

Date de dépôt : 30 avril 2013

Rapport

de la Commission du logement 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 de Genève, section Petit-Saconnex, et des bâtiments prévus par ce plan

Rapport de M^{me} Nathalie Schneuwly

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission du logement, présidée par M. David Amsler, a examiné ce projet de loi le 18 mars 2013. Elle a siégé en présence de M. François Longchamp, conseiller d'Etat chargé du département de l'urbanisme, de M. Michel Buergisser, directeur général de l'Office du logement (DU), et de M. Francesco Perrella, chef de projet à l'Office du logement (DU). Le procès-verbal a été tenu avec exactitude par M^{me} Emmanuelle Chmenlitzky. Que toutes ces personnes soient vivement remerciées de leur collaboration.

I. Présentation du projet de loi par le département de l'urbanisme

Au préalable, M. Longchamp rappelle la possibilité offerte par la loi suisse de pouvoir exproprier les servitudes. Il y a une trentaine d'années, la loi Giromini a été adoptée, permettant l'expropriation de telles servitudes dans la mesure où un certain nombre de conditions sont respectées, notamment le taux de 60% de logements d'utilité publique, atteint dans ce cas précis et pour autant que le Conseil d'Etat soit saisi d'un projet de loi. Il relève la particularité du cas d'espèce ne traitant l'expropriation que d'une seule personne possédant un appartement considéré comme le plus grand appartement du canton de Genève. L'obstination de cette personne à faire valoir sa servitude empêche le développement de ce PLQ relativement

ancien. Pour cette raison, le Conseil d'Etat s'est rallié à cette proposition même si cela heurte certains principes du droit de la propriété. M. Longchamp invite la Commission du logement à examiner favorablement le PL 11123.

M. Buergisser fait circuler une carte offrant une vue de la situation. Pour l'historique, il explique que dans un premier temps, seul le PLQ a été adopté pour toute la zone, qui a été ensuite divisé en deux. Néanmoins, l'image de départ a permis la réalisation de l'immeuble propriété de M. Mercun dont il occupe l'appartement du dernier étage. La carte montre le projet de PLQ que le département souhaite voir réaliser. Il relève que les mesures d'expropriations interviennent suite à de nombreuses discussions et souligne que le département a eu toute une réflexion autour du droit privé pour essayer de faire lever ces servitudes, mais que celle-ci n'a pas abouti. Pour cette raison, le département souhaite voir l'adoption du PL 11123 et passe la parole à M. Perrella pour les détails de ce projet.

M. Perrella commence par décrire l'état de la situation du PLQ 27399. Ayant été adopté en 1982, le PLQ comprenait au début la parcelle 4326 propriété de M. Mercun. En 1983, ce PLQ a été modifié de manière à ce que la parcelle 4326 fasse l'objet d'un PLQ à part. Ce PLQ prévoit deux barres de logements dont l'une a été réalisée dans les années 90 et il reste à réaliser la deuxième barre (figurant en orange sur le plan), étant déjà en fin d'instruction auprès de l'ADAC. Concernant le premier immeuble réalisé, 75% de la surface brute de plancher des logements sont en LGL et 25% en PPE. Le nouveau projet prévoit un projet pour la construction d'un immeuble sur rez, plus sept étages, plus un attique qui compte en tout 168 logements dont 43 logements de type HBM-LUP, 35 logements de type HM-LUP, 16 logements de type HM et 74 logements PPE. Suite à la réalisation de ce deuxième bâtiment, le PLQ comprendra 60,07 % du périmètre en logement LGL et 39,93 % du périmètre en logement de type ZD (PPE) conformément à l'art. 6A LGZD. M. Perrella souligne qu'un projet est déjà réalisé. Il explique que la parcelle 4326 (en jaune sur le plan) détient des servitudes croisées empêchant la construction, car il s'agit de servitudes de restriction à bâtir. Il relève que les parcelles 2599 et 2597 sont des propriétés de l'Etat de Genève, possédant des droits à bâtir. Il mentionne que dans une convention tripartite entre l'Etat de Genève, la Ville de Genève et le groupement des promoteurs actifs sur le périmètre, l'Etat arrive à avoir jusqu'à 40% des droits à bâtir sur le périmètre expliquant notamment la présence de ces 78 logements LUP en plus des 16 logements HM simples.

II. Débats de commission

Un commissaire (UDC) s'interroge sur l'existence d'un jugement dans la procédure d'opposition des propriétaires de servitudes.

M. Buergisser relève l'existence de procédures sous l'angle du droit privé afin que soit vérifié le bienfondé de la servitude. Il souligne qu'il s'agit d'une problématique de droit privé et non de droit public et que, sous cet angle, l'utilité de la servitude a été confirmée par les juridictions genevoises.

Le même commissaire s'enquiert d'un éventuel recours au TF, ce qui n'a pas été le cas. Il relève que les servitudes sont en dehors du périmètre des parcelles qui sont prévues pour la construction et demande qu'on lui indique leur position sur le plan. M. Perrella répond qu'il s'agit des cinq parcelles pointées par des flèches sur le plan.

Ce commissaire (UDC) poursuit en demandant si cette situation tombe sous la loi Giromini, ce que valide le département.

Un commissaire (MCG) demande qu'on lui confirme que la parcelle 4326 possède une servitude interdisant le droit à bâtir afin de préserver une vue dégagée.

M. Perrella explique que sur la parcelle 4326 il existe une servitude réciproque prévoyant la restriction du droit de bâtir sur les cinq autres parcelles.

M. Longchamp relève qu'à l'origine il s'agissait d'accords entre les propriétaires, chacun des propriétaires prenant l'engagement vis-à-vis des autres de ne pas construire. Il rappelle que les servitudes sont inscrites au Registre foncier et souhaiterait que, par le biais de ce projet de loi, elles soient biffées, les conditions de la loi Giromini étant remplies.

Le même commissaire (MCG) demande si un arrangement avec les propriétaires est possible, ce à quoi M. Longchamp répond qu'il est difficile de faire renoncer certains propriétaires à ce type de servitudes.

Le commissaire demande si une proposition de rachat a été faite au propriétaire. Une contrepartie financière n'est pas le but recherché par le propriétaire, explique M. Longchamp.

Une commissaire (L) souhaiterait savoir si l'Etat a fait l'acquisition des parcelles 2639, 2640 et 2641, ce à quoi M. Perrella acquiesce.

Elle relève que l'Etat ne va pas construire seul et demande si les parcelles rouges ont déjà été rachetées par ceux-ci et vidées de ses habitants.

M. Perrella explique que tout reste à construire et relève que deux parcelles sont encore habitées (n^{os} 2641 et 3096).

La même commissaire demande alors si les propriétaires des parcelles concernées seraient prêts à céder leur bien.

M. Perrella mentionne qu'un accord de principe a déjà été ratifié et que des négociations sont en cours.

La commissaire (L) s'enquiert de la grandeur de l'immeuble de la parcelle 4326 auquel M. Perrella répond que l'immeuble comporte un rez-de-chaussée, cinq étages et un attique et M. Buergisser précise une hauteur de 25 mètres.

Elle relève que l'immeuble projeté sera alors d'une hauteur supérieure à celui-ci.

M. Perrella déclare que l'immeuble aura six étages, un rez-de-chaussée et un attique.

M. Buergisser relève que le terrain descend. Il explique que le gabarit de la construction existante est de 25,7 mètres et le gabarit de la construction projetée à la corniche est de 25,9 par rapport au terrain naturel.

La commissaire (L) demande quels sont les moyens à disposition de M. Mercun si le projet de loi est adopté.

M. Buergisser explique qu'au moment de l'adoption du projet de loi, l'adoption de l'alinéa 3 permettra de rejeter l'opposition formelle par le titulaire des droits réels. Ensuite, le propriétaire sur la base de la déclaration d'utilité publique peut contester l'expropriation de son droit réel et/ou corrélativement, il peut prétendre à des prétentions financières.

La commissaire (L) aimerait seulement connaître les moyens à disposition de M. Mercun si ces servitudes sont levées.

M. Buergisser relève que M. Mercun n'est pas dépourvu de droit. La déclaration d'utilité publique n'est pas encore une déclaration permettant de contourner le cadre juridique cantonal ou fédéral.

M. Longchamp souligne que cette étape est nécessaire pour permettre un cadre juridique incontournable.

Une commissaire (Ve) demande, en cas de non recours, si cette construction pourrait débiter dans l'année.

M. Buergisser rappelle que deux propriétaires habitent toujours sur leur terrain. Le projet permet de vérifier si les conditions de l'art. 6a LGZD sont respectées, précisant que, sans cette levée de servitudes, la construction ne pourra débiter. Il relève l'avancement des discussions avec les autres propriétaires.

Un commissaire (UDC) mentionne l'étude en commission de la pratique administrative sur l'échange du terrain contre des appartements et souhaiterait savoir si dans ce cas de figure, une proposition a été faite dans ce sens.

M. Perrella explique que cette offre a été faite au propriétaire de la parcelle 2641, pour l'autre des pourparlers sont en cours pour le reloger sur la parcelle voisine (3097).

Le commissaire (UDC) demande si le propriétaire de la parcelle 3097 est un privé ou s'il s'agit d'un promoteur. M. Perrella lui répond qu'il s'agit d'un promoteur.

Une commissaire (S) souhaite qu'on lui confirme la propriété de M. Mercun sur la parcelle et qu'il est habitant de l'immeuble.

M. Perrella répond par l'affirmative.

Une commissaire (R) s'interroge sur la vue de M. Mercun et son orientation sur le lac.

M. Longchamp l'ignore.

Une commissaire (L) précise qu'il s'agit d'un terrain en pente et que la vue sur le lac est probable.

M. Longchamp évoque l'âge de M. Mercun à savoir 84 ans.

Le Président relève que les servitudes croisées ont un caractère réciproque. Ainsi, les autres personnes dont la parcelle est grevée de la servitude doivent être au même bénéficiaire de la même servitude vis-à-vis de la parcelle 4326. Il mentionne que celle-ci a dû être levée ou avoir fait l'objet d'un accord pour pouvoir construire sans quoi, elle perd son titre de servitude croisée.

M. Perrella évoque le caractère technique et historique qu'impose la réponse. Il mentionne un accord à l'époque entre le propriétaire de la parcelle 4228 et les propriétaires des parcelles l'entourant. La rupture de cet accord, intervenu entre M. Mercun et les anciens propriétaires, a eu lieu lors de l'achat de ces parcelles par d'autres promoteurs, car l'accord devait s'étendre au deuxième bâtiment prévu par le PLQ.

M. Buergisser explique que M. Mercun avait estimé cet accord comme invalide, le cercle des cocontractants ayant changé.

Le Président relève le souci de traiter avec équité la levée de servitudes croisées. Le Président estime que dans cette situation, il s'agit plus d'un résidu de servitude croisée.

Une commissaire (L) souligne que M. Mercun utilise ces servitudes uniquement à son avantage alors qu'il est supposé les avoir levées. Elle considère que la levée de ces servitudes croisées serait une équité de traitement envers les bénéficiaires de la servitude croisée à l'époque de la construction de l'immeuble de M. Mercun.

Traitement des oppositions :

A) En FAIT :

Le 27 novembre 2011, l'Etat de Genève a interpellé Monsieur Janez Mercun en lui demandant d'accepter de lever les servitude de restriction de droit à bâtir constituées au profit des parcelles n° 4326 et 4329 pour permettre la réalisation d'un immeuble sur les parcelles dont l'Etat est propriétaire. Ce courrier mentionne expressément qu'à défaut d'accord, il serait fait usage de la procédure visée à l'art. 6A LGZD. Monsieur Janez Mercun n'a jamais pas retourné ledit courrier avec une mention « bon pour accord ». Il a donc, de fait, opposé une fin de non recevoir à la sollicitation de l'Etat.

En date du 26 mars 2013, l'Etat de Genève a imparti à Monsieur Janez Mercun un délai au 10 avril 2013 pour sur se déterminer sur la levée des servitudes de restriction de droits à bâtir sur les parcelles 4326 et 4329, afin de respecter son droit d'être entendu.

Par courrier du 9 avril 2013, Monsieur Janez Mercun, représenté par Maître Michael Rudermann, avocat, a allégué que son droit d'être entendu ne pourra utilement être exercé que lorsqu'il aura reçu le PL 11123 et que tous les éléments utiles à prouver l'utilité publique de la réalisation du PLQ 27-399-255. Il allègue, au fond, que la demande en autorisation de construire ne serait pas conforme au PLQ et que le Tribunal de première instance a refusé de radier la restriction de bâtir attachée à la parcelle 4236 au motif qu'elle n'a rien perdu de son actualité et qu'il demeure dans son intérêt de bénéficiaire, devant la parcelle n°4236 et d'une zone arborisée supportant des constructions à faible hauteur.

B) EN DROIT :

a) Normes et principes applicables :

Conformément à 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 à 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 ss de la loi générale sur

le logement et la protection des locataires (LGL). Selon cette disposition, toujours, la déclaration d'utilité publique s'applique uniquement à la levée des servitudes de restriction à bâtir.

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, avait considéré que la limitation à 60% de la proportion de logements à loyers contrôlés, au sens des articles 15 et ss LGL, correspondait à un intérêt public lié à la construction de logements répondant prioritairement aux besoins prépondérants de la population.

Ce pourcentage, selon le Tribunal fédéral toujours, 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 Chemin des C. 32 c/loi n° 6639 approuvée par le Grand Conseil le 7 mars 1991).

De manière plus générale, la jurisprudence considère que la mise à disposition de logements répondant à des besoins prépondérants de la population répond à un intérêt public (cf. « La maîtrise publique du sol : expropriation formelle et matérielle, préemption, contrôle du prix », 2009, édité par Thierry Tanquerel et François Bellanger, p. 157 et 158).

b) Recevabilité :

En sa qualité de propriétaire des parcelles n° 4326 et 4329, au profit desquelles les servitudes de restriction de droits à bâtir grevant les parcelles n° 2639, 2640, 2641, 2642 et 2643 ont été constituées, Monsieur Janez Mercun a qualité pour former opposition au projet de loi. Son courrier du 9 avril 2013 valant opposition est donc recevable à la forme.

c) Au fond :

Monsieur Janez Mercun a été formellement interpellé à deux reprises par l'Etat de Genève. Il a donc non seulement été informé de la volonté de l'Etat de recourir à la procédure prévue par l'art. 6A LGZD mais il a également eu l'occasion de faire valoir ses arguments pour s'opposer à la levée des servitudes de restriction de droit à bâtir. Son droit d'être entendu a donc manifestement été respecté.

Force est toutefois de constater que Monsieur Mercun ne prétend nullement que l'un de ses droits fondamentaux ait été violé. Tout au plus se borne-t-il à alléguer que le projet en autorisation de construire déposé par l'Etat de Genève ne respecte pas le PLQ. Cette allégation – au demeurant contestée – n'a pas à être débattue en l'espèce dès lors que l'autorisation de construire n'a d'une part pas encore été délivrée et que la procédure

administrative genevoise prévoit de soumettre les litiges contre les autorisations de construire aux instances judiciaires.

La seule question qu'il convient de débattre dans le cas d'espèce est celle du respect des conditions posées à l'article 6A LGZD, quand bien même celles-ci ne sont pas formellement querellées par Monsieur Mercun.

Il ressort des pièces versées au dossier, ainsi que des déclarations des représentants des constructeurs que les logements de catégorie HBM, HLM et HM au sens des articles 15 ss LGL, sis dans les deux bâtiments, représenteront une surface brute de plancher de 19 920 m² sur un total de 33 160 m² de SBP, soit 60,07 % de l'ensemble des surfaces brutes de plancher du périmètre.

Le pourcentage requis par l'article 6A LGZD est ainsi sans nul doute respecté.

La réalisation du projet de ce projet de construction tend à concrétiser les efforts déployés par les pouvoirs publics pour enrayer la grave pénurie de logements qui sévit dans notre canton. Cette réalisation, ainsi que le confirme abondamment la jurisprudence du Tribunal fédéral, répond à un intérêt public déterminant et justifie pleinement la présente mesure législative.

Au bénéfice des considérations qui précèdent, l'opposition au projet de loi formée par Monsieur Janez Mercun, représenté par Maître Michael Rudermann, est rejetée dans la mesure où elle est recevable.

Vote

Le Président met au vote **l'entrée en matière** du **PL 11123** :

OUI : 8 (1 MCG, 1 UDC, 2 L, 1 R, 1 Ve, 2 S)

NON : 0

ABST. : 0

Le vote sur l'entrée en matière du PL 11123 est **accepté à l'unanimité**.

Deuxième débat :

M. Buergisser relève qu'il faudrait prévoir un alinéa 3 à ce projet de loi dont la teneur sera :

L'opposition à ce projet de loi par les opposants agissant pour leur propre compte est rejetée dans la mesure où elle n'est pas recevable pour les motifs exposés dans le rapport de la commission du logement chargée de l'examen de la présente loi.

Il relève que le rapport permettra de lever l'opposition de M. Mercun. Ce rejet d'opposition est préparé par le département et au soin du rapporteur.

Le **titre et le préambule** du PL 11123 est **accepté à l'unanimité**.

Le Président met aux voix **l'article 1 alinéa 1 et alinéa 2** :

OUI: 8 (1 MCG, 1 UDC, 2 L, 1 R, 1 Ve, 2 S)

NON : 0

ABST. : 0

L'article 1 alinéa 1 et alinéa 2 est **adopté à l'unanimité**.

Le Président met au vote **l'article 1 alinéa 3 tel qu'amendé** :

OUI: 8 (1 MCG, 1 UDC, 2 L, 1 R, 1 Ve, 2 S)

NON : 0

ABST : 0

L'article 1 alinéa 3 amendé est **adopté à l'unanimité**.

Troisième débat

Le Président souhaite savoir si un membre de la commission désire s'exprimer avant le vote complet sur le PL 11123 amendé par la commission.

Une commissaire (L) relève qu'il n'y a pas d'opposition au vu du fait que le propriétaire de la parcelle 4326 avait, à l'époque, bénéficié d'une levée des servitudes croisées. Pour des raisons d'équité, les propriétaires des parcelles actuelles doivent pouvoir bénéficier du même traitement.

Le Président met au vote **l'ensemble du PL 11123 tel qu'amendé** :

OUI: 8 (1 MCG, 1 UDC, 2 L, 1 R, 1 Ve, 2 S)

NON : 0

ABST : 0

Le **PL 11123 amendé** est adopté à **l'unanimité**.

Catégorie : aux extraits

Au bénéfice des explications qui précèdent, la Commission du logement à l'unanimité vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à accepter ce projet de loi.

Projet de loi (11123)

déclarant d'utilité publique la réalisation d'un plan localisé de quartier situé sur le territoire de la commune de Genève, section Petit-Saconnex, et des bâtiments prévus par ce plan

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève,
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° 27399-255, du 21 juillet 1982, 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 L'opposition formée à ce projet de loi par M. Janez Mercun, représenté par M^e Michael Rudermann, avocat, est rejetée dans la mesure où elle est recevable pour les motifs exposés dans le rapport de la commission du logement chargée de l'examen de la présente loi.

