

Date de dépôt : 10 juin 2008

Rapport

de la Commission d'aménagement du canton chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat déclarant d'utilité publique la réalisation d'un plan localisé de quartier situé sur le territoire de la commune d'Onex et des bâtiments prévus par ce plan

Rapport de M. Mario Cavaleri

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat a été envoyé, pour examen, à la Commission d'aménagement du canton.

Il a été examiné lors de deux séances, une première fois en date du 7 mai 2008, présidée par M. Alain Etienne, en présence de M. Mark Muller, conseiller d'Etat, lequel était assisté par MM. Pascal Chobaz et Didier Mottiez, secrétaires généraux adjoints du DCTI.

Compte tenu des oppositions formulées à l'encontre de ce projet de loi, la commission a formellement adopté, après un nouveau débat lors de sa séance du 14 mai 2008, le texte du nouvel alinéa 3 de l'article unique dudit projet de loi.

Il sied ici de remercier tant le procès-verbaliste, M. Cédric Chatelanat, que M. Mark Muller, conseiller d'Etat en charge du DCTI, ses collaborateurs déjà cités, MM. Pascal Chobaz et Didier Mottier, ainsi que M. Jean-Charles Pauli, du DT, présent lors de la séance du 14 mai 2008, pour leur apprécié concours.

Préambule

Le conseiller d'Etat en charge du DCTI a rappelé tout d'abord que l'adoption du PLQ pour ce périmètre s'était révélée difficile en raison de l'opposition de la commune d'Onex. Il a expliqué que ce projet de loi a pour but de lever les servitudes croisées en déclarant d'utilité publique ce projet.

Le président de la commission a indiqué pour sa part avoir transmis aux député-e-s membres de la Commission d'aménagement du canton un courrier d'opposants relatif à ce projet de loi.

Débats

Un député (L) a précisé que le courrier demandait les raisons pour lesquelles l'Etat n'avait pas fait valoir son droit de préemption durant les années 1980 et 1990 alors que cela était possible, et a demandé des explications à cet égard.

En réponse à cette remarque, il lui est précisé qu'une expropriation ne peut être mise en œuvre que lorsqu'il y a une vente et sous la condition stricte, pour l'Etat, d'avoir un projet détaillé pour le périmètre. Il a soutenu qu'à sa connaissance, les personnes qui avaient écrit le courrier ne projetaient nullement de vendre leurs terrains à cette époque-là et que par ailleurs l'Etat n'y avait pas engagé de processus d'aménagement.

Une députée (Ve) a relevé que la crainte de la commune d'Onex est d'avoir trop de logements subventionnés. Cependant, elle a fait remarquer que ce projet d'aménagement ne concerne que 18 logements sociaux. Elle a donc estimé que ce ne sont pas ces logements qui vont sensiblement augmenter les problèmes de la commune et a invité par conséquent les membres de la commission à voter le projet de loi.

Il a encore été précisé que le département a reçu une opposition d'un propriétaire concerné par le périmètre du PLQ. Il a indiqué que ce courrier d'opposition confond quelque peu les niveaux de procédures et qu'elle tente de remettre en cause l'arrêt du Tribunal fédéral qui confirmait pourtant le bien-fondé du PLQ auquel la commune avait fait opposition. A son avis, cette opposition n'est dès lors pas très consistante.

Un élu (PDC) a fait remarquer que les logements subventionnés se construisent une fois de plus dans la commune d'Onex.

Une députée (Ve) a rappelé qu'il s'agira de bâtiments neufs avec des logements de quatre pièces dont les loyers mensuels dépasseront 1000 F, ce qui représente, en termes de locataires, une catégorie de population différente de celle qui craint la commune d'Onex.

Vote d'entrée en matière du **projet de loi 10233**

Pour: 14 (2 UDC, 3 L, 2 R, 1 MCG, 1 PDC, 2 Ve, 3 S)

L'entrée en matière est acceptée à l'unanimité

Vote de l'article unique, alinéa 1

Pour: 14 (2 UDC, 3 L, 2 R, 1 MCG, 1 PDC, 2 Ve, 3 S)

L'alinéa 1 est accepté à l'unanimité

Vote de l'article unique, alinéa 2

Pour: 14 (2 UDC, 3 L, 2 R, 1 MCG, 1 PDC, 2 Ve, 3 S)

L'alinéa 2 est accepté à l'unanimité

Compte tenu des oppositions exprimées, il a été proposé d'ajouter un nouvel alinéa 3 afin de notifier le rejet de l'opposition.

Vote de l'article unique, **nouvel alinéa 3**

Pour: 14 (2 UDC, 3 L, 2 R, 1 MCG, 1 PDC, 2 Ve, 3 S)

L'alinéa 3 nouveau est accepté à l'unanimité

Vote du projet de loi 10233 dans son ensemble

Pour: 14 (2 UDC, 3 L, 2 R, 1 MCG, 1 PDC, 2 Ve, 3 S)

Le projet de loi 10233 est accepté à l'unanimité

Traitement des oppositions

Lors de la séance du 14 mai 2008, présidée par M. Alain Etienne, ce dernier a expliqué aux commissaires qu'une autre opposition au projet de loi 10233 avait été reçue par le Conseil d'Etat le 6 mai 2008, soit juste avant le vote de la commission sur le projet de loi le 7 mai 2008.

Il a ensuite souligné que ce courrier avait été transmis au DCTI le 14 mai 2008 et a donc proposé aux commissaires de reprendre la discussion du projet de loi car l'opposition est arrivée dans les délais de la procédure d'opposition.

Un député PDC s'est alors enquis d'une éventuelle demande d'audition.

Il lui a été précisé qu'il s'agissait d'une simple opposition dont l'objectif vise à remettre en question le PLQ.

Un élu (L) a souhaité savoir à quelle date le courrier avait été remis à La Poste.

Il lui a été répondu que la lettre est datée du 2 mai 2008 et qu'elle est arrivée à la Chancellerie le 6 mai 2008. Il a donc supposé que le courrier avait été envoyé le 5 mai 2008.

Un député PDC a alors demandé si légalement cette opposition devait être traitée.

A cette question, a été expliqué qu'il convenait de compléter l'article du projet de loi par un nouvel alinéa afin de traiter toutes les oppositions et les intégrer dans le rapport.

Une élue (Ve) a relevé alors que cette opposition ne différait pas des autres déjà reçues.

Un député (L) s'est quant à lui interrogé sur le fonctionnement du Département du territoire. Il a remarqué que le délai de transmission de l'opposition a été particulièrement long et il s'est enquis par conséquent des raisons de ce délai.

Il lui a été répondu qu'une fois le courrier arrivé à la Chancellerie, il faut un ou deux jours pour désigner le département rapporteur. Or, le courrier a été envoyé par erreur au Département du territoire. Il a expliqué qu'il a alors dû demander un changement de rapporteur pour que le courrier soit transmis au DCTI, lequel traite des projets d'utilité publique. Il a enfin précisé qu'il avait lui-même reçu la lettre après le vote de la commission.

Un député (UDC) a souhaité qu'il soit tenu compte des délais postaux et des délais de retour lors des votes des projets de lois.

Un élu (L) a lui, soutenu le fait que la division actuelle des départements est catastrophique dans la mesure où le DT et le DCTI ne communiquent pas de manière satisfaisante. Il a pris l'exemple de requêtes en autorisations de construire perdues dans des échanges entre les deux départements. Il a déploré le fait, à son grand regret, que ce phénomène tend à s'amplifier et qu'il porte préjudice à la construction de logements à Genève.

Quant au président, il a souligné que le type de retard constaté dans le traitement de ce dossier restait plutôt l'exception.

Vote de prise en considération de l'opposition

Pour : 10 (2UDC, 3 L, 1 MCG, 1 PDC, 2 Ve, 1 S)

Vote du nouvel alinéa 3 traitant des oppositions ainsi rédigé :

« les oppositions au projet de loi formées par M. Camille Pellet, représenté par M^e Marcel Bersier, avocat, et par M. et Mme Mario et Gisèle Léo, agissant pour leur propre compte, sont rejetées, dans la mesure où elles sont recevables, pour les motifs exposés dans l'annexe au rapport de la commission d'aménagement du canton chargée de l'examen de la présente loi »

Pour : 10 (2 UDC, 3 L, 1 MCG, 1 PDC, 2 Ve, 1 S)

Vote final du projet de loi 10233 modifié en conséquence

Pour : 10 (2 UDC, 3 L, 1 MCG, 1 PDC, 2 Ve, 1 S)

S'agissant du traitement de ce projet de loi par le Grand Conseil, les membres de la Commission d'aménagement du canton se sont déclarés unanimement d'accord pour qu'il figure à l'ordre du jour de la prochaine séance consacrée aux extraits.

Au bénéfice de ces explications, la Commission d'aménagement du canton vous recommande à l'unanimité, Mesdames et Messieurs les députés, d'accepter ce projet de loi.

Projet de loi (10233)

déclarant d'utilité publique la réalisation d'un plan localisé de quartier situé sur le territoire de la commune d'Onex et des bâtiments prévus par ce plan

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

vu l'article 6A de la loi générale sur les zones de développement, du 29 juin
1957;

vu la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, du 10 juin 1933,
décrète ce qui suit :

Article unique

¹ La construction des bâtiments prévus par le plan localisé de quartier
n° 29220-527, du 29 juin 2005, dont 60% au moins des surfaces brutes de
plancher réalisables sont destinées à l'édification de logements d'utilité
publique au sens des articles 15 et suivants de la loi générale sur le logement
et la protection des locataires, du 4 décembre 1977, est déclarée d'utilité
publique.

² En conséquence, le Conseil d'Etat peut décréter l'expropriation des
servitudes qui empêchent la réalisation des bâtiments prévus par ce plan au
profit des propriétaires des parcelles situées à l'intérieur du périmètre de
celui-ci, conformément à l'article 5 de la loi sur l'expropriation pour cause
d'utilité publique, du 10 juin 1933.

³ Les oppositions au projet de loi formées par M. Camille Pellet, représenté
par M^e Marcel Bersier, avocat, et par M. et M^{me} Mario et Gisèle Léo, agissant
pour leur propre compte, sont rejetées, dans la mesure où elles sont
recevables, pour les motifs exposés dans l'annexe au rapport de la
commission d'aménagement du canton chargée de l'examen de la présente
loi.

Traitement des oppositions

Oppositions formées par M. Camille Pellet, représenté par M^e Marcel Bersier, avocat, et M. et M^{me} Mario et Gisèle Léo, agissant pour leur propre compte

I En fait

Deux oppositions ont été formées contre le projet de loi qui fait l'objet du présent rapport.

Afin d'éviter d'inutiles redites, le Grand Conseil n'entend pas revenir sur les motifs invoqués par les opposants à l'appui de leur acte d'opposition.

Il se contentera de revenir sur ces motifs, ci-après et en tant que de besoin.

II En droit

a) Normes et principes applicables

Selon l'article 6A de la loi générale sur les zones de développement (LGZD), le Grand Conseil peut, afin d'éviter les effets de servitudes de restriction de bâtir, déclarer d'utilité publique la réalisation d'un plan localisé de quartier pour autant qu'au moins 60% des surfaces de plancher, réalisables selon ce plan, soient destinées à l'édification de logements d'utilité publique au sens des articles 15 et suivants de la loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 4 décembre 1977 (LGL). La déclaration d'utilité publique s'applique uniquement à la levée des servitudes de restriction de bâtir.

Pour sa part, l'article 26, alinéa 1, de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique (LEx) permet au Conseil d'Etat, s'il estime que l'importance des travaux ou des ouvrages à exécuter l'exige, d'ordonner la mise à l'enquête publique du projet d'expropriation.

A l'expiration du délai d'enquête publique de 30 jours prévu à l'article 27 LEx, la personne dont les immeubles ou les droits sont atteints par l'expropriation peut déclarer son opposition au Conseil d'Etat, dans un délai de 10 jours (article 28 LEx).

Dans un arrêt du 1^{er} février 1992, le Tribunal fédéral, appelé à se prononcer sur la constitutionnalité d'une loi adoptée en vertu de l'article 6A LGZD précité, a considéré que la limitation à 60% de la proportion des logements à loyer contrôlé au sens des articles 15 et suivants LGL

correspondait à l'intérêt public lié à la construction de logements répondant prioritairement aux besoins prépondérants de la population.

Ce pourcentage, toujours selon le Tribunal fédéral, ménage en outre l'intérêt privé du promoteur qui peut ainsi rentabiliser son investissement en affectant le reste des surfaces à bâtir (soit 40% du total) à des locaux commerciaux (cf. ATF du 1^{er} février 1992 dans la cause P. et SI C. 32 SA et consorts c/ loi n° 6639 approuvée par le Grand Conseil le 7 mars 1991).

b) Le cas d'espèce

Compte tenu des motifs invoqués par les opposants, les réponses qui sont données aux griefs formulés par chacun d'eux seront traitées séparément.

1. Opposition formée par M. Camille Pellet

En sa qualité de propriétaire d'une parcelle voisine du périmètre du plan localisé de quartier n° 29220-527, laquelle bénéficie des effets attachés à une servitude de restriction de bâtir grevant les parcelles n° 444, 590 et 1476 de la commune d'Onex, comprises à l'intérieur du périmètre de ce plan, M. Camille Pellet possède la qualité pour agir.

Celui-ci est donc fondé à s'opposer à l'adoption du présent projet de loi.

Formée dans le délai prescrit par l'article 28 LEx, l'opposition est ainsi recevable à la forme.

Sur le fond, M. Pellet revient sur les circonstances qui ont entouré la procédure d'adoption du plan localisé de quartier précité, lequel a donné lieu au prononcé de l'arrêt du Tribunal fédéral du 8 mai 2007, confirmant les décisions du Conseil d'Etat, respectivement, du Tribunal administratif, approuvant ce plan.

Ce dernier, depuis lors définitivement entré en force, ne saurait être contesté et c'est donc en vain que l'opposant tente de revenir sur ces décisions, en invoquant des griefs qu'il a formulés lors des procédures précédentes et qui ont trait à de prétendues violations des dispositions fédérales sur la protection de l'environnement (acte d'opposition, page 7).

Au demeurant, ces griefs sont irrecevables, ceux-ci ayant été définitivement écartés par le Tribunal fédéral dans l'arrêt susvisé.

M. Pellet reproche au Conseil d'Etat de ne l'avoir pas contacté pour trouver une solution à l'amiable et de ne lui avoir jamais proposé le versement d'une indemnité.

Il n'incombait pas au Conseil d'Etat d'entreprendre de telles démarches.

En effet, la servitude dont bénéficie M. Pellet a été constituée sur la base d'un contrat de droit privé et ne lie que les parties à ce contrat.

C'est dire que la levée de cette servitude ne peut procéder que de la volonté réciproque des parties elles-mêmes et ne peut être le fait d'une intervention d'un tiers, tel que le Conseil d'Etat, qui n'est pas partie au contrat de servitude.

Qui plus est, M. Pellet savait, ainsi qu'en témoignent les pièces versées au dossier, qu'à défaut d'accepter la levée réciproque de la servitude, il s'exposait à l'éventualité que le Grand Conseil soit saisi d'un projet de loi tendant à l'expropriation de celle-ci, ce qui est précisément l'objet du présent projet de loi.

Enfin, il n'appartenait pas davantage au Conseil d'Etat, pour les mêmes motifs, de proposer à M. Pellet le versement d'une indemnité.

En toute hypothèse, si une telle indemnité devait être versée, il appartiendrait, le cas échéant et pour autant que le Conseil d'Etat soit amené à décréter une mesure d'expropriation, à la commission compétente d'en arrêter le principe et de fixer son étendue.

Aux dires de M. Pellet, l'enquête publique ordonnée par le Conseil d'Etat ne déterminerait pas clairement le but de la déclaration d'utilité publique ainsi que l'étendue du droit d'exproprier qui en résulterait.

S'il avait pris soin de consulter l'exposé des motifs à l'appui du présent projet de loi, M. Pellet n'aurait pas manqué d'être éclairé sur le but que celui-ci poursuit et sur ses conséquences éventuelles.

A toutes fins utiles, il est donc rappelé que la réalisation des trois bâtiments prévus par le plan localisé de quartier est compromise par l'existence d'une servitude de restriction de bâtir stipulant que seule l'édification de villas peut être envisagée à l'intérieur du périmètre de ce plan.

Or, il est avéré que les démarches entreprises par les promoteurs des constructions projetées pour obtenir la levée de ces servitudes se sont heurtées au veto de certains propriétaires de terrains, dont M. Pellet.

Telle est la raison d'être du présent projet de loi déclarant d'utilité publique la réalisation des constructions prévues par le plan localisé de quartier précité.

Dans son acte d'opposition, M. Pellet rappelle les conditions qui président à l'admission d'une restriction au droit de propriété.

S'agissant de celle relative à l'existence d'un intérêt public, la jurisprudence du Tribunal fédéral rappelée plus haut considère cette condition réalisée lorsqu'un projet de construction comprend une quote-part de 60% des surfaces brutes de plancher affectées à des logements répondant

aux besoins prépondérants de la population, au sens des articles 15 et suivants LGL.

Les développements consacrés par l'opposant dans son acte d'opposition ne tendent, pour l'essentiel, qu'à remettre en cause des décisions judiciaires ayant force de chose jugée.

C'est en vain, par ailleurs, que l'on rechercherait dans cet acte le moindre élément susceptible de remettre en cause cette jurisprudence.

En définitive, l'opposant se contente d'alléguer de simples déclarations de portée générale et n'avance aucun élément de nature objective, à même de démontrer que les constructions projetées par le plan localisé de quartier dont s'agit ne répondraient pas aux conditions fixées par l'article 6A LGZD.

Il s'ensuit que l'opposition doit être rejetée dans la mesure où elle est recevable.

2. Opposition formée par M. et M^{me} Mario et Gisèle Léo

En leur qualité de propriétaires d'une parcelle située à l'extérieur du périmètre du plan localisé de quartier n° 29220-527, laquelle bénéficie également d'une servitude de restriction de bâtir constituée sur la parcelle n° 444 de la commune d'Onex, les opposants sont directement touchés par le projet de loi et possèdent donc la qualité pour agir.

Sur le fond, le Grand Conseil constate que M. et Mme Léo se contentent de rappeler l'existence de la servitude de restriction de bâtir constituée à leur profit, laquelle prévoit que seule l'édification de villas pourra être élevée sur la parcelle grevée.

En particulier, les opposants n'allèguent aucun motif susceptible de démontrer que le projet de loi ne répondrait pas aux conditions de l'article 6A LGZD ci-dessus rappelées.

En conséquence et par identité de motifs avec ceux retenus plus haut pour le traitement de l'opposition formée par M. Pellet, l'opposition de M. et Mme Léo doit également être rejetée, dans la mesure où elle est recevable.