

Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt: 8 novembre 2000

Messagerie

Projet de loi

modifiant :

a) la loi générale sur le logement et la protection des locataires (I 4 05)

b) la loi générale sur les zones de développement (L 1 35)

c) la loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités (L 1 40)

d) la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique (L 7 05)

(déclaration générale d'utilité publique pour la construction de logements sociaux)

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

Article unique

¹ La loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 4 décembre 1977 (I 4 05), est modifiée comme suit :

Art. 7 Principe (nouvelle teneur)

Pour remédier à la pénurie de logements, l'Etat et les communes intéressées peuvent acquérir par voie d'expropriation les terrains et tous droits, au sens de l'article 2 de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, du 10 juin 1933, nécessaires à la construction d'ensembles de logements d'utilité publique au sens des articles 15 et suivants.

Art. 8 Conditions (nouvelle teneur)

Dans les périmètres régis par un plan localisé de quartier, l'Etat et les communes ne peuvent recourir à l'expropriation des terrains que si le propriétaire concerné n'a pas déposé une requête définitive en autorisation de construire des logements d'utilité publique dans un délai de 2 ans à compter de l'adoption du plan.

² La loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957 (L 1 35), est modifiée comme suit :

Art. 6A Droit d'expropriation (nouvelle teneur)

L'acquisition des terrains et des droits nécessaires à la réalisation d'un plan localisé de quartier comportant au moins 60 % des surfaces de plancher, réalisables selon ce plan, 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. En conséquence, ils peuvent être acquis par voie d'expropriation selon les modalités prévues par la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, du 10 juin 1933 et la loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 4 décembre 1977.

* * *

³ La loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités, du 9 mars 1929 (L 1 40), est modifiée comme suit :

Art. 7 Droit d'expropriation (nouvelle teneur)

L'acquisition des terrains et des droits nécessaires à la réalisation d'un plan localisé de quartier comportant au moins 60% des surfaces de plancher, réalisables selon ce plan, 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. En conséquence, ils peuvent être acquis par voie d'expropriation selon les modalités prévues par la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, du 10 juin 1933 et la loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 4 décembre 1977.

⁴ La loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, du 10 juin 1933 (L 7 05), est modifiée comme suit :

Art. 13, al. 1 Mesures préparatoires (nouvelle teneur)

¹ Tout propriétaire, locataire ou fermier est tenu de laisser procéder, moyennant production de l'autorisation du Conseil d'Etat, aux actes préparatoires nécessaires à l'exécution d'un travail pouvant donner lieu à expropriation, tels que notamment visites des lieux, levés de plans, piquetages, mesurages ou dépôt d'une demande d'autorisation de construire.

Certifié conforme

Le chancelier d'Etat : Robert Hensler

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le droit au logement est garanti par l'article 10A de la constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847. Ce droit social fondamental a été renforcé par l'adjonction d'une nouvelle disposition (art. 10A al. 3 Cst gen), acceptée en votation populaire le 1^{er} décembre 1993.

Selon celle-ci, l'Etat et les communes se doivent d'encourager par des mesures appropriées la réalisation de logements – en location ou en propriété – répondant aux besoins reconnus de la population et de mener à cette fin une politique sociale du logement, notamment par la construction et le subventionnement de logements avec priorité aux habitations à bas loyers, une politique active d'acquisition des terrains et d'octroi de droits de superficie à des organes désireux de construire des logements sociaux et ne poursuivant pas de but lucratif.

La réalisation de logements d'utilité publique constitue l'un des objectifs prioritaires du gouvernement, lequel se doit de tout mettre en œuvre pour le réaliser.

Le Tribunal fédéral a admis depuis longtemps que l'Etat pouvait décréter des mesures d'expropriation, lorsque celles-ci répondent à un intérêt général relevant de la politique sociale (cf. ATF Dafflon 88 I 255, du 14 novembre 1962). Toutefois, un bref examen des moyens légaux existants permettant de faciliter l'acquisition, par l'Etat ou la commune désireuse d'édifier des logements sociaux, des droits (biens-fonds, mais aussi servitudes) nécessaires à cette fin a mis en évidence certaines particularités des instruments juridiques dont disposent ces collectivités lorsque la voie amiable a échoué et qu'il convient de procéder par la voie de l'expropriation.

Il est ainsi surprenant de constater que, pour la réalisation d'un certain nombre d'équipements publics (en particulier l'élargissement des routes, voire leur construction dans certains cas), notre législation ouvre la voie de l'expropriation sans qu'il faille, au préalable, requérir expressément du Grand Conseil une constatation de l'utilité publique de tels équipements. En d'autres termes, il existe des cas où l'utilité publique d'un projet et donc son intérêt pour la collectivité, a été constatée une fois pour toutes par le Grand Conseil, ce qui permet, le cas échéant et si nécessaire, au Conseil d'Etat, autorité

chargée de mettre en œuvre de manière effective une mesure d'expropriation, de décréter celle-ci.

C'est ainsi que notre législation comporte plusieurs lois déclarant, de manière générale, l'utilité publique d'une opération d'aménagement ou d'un équipement, par opposition à la constatation de l'utilité publique d'un projet figurant dans une loi ad hoc, adoptée de façon ponctuelle par le Grand Conseil, pour un ouvrage déterminé; parmi les lois d'utilité publique de portée générale à disposition des collectivités publiques, on mentionnera, notamment, celles qui permettent l'acquisition des terrains ou immeubles nécessaires à :

- la réalisation ou l'élargissement des voies publiques (cf. art. 9 de la loi sur les routes, du 28 avril 1967) ;
- la réalisation des équipements et de l'infrastructure prévus aux plans et aux règlements directeurs ou aux plans localisés de quartiers, de même que celle de tous les immeubles compris dans les zones de développement industriel, au fur et à mesure de leur mise en valeur (cf. art. 8 de la loi générale sur les zones de développement industriel, du 13 décembre 1984) ;
- l'exécution de travaux de correction et d'ouvrages de protection des cours d'eau (cf. art. 16 de la loi sur les eaux, du 5 juillet 1961) ;
- l'établissement des réseaux d'égouts et des installations prévues au plan cantonal et régional (cf. art. 73 de la loi sur les eaux, du 5 juillet 1961).

Un tel système pourrait donner à penser que la réalisation de routes constitue un objectif plus important que la construction de logements sociaux.

Tel n'est cependant pas le cas ! Dès lors, et si l'on veut faire aboutir rapidement des projets de construction de logements sociaux, il y a lieu de doter l'Etat et les communes d'instruments juridiques au moins équivalents et non moins performants que ceux qui permettent l'expropriation des terrains nécessaires à l'aménagement ou à l'élargissement de routes, sachant qu'une telle mesure est susceptible d'être décrétée directement et sans formalités, c'est-à-dire sans loi ad hoc votée par le Grand Conseil.

Or, s'agissant de la construction de logements sociaux, les articles 6A de la loi générale sur les zones de développement, du 9 juin 1957 (L 1 35, ci-après : LGZD), et 7 de la loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement de quartiers ou localités, du 9 mars 1929 (L 1 40, ci-après : LEXT), adoptés précisément pour accélérer le processus de construction de tels logements, font obligation au Grand Conseil de se prononcer, dans une loi ad hoc, sur l'utilité publique du plan localisé de quartier concerné; le parlement

cantonal a l'obligation supplémentaire de vérifier que le pourcentage de 60 % de surfaces de plancher destinées à des logements d'utilité publique à édifier selon ce plan, soit réalisé. En outre, ces dispositions ne permettent d'envisager l'expropriation que des seules servitudes nécessaires.

Quant à l'article 7 de la loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 4 décembre 1977 (I 405, ci-après : LGL), celui-ci institue une clause d'utilité publique générale destinée à la construction d'ensembles de logements d'utilité publique. Cette disposition, toutefois, ne vise que l'acquisition de terrains par l'Etat ou les communes intéressées, mais ne permet pas de supprimer des servitudes qui pourraient grever ces mêmes terrains ; celles-ci, en effet, ne peuvent faire l'objet d'une mesure d'expropriation à teneur même de la disposition légale précitée.

C'est dire à quel point une réforme de notre législation s'impose et qu'il est impératif que les pouvoirs publics se dotent des mêmes instruments juridiques que ceux qui existent pour la réalisation d'équipements routiers.

Ainsi, et dans l'optique d'une incitation à la construction de logements d'utilité publique, il convient donc d'améliorer le dispositif législatif existant en permettant, le cas échéant, l'expropriation directe non seulement des terrains, mais aussi des droits nécessaires à cette fin (servitudes).

Pour ce faire, notre Conseil propose les deux mesures suivantes :

1. la modification des articles 6A LGZD et 7 LEXT, relatifs à l'expropriation de servitudes de restrictions de bâtir; il est proposé de conférer directement l'utilité publique à un plan localisé de quartier, exprimée sous la forme d'une clause de portée générale, lorsque ce plan comporte au moins 60 % de surfaces de plancher destinées à des logements d'utilité publique.

A noter que l'incidence économique d'une telle mesure est peu significative, dès lors que les deux seules décisions judiciaires rendues en la matière ont conclu à l'absence de toute valeur économique des servitudes expropriées. Par ailleurs et afin de mettre en harmonie cette disposition avec le contenu de l'article 7 LGL, il est proposé de préciser que la déclaration d'utilité publique vise également les immeubles et pas seulement les servitudes.

2. la modification de l'article 7 LGL, par l'extension de la clause d'utilité publique aux servitudes elles-mêmes, afin de permettre leur expropriation si nécessaire, ce que ne prévoit pas cette disposition aujourd'hui, comme rappelé plus haut, celle-ci ne visant que l'acquisition d'immeubles.

En définitive, ces propositions ne tendent qu'à alléger les conditions d'exercice du droit d'expropriation des servitudes, ces conditions étant actuellement très restrictives et dissuasives. A preuve, le fait qu'un délai de 10 ans ait été nécessaire pour la réalisation, par un promoteur privé, des logements d'utilité publique prévus par le fameux plan localisé de quartier dit des Falaises, ce qui ne va pas dans le sens de l'accélération des procédures souhaitée par certains, alors même que ces servitudes, on vient de le dire, étaient dépourvues de toute valeur économique.

Commentaire article par article

a) Art. 7 et 8 LGL

Dans cet esprit, le présent projet de loi commence par préciser que la clause d'utilité publique visée à l'article 7 LGL ne concerne pas seulement les terrains, mais aussi les droits nécessaires, dont les servitudes. Le délai imparti au propriétaire pour construire lui-même des logements d'utilité publique à partir de l'adoption du plan localisé de quartier prévoyant ce type de logements est ramené de 5 ans à 2 ans, à l'instar de celui accordé à l'Etat ou la commune pour se déterminer sur l'exercice de leur droit de préemption, à la requête expresse du propriétaire d'un terrain affecté à une zone d'équipement public (cf. art. 30A al. 3 LaLAT).

Par ailleurs, la condition, superfétatoire, selon laquelle l'Etat et les communes ne pourraient recourir à l'expropriation que s'ils ne disposent pas eux-mêmes des terrains adéquats nécessaires à la réalisation du projet conformément au plan d'aménagement localisé applicable est supprimée. Elle est remplacée par la règle des 60 % des surfaces de plancher affectées au logement social selon le plan localisé de quartier en cause.

b) Art. 6A LGZD et 7 LEXT

Les articles 6 A LGZD et 7 LEXT sont modifiés de telle sorte que ces lois confèrent automatiquement l'utilité publique à un plan localisé de quartier comportant au moins 60 % des surfaces de plancher, réalisables selon ce plan, destinées à l'édification de logements d'utilité publique au sens des articles 15 et suivants LGL. Le plan localisé de quartier en question n'aura donc plus besoin d'être déclaré d'utilité publique par le Grand Conseil dans le cadre d'une loi spéciale ad hoc.

c) Art.13 Lex

Cette disposition est amendée en ce sens que le propriétaire d'une parcelle susceptible de faire l'objet d'une mesure d'expropriation ne peut s'opposer au dépôt d'une demande d'autorisation de construire portant sur sa parcelle.

Tels sont en substance, Mesdames et Messieurs les députés, les motifs qui nous conduisent à soumettre à votre bienveillante attention le présent projet de loi.