une commune (art. 25). L'article 26 prévoit que le Conseil d'Etat peut ordonner que le projet soit soumis à l'enquête publique dont les modalités sont précisées par les articles 27 à 29. Mais il n'y a pas lieu d'ouvrir une enquête dans les cas où l'utilité publique a déjà été constatée (art. 3 lettre b).* » (Mémorial du Grand Conseil, 1932, séance du 1<sup>er</sup> octobre 1932, p. 391 et 392).

S'agissant en particulier de l'interprétation de l'article 26 alinéa 1 de la loi sur l'expropriation, qui accorde au Conseil d'Etat la faculté d'ordonner l'enquête publique, les travaux préparatoires montrent qu'en réalité, l'exclusion de l'enquête publique n'est prévue que pour les cas où, conformément à l'article 3 alinéa 1 lettre b) de la loi, il s'agit de travaux ou d'opérations d'aménagement qui ont déjà fait l'objet d'une déclaration générale d'utilité publique par le Grand Conseil à titre préalable. Pour le surplus, ces mêmes travaux préparatoires confirment que l'enquête publique doit avoir lieu avant la saisine du Grand Conseil du projet de loi déclarant l'utilité publique au sens de l'article 3 alinéa 1 lettre a) de la Loi sur l'expropriation :

*« Si Monsieur le Député Dupont veut bien se reporter à l'article 3 lettres a) et b), il verra, lettre b), que l'utilité publique a déjà été décrétée par le Grand Conseil et que le Conseil d'Etat, pour que cette décision puisse être prise par le Grand Conseil, a déjà procédé à l'enquête publique lors du plan d'aménagement. C'est la raison pour laquelle il ne recommence pas dans le cadre de l'article 3 lettre b) ce qui est visé ici dans l'article 26, en disant que le Conseil d'Etat peut ordonner, s'il estime que l'importance des travaux l'exige, que les projets soient soumis à l'enquête publique ; c'est l'article 3, lettre a). Toutefois, cette enquête publique a lieu avant que le projet ne soit soumis au Grand Conseil. »* (Mémorial du Grand Conseil, 1933, séance du 13 mai 1933, p. 709).

Les débats qui ont précédé l'adoption de la loi sur l'expropriation confirment également que c'est le Conseil d'Etat qui saisit le Grand Conseil du projet de loi déclarant l'utilité publique d'un ouvrage ou d'un travail déterminé au sens de l'article 3 alinéa 1 lettre b) de la loi :

*« On peut faire opposition sur le tracé, sur l'utilité publique. C'est au Conseil d'Etat, article 29, qu'il appartient de se prononcer sur le tracé et de savoir s'il veut présenter au Grand Conseil un projet de loi décrétant l'utilité publique, afin que ce corps statue à son tour sur l'utilité publique. »* (Mémorial du Grand Conseil, 1933, séance du 13 mai 1933, p. 709).

Les explications qui accompagnaient le dépôt du projet de loi sur l'expropriation par le Conseil d'Etat attestent également de la simultanéité du vote par le Parlement de la loi qui constate l'utilité publique et qui écarte les oppositions :

*« Le Grand Conseil est l'autorité compétente pour statuer ensuite sur les oppositions en tant qu'elles portent sur l'utilité publique (art. 29). S'il les écarte, il déclarera en même temps l'utilité publique du travail dont il s'agit et désignera les parcelles à exproprier (art. 3 lettre a). »*  
(Mémorial du Grand Conseil, 1932, p. 392).

##### 5. Atteinte portée à la garantie de la propriété et intérêts publics

L'initiative RHINO a pour objet de déclarer l'utilité publique de l'expropriation par la Ville de Genève de trois parcelles. Cette expropriation, comme l'indique très clairement l'alinéa 1 du texte de l'initiative, est destinée à permettre à la Ville de Genève de remettre ensuite les objets immobiliers en droit de superficie en faveur de deux coopératives (RHINO et CIGUE). Le texte proposé par les initiants légitime la mesure « en vue du maintien des logements et espaces culturels actuels ».

A teneur tant de l'article 26 de la Constitution fédérale que de l'article 6 de la Constitution genevoise, l'Etat peut procéder à une expropriation quand la loi l'y autorise et qu'il agit dans l'intérêt public, moyennant qu'il verse une juste indemnité aux propriétaires lésés.

Les conditions relatives au respect de la légalité et à l'exigence de l'intérêt public découlent au demeurant de l'application de l'article 36 alinéas 1 et 2 de la Constitution fédérale. Par ailleurs, en tant qu'elle porte atteinte à un droit fondamental, la restriction envisagée par la collectivité publique au droit de propriété n'est constitutionnelle que si elle respecte le principe de proportionnalité (art. 5 alinéa 2 et art. 36 alinéa 3 de la Constitution fédérale ; voir notamment Zen Ruffinen, Guy Ecabert, *Aménagement du territoire, constructions et expropriations*, Berne 2001, p. 445 et ss ; Rivaz, Müller, Tschumi, *Eigentumsgarantie* ; in : *Droit constitutionnel suisse*, Zurich 2001, p. 765 et les références citées ; Aubert, Mahon, *Petit commentaire de la Constitution fédérale*, p. 226-227).

La jurisprudence du Tribunal administratif genevois a rappelé également qu'en matière d'expropriation, l'article 1 alinéa 2 de la loi cantonale consacre les principes précités en disposant que le droit d'exproprier ne peut être exercé que dans la mesure nécessaire pour atteindre un but d'intérêt public (voir notamment arrêt du 26.08.1987 dans la cause 86 CE 180).



Le Tribunal fédéral a reconnu que la lutte contre la pénurie de logements, y compris pour combattre le phénomène des logements vides en ordonnant au besoin leur remise sur le marché, relève de l'intérêt public. Le droit de préemption assimilé à une expropriation peut être exercé par les collectivités publiques pour réaliser des objectifs de construction de logements répondant aux besoins prépondérants de la population et également, dans cette perspective, pour faciliter la réalisation de plans localisés de quartier en zones de développement (voir notamment les ATF 89 I 460 ; 98 la 194 ; 108 la 188 ; 112 la 382 ; 119 la 348 et les nombreuses références de jurisprudence citées).

En l'espèce, il résulte de l'examen de l'initiative RHINO que son objectif final est de permettre aux coopératives RHINO et CIGUE de se voir conférer un droit de superficie sur les immeubles présentement « squattés » par les occupants. C'est dire qu'en dernière analyse, ce sont les deux coopératives, appuyées par l'association RHINO, qui sont les bénéficiaires de l'expropriation. Il reste à déterminer si une telle opération peut constitutionnellement véritablement se légitimer au nom de l'intérêt public et dès lors respecte les exigences posées par le droit constitutionnel fédéral en matière d'atteintes à la propriété.

La problématique a été clairement abordée par le Tribunal fédéral dans son arrêt Dafflon du 14 novembre 1962 (ATF 88 I 248 et ss.). Dans cette affaire, la question a été soumise à la juridiction constitutionnelle de savoir si une initiative dite « pour la construction de logements à loyer modéré, dont trois mille au moins immédiatement » pouvait prévoir l'expropriation par le canton des terrains déclassés, étant précisé que lesdits terrains pourraient être recédés ensuite en droit de superficie à des coopératives de construction ou des fondations de droit public. *ement en cause et qu'il suffit à lui seul à justifier l'atteinte portée au droit de propriété.* ».

Dans ses considérants, le Tribunal fédéral a d'abord rappelé que, si la jurisprudence a peu à peu élargi la notion d'intérêt public pour l'adapter à la nature nouvelle des tâches dévolues à l'Etat, elle a cependant « toujours exigé, du moins implicitement, que l'intérêt public fût direct ».

Le Tribunal fédéral a continué son raisonnement en rappelant que : « il a soutenu déclaré constitutionnel des expropriations qui favorisent en même temps des intérêts privés pourvu qu'il n'y ait pas une disproportion évidente entre l'intérêt privé réellement poursuivi et l'intérêt public allégué ».

A l'aune de ces principes, le Tribunal fédéral a constaté que la création de logements à loyer modéré est effectivement d'intérêt public, quand bien même les prestations de l'Etat en vue de la construction d'habitations servent en premier lieu les intérêts privés des personnes admises à occuper ces logements.

La doctrine a procédé à l'exégèse de cette jurisprudence. Ainsi, Moor (*Les principes étatiques et la responsabilité de l'Etat*, in: *Droit constitutionnel suisse*,

p. 275) a noté que l'application du droit public peut avoir pour effet de favoriser indirectement certains intérêts privés d'une nature tout à fait différente de l'objectif poursuivi. Il a relevé toutefois que ces effets-réflexes ne sont admis que dans la mesure où un intérêt public suffisant et légitime justifie directement l'action de la collectivité publique.

Dans l'arrêt « *Commune de Romanel* » (ATF 97 I 516), le juge constitutionnel a admis qu'un groupe important de citoyens, qui ne coïncide pas avec l'ensemble de la population, puisse représenter des intérêts suffisamment significatifs pour être assimilé aux intérêts légitimes des communes (Knapp, *Intérêt, utilité et ordre publics*; in: *Stabilité et dynamisme du droit dans la jurisprudence du Tribunal fédéral*, recueil offert au Tribunal fédéral à l'occasion de son centenaire par les Facultés de droit suisses, Bâle 1975, p. 159 et les références citées). Dans son ouvrage de droit administratif, Moer, commentant cet arrêt « *Commune de Romanel* », indique qu'il est en revanche exclu que « *l'intérêt d'une ou de quelques personnes puisse justifier une mesure étatique, si celle-ci n'est pas fondée sur un intérêt public à lui seul suffisant.* » (*Droit administratif*, volume I, p. 387 et ss.). La limite inférieure est atteinte, selon cet auteur, par exemple dans le cas d'une expropriation de terrain pour l'établissement de chemins desservant uniquement quelques maisons, sans relation avec l'équipement proprement dit d'une zone d'habitation. Selon Mohr, le seuil de l'ampleur du nombre de personnes touchées doit être atteint pour légitimer l'application des règles de droit public. Dans son esprit: « *il y a intérêt public lorsque l'atteinte à des intérêts privés ne se circonscrit pas à des circonstances de nature individuelle, mais implique un ensemble d'administrés, qu'elle est de nature à se reproduire identiquement dans d'autres situations, que, par son intensité, elle pose une question de principe quant à la cohabitation sociale, et que, enfin, les personnes concernées n'ont pas à leur disposition des moyens de droit privé qui leur permettent de se protéger elles-mêmes de manière utile.* »

Dans le même esprit, Knapp, tout en excluant que les bénéficiaires de la mesure étatique ne soient qu'une infime poignée d'individus, indique par ailleurs que le critère décisif doit être qualitatif. Un intérêt cesse d'être privé pour devenir public dès qu'il justifie une action de l'État pour atteindre les buts fondamentaux de la société en cause. Il peut s'agir, selon cet auteur, notamment du maintien de la paix sociale, de la paix extérieure, de la sauvegarde des institutions essentielles de l'État, des libertés individuelles, de la protection des faibles et de la satisfaction de leurs besoins essentiels (op. cit., p. 160).

En tout état, une mesure au profit d'un groupe d'individus ne peut être légitime au nom de l'intérêt public que pour autant qu'elle soit en elle-même d'une quelconque utilité pour la collectivité. C'est cette convergence d'intérêts qui est exceptionnellement susceptible de la justifier.

L'application de ces principes au cas d'espèce met en évidence les éléments suivants :

- a) La mesure préconisée par l'initiative est destinée à bénéficier à une petite poignée de personnes dont le statut juridique aujourd'hui est semblé-t-il celui d'occupants illégaux des immeubles litigieux. Il convient de rappeler à ce sujet que le Tribunal administratif a, à plusieurs occasions, jugé que ces personnes qui se maintiennent de façon illicite dans des immeubles n'ont pas qualité pour recourir : « *L'intérêt évoqué à la jouissance d'un habitat qu'ils se sont procuré au mépris du droit (...) ne saurait dès lors être considéré comme digne de protection au regard de l'ordre juridique en vigueur, si bien que la qualité pour agir doit leur être déniée.* » (ATA du 07.12.1993 dans la cause A/503/1993-TP, confirmé depuis lors dans un ATA du 05.03.1996 dans la cause A/108/1996-TP et dans un ATA du 14.11.2000 dans la cause A/213/2000-TPE).
- b) La reconnaissance d'un intérêt public suffisant permettant de légitimer ce qui s'apparente clairement à une réquisition d'immeubles pour les mettre à dispositions de squatters est d'autant plus problématique sous l'angle constitutionnel que le principe de la subsidiarité n'est pas respecté. Il convient en effet de rappeler que les immeubles en cause sont assujettis à la Loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (LDTR ; RS 5 20 ; art. 2). Selon les dispositions de cette loi, la transformation, respectivement la démolition ou le changement d'affectation des immeubles est sujette à autorisation préalable du Département (art. 3 et 5). Le Département est légitimé à exercer en la matière un contrôle du prix afin que les logements répondent quant à leur genre et à leur loyer aux besoins prépondérants de la population, ce qui, à teneur de l'article 6 alinéa 3 de la LDTR, est assimilable aux besoins de la majorité de la population. (Dans le même sens, pour la transformation, voir l'article 9 alinéa 3 LDTR). L'Etat se réserve le droit de fixer les loyers en cas de démolition ou de transformation selon un mode de calcul postulé par l'article 11 de la loi.

La même LDTR, aux articles 26 et suivants, stipule la possibilité pour l'Etat d'exproprier l'usage des appartements locatifs laissés abusivement vides. Cette mesure a été, il faut le rappeler, jugée constitutionnelle par le Tribunal fédéral dans son arrêt du 17 novembre 1993 (ATF 119 Ia 348). Le droit genevois contient d'ores et déjà la réglementation constitutionnellement admissible destinée à lutter contre la pénurie de logements et à éviter que des bâtiments anciens soient laissés vides abusivement, respectivement, à la faveur de transformations, sortent de l'offre du marché de logements répondant aux besoins prépondérants de la population (voir la jurisprudence du Tribunal fédéral initiée par l'arrêt du 20 novembre 1963 dans la cause « *Société Immobilière rue du Puits-Saint-Pierre 2 c/ Conseil d'Etat du canton de Genève* » ATF 89 I 460 ; voir également, dans le même esprit, les principes posés par l'arrêt « *Aloplex SA c/ Conseil*

d'Etat du canton de Genève » du 16 février 1972, ATF 98 Ia 198 et 119 Ia 348 déjà cités).

C'est dire que l'intérêt public légitime de protection des locataires et du marché locatif correspondant aux besoins prépondérants de la population est d'ores et déjà pris en compte, s'agissant des immeubles litigieux, par la réglementation en vigueur.

#### 6. Conclusion

- a) L'initiative RHINO ne peut s'affranchir de la législation en vigueur. Elle ne peut, pour le cas particulier, s'écarter de la procédure générale stipulée par la loi sur l'expropriation. Simultanément, l'initiative RHINO ne peut pas ignorer qu'en matière d'expropriation pour des travaux ou un ouvrage d'utilité publique communal, le droit de proposition est réservé par la loi sur l'expropriation à la commune, respectivement au Conseil d'Etat. En raison des contraintes de procédure, il n'y a, à notre avis, pas place pour l'exercice d'un droit de proposition reconnu aux députés au sens de l'article 124 alinéa 1 de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et Canton de Genève.

Sauf à violer la loi sur l'expropriation, un député ne peut ainsi pas déposer un projet de loi visant à déclarer une expropriation d'intérêt public, même si ce projet, de par son contenu, respecte les exigences de l'article 125 de la loi précitée.

En matière d'expropriation, en l'état de la législation en vigueur, s'agissant de la déclaration d'utilité publique d'une expropriation portant sur un travail ou un ouvrage déterminé (article 3 alinéa 1 lettre a) de la loi sur l'expropriation), l'on peut à la rigueur concevoir le droit d'un député de déposer une motion. La motion, comme le stipule l'article 143 lettre a) chiffre 1, est une invite faite par le Grand Conseil au Conseil d'Etat à étudier une question déterminée en vue de présenter un projet de loi.

Nous avons fait référence, dans les développements ci-dessus, à l'analogie qui existe en la matière avec la procédure de modification des limites de zones dans le cadre de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Il est intéressant de constater que même si la compétence de modifier les limites de zones appartient au Grand Conseil (art. 15 alinéa 1 LALAT), le droit de proposition du Parlement n'est prévu que sous forme de motion dans le cadre de l'article 15 alinéa 5 de la loi. Un député ne peut en revanche pas déposer en la matière un projet de loi rédigé, sauf à heurter les règles de procédure prévues par la LALAT.

Pour l'ensemble de ces motifs, il nous apparaît que l'initiative RHINO ne respecte pas le cadre fixé par l'article 65B de la Constitution, et plus particulièrement les exigences applicables en matière d'initiatives administratives. Elle doit dès lors, pour ce motif, être invalidée par le Grand Conseil, conformément à l'article 66 alinéa 3 de la Constitution genevoise et à l'article 120 de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et Canton de Genève.

Il découle de l'analyse qui précède ce qui suit :

- i) La procédure de traitement de l'initiative populaire RHINO, telle que régie par les articles 119 à 123A de la Loi portant sur le règlement du Grand Conseil n'est pas compatible avec les articles 24 et suivants de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique dans la mesure où elle n'intègre pas l'enquête publique et la procédure d'opposition, préalables nécessaires au vote d'une loi déclarant de manière ponctuelle l'utilité publique d'un travail ou d'un ouvrage déterminé (art. 3 alinéa 1 lettre a) de la loi sur l'expropriation).
  - ii) En matière de constatation d'utilité publique d'une expropriation qui est dans l'intérêt d'une commune, l'initiative de l'ouverture de la procédure préalable à l'expropriation doit émaner de la commune intéressée, aux termes de l'article 25 alinéa 1 lettre b) de la loi sur l'expropriation. La saisine du Grand Conseil est ensuite exclusivement le fait du Conseil d'Etat qui soumet au Parlement à la fois un projet d'expropriation répondant aux conditions de l'article 24 de la loi et les éventuelles oppositions portant sur l'utilité publique du projet découlant de la procédure d'enquête publique (art. 28 alinéa 2 et 29 alinéa 2 de la loi sur l'expropriation, ainsi que l'article 3 alinéa 1 lettre a) de la même loi).
- b) En dernière analyse, l'initiative RHINO vise en réalité à contourner les règles des articles 26 et suivants de la LDTR qui limitent le droit de l'Etat d'exproprier des logements aux situations dans lesquelles lesdits logements sont laissés abusivement vides au sens de l'article 27. Il convient de rappeler en effet qu'à teneur de l'article 28 de la même LDTR, en revanche, un appartement peut être laissé vide valablement lorsque la transformation, respectivement la démolition de l'immeuble, est susceptible d'être autorisée. Les informations en notre possession laissent apparaître qu'en l'espèce le DAEL a bel et bien délivré les autorisations nécessaires à la transformation des immeubles visés par l'expropriation, en application de cette législation de protection des locataires.

Cela signifie à nos yeux clairement que l'initiative RHINO, en dépit de son alinéa 1, ne peut pas valablement se légitimer constitutionnellement par

l'intérêt public au maintien des logements. Cet intérêt public est déjà assuré par la mise en œuvre de la LDTR. Aller au-delà, comme le préconisent les initiants vise en réalité exclusivement à procurer à deux coopératives privées un avantage qui est de nature purement individuelle.

Cela signifie en conclusion que l'initiative RHINO, en raison de son contenu, se heurte à notre avis aux règles du droit constitutionnel fédéral et qu'en conséquence, pour ce second motif également, elle n'est pas conforme au droit et doit donc être invalidée, conformément à l'article 66 de la Constitution genevoise.



Pierre Louis Manfrini



Nicolas Wisard