

*Date de dépôt: 8 avril 2002*

*Messagerie*

## **Rapport**

**de la Commission du logement chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat 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)*

**Rapporteur: M. Alberto Velasco**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La Commission du logement s'est réunie les 28 mai, 18 juin, 10, 17 et 24 septembre, sous la présidence de M. Jacques Béné, pour débattre du projet de loi susmentionné.

M. Laurent Moutinot, conseiller d'Etat chargé du département de l'aménagement de l'équipement et du logement, a participé aux travaux de la commission, assisté de :

M. Georges Albert, directeur de l'Office cantonal du logement /DAEL;

M. Didier Mottiez, secrétaire adjoint DAEL;

M<sup>me</sup> Marie-Christine Dulon, juriste de l'OCL / DAEL.

## Rappel

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 GE), acceptée en votation populaire le 1<sup>er</sup> 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 4 05, 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 à 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 arti-cles 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.

### **Travaux de la commission**

Avant de procéder aux différentes auditions et à la demande du président, M. Mottiez, représentant le département, explique la teneur générale de ce projet de loi. Il s'agit de compléter et renforcer la loi déjà existante en matière de servitudes et d'expropriation. En effet, on a constaté que le retard pris dans la construction de certains programmes de logements sociaux était dû à la lenteur des procédures d'expropriation pour cause d'utilité publique. L'acquisition des terrains ou des droits (servitudes) nécessaires pour l'aménagement des plans localisés de quartiers (PLQ) s'avère souvent inutilement compliquée par une procédure lourde, puisqu'elle implique une loi ad hoc votée par le Grand Conseil. Une déclaration d'utilité publique *de portée générale* serait rendue possible lorsque la barre des 60% de logement serait franchie et permettrait d'éviter d'amener cette procédure devant le Grand Conseil.

Ensuite, il insiste sur le fait que cette réglementation n'a rien de révolutionnaire car elle s'applique déjà par exemple, pour l'élargissement des voies publiques ou, par exemple, dans les zones de développement industriel ou encore dans le domaine des eaux. Il s'agit donc simplement de mettre sur un pied d'égalité les procédures permettant la construction de logements sociaux et les procédures en vigueur en matière de construction d'infrastructures. Il explique que le Tribunal fédéral a reconnu le logement social comme faisant partie des domaines d'utilité publique. Il termine en certifiant que les droits du propriétaire sont garantis car, en tout état de cause, il pourra contester la décision prise devant le tribunal administratif.

### **Auditions**

#### *Audition de l'ACPG : M. Julien Blanc*

M. Blanc rappelle que ce projet a pour objectif principal la résolution ou pour le moins l'apport de solutions au problème de pénurie de logements sociaux à Genève. Mais il ne cache pas que l'ACPG est particulièrement sensible au délicat problème de l'expropriation. L'association n'est pas véritablement opposée à ce type de procédure en général mais n'approuve

pas le projet de loi sous sa forme actuelle. En effet, si l'utilité publique générale est admise, cela évitera seulement de repasser devant le Grand Conseil mais ne supprimera pas pour autant la procédure d'expropriation qui est très longue. Il n'est pas convaincu que ce projet de loi facilitera, en les accélérant, les procédures de construction.

M. Blanc relève deux formes d'oppositions sur ce projet. D'abord une opposition de principe à l'expropriation en vertu de la garantie du droit de la propriété. Ensuite deux oppositions pratiques : 1. l'expropriation est une procédure peu courante, rarement utilisée à laquelle il préfère nettement le droit d'emption ou de préemption qui reste un privilège auquel l'Etat peut recourir sans causer autant de préjudices; 2. au cas où l'expropriation est décrétée, l'Etat devient propriétaire du terrain et soumis aux contraintes du PLQ. Il ne peut pas revendre ni modifier son affectation. Il se trouve dans l'obligation de construire des logements de type HLM, or, jusqu'à présent, ces travaux étaient délégués au secteur privé qui, depuis près de 40 ans, a développé des compétences dans ce genre de réalisations, ce qui n'est pas le cas de l'Etat. En outre s'ajoutera au prix payé pour l'indemnisation et l'acquisition du terrain, le prix de la construction. En pratique ce processus est voué à l'échec.

Poursuivant son analyse, M. Blanc fait part à la commission de quatre remarques générales :

- Premièrement, les périmètres concernés se situent dans des zones de développement. L'expropriation aura pour seul effet de bloquer durablement les propriétaires qui se feront un plaisir de refuser d'entrer dans les PLQ et en faisant traîner les procédures.
- Deuxièmement, dans le même ordre d'idées, les propriétaires sont déjà défiants à envisager tout développement sur leur terrains et réticents à un changement d'affectation, dans ce contexte l'expropriation semble difficilement concevable.
- Troisièmement, les propriétaires ont une nette tendance à bloquer le périmètre par le mécanisme des servitudes croisées qui constituent des obligations de droit privé. Ici l'ACPG reconnaît l'utilité de la levée des servitudes par le processus de l'expropriation mais limité aux seules servitudes.
- Quatrièmement, le projet de loi se concentre sur les terrains alors que l'ACPG propose de se focaliser sur l'expropriation des servitudes.

Enfin, pour clore son intervention M. Blanc suggère diverses propositions :

1. L'ACPG demande l'abandon du principe de l'expropriation.
2. L'association propose d'abaisser la condition des 60% de logements sociaux à 50% afin d'accélérer l'engagement de la procédure et
3. d'augmenter les moyens à disposition de l'Etat en vue de la levée des servitudes croisées.
4. L'ACPG est prête à reconnaître l'utilité publique générale à ces servitudes.

### Réponses aux questions et prise de position

Au nom de son groupe, M. Bene affirme que celui-ci est favorable à la levée des obstacles qui ralentissent la réalisation des objectifs fixés en matière de politique du logement. Mais il précise toutefois que cet accord est limité à des cas flagrants d'opposition restreinte d'une minorité de propriétaires. Qu'en aucun cas son groupe ne pourrait accepter cette procédure si elle concernait une grande majorité des propriétaires présents sur la zone. Il rappelle également que la procédure d'expropriation ne pourrait être lancée qu'après que les blocages liés à la mise en place d'un PLQ sur les zones concernées soient levés.

Tout en supposant que le travail préliminaire sur les aspects de constitutionnalité et de respect de la jurisprudence en la matière a été effectué, et que le principe de garantie de la propriété ne rentrera pas en conflit avec ce nouveau principe, les commissaires s'interrogent sur la pratique réelle de la procédure d'expropriation.

En réponse aux différentes questions, M. Mottiez estime qu'il est important de marquer une nette différence entre le principe de ce projet de loi et ces éventuelles conséquences. Il précise que la procédure d'indemnisation est indépendante de la procédure d'expropriation. Ensuite, il rappelle que la procédure d'expropriation n'est effectivement envisagée que dans le cas où le projet serait définitivement bloqué. Cette procédure permettrait dès lors de lever les oppositions des propriétaires dont les parcelles se trouvent à l'intérieur du PLQ. Il ne s'agit ici que de faciliter l'aboutissement des projets de constructions sociales, dans des délais raisonnables. Ces articles se proposent d'empêcher aux servitudes croisées de faire obstacle, en tant qu'obligations de droit privé, à la réalisation des projets publics. Mais il tient à rassurer les commissaires sur la sauvegarde des garanties existantes de contrôle démocratique et institutionnel.



M. Mottiez précise que le PLQ n'oblige pas les propriétaires à construire mais seulement à se conformer à certains critères. Il convient toutefois que cet article crée une pression relative. Par ailleurs, il confirme que la préemption est souvent préférée, et de fait la précède, à l'expropriation. Il explique que le mécanisme de préemption permet à l'Etat de se porter acquéreur en cas de vente de terrains. Il cite une exception (ch. de l'Ecu) qui a finalement entraîné la saisie de la commission d'estimation. Enfin, M. Mottiez explique que le décret d'expropriation n'est que le stade ultime de longues tractations. Ce décret confirme l'échec ou l'impossibilité d'une entente de gré à gré entre le propriétaire et en dernier ressort, le Conseil d'Etat.

*Audition de l'INTERASSAR : M. Jean-Pierre Ortis*

En préambule M. Ortis indique qu'il représente l'intergroupe des architectes de Genève et que sur le principe, l'INTERASSAR, il ne voit pas d'objections notables à la résolution du problème des servitudes croisées. Ses principales observations concernent :

1. Le plan localisé de quartier (art.8 LGL). L'association considère que le PLQ ne constitue pas actuellement un instrument très performant. La taille des PLQ devrait être mieux définie car, dans les zones de développement (villas), les parcelles sont souvent trop petites et génèrent une multitude d'intérêts divergents. Par ailleurs, le gabarit et la densité des immeubles jouent un rôle important et devraient faire l'objet d'un examen plus attentif.
2. La localisation et la répartition des logements subventionnés. L'article 6A LGZD et l'article 7 LEXT mentionnent un pourcentage (60%) de logements obligatoires dans le cadre de ces dispositions, or la répartition de ces logements ne semble pas avoir été plus précisée. Cette répartition est-elle envisagée « par immeubles » ? L'association avoue une préférence pour une solution de mixité entre loyers libres et subventionnés même si les expériences de ce type ne se sont pas toujours révélées faciles à gérer.
3. Le phénomène de blocage par les propriétaires dans les zones de développement, car ces derniers s'opposent souvent farouchement à une nouvelle affectation ou à une modification de leurs terrains sous forme d'un PLQ. Les blocages de ce type handicapent également les architectes qui espèrent qu'une solution politique adéquate sera adoptée. Ils restent sceptiques sur la pertinence des PLQ comme

instruments de gestion de l'urbanisme. L'intervenant suggère d'autres pistes, expérimentées dans d'autres cantons (VD), comme le plan directeur localisé.

En résumé, le principe de l'expropriation n'est pas contesté car il s'agit d'un instrument usuel présent dans la législation d'autres cantons. Par contre l'utilité du plan localisé de quartier est remis en cause. Le délai ramené à 2 ans semble court et risque de provoquer des mesures de blocages en réaction à des craintes injustifiées. Par ailleurs, la densité des logements subventionnés doit être clairement examinée car ce type spécifique de programmes constructifs implique presque obligatoirement de respecter une taille critique. Le seuil de rentabilité en dépend.

### Réponses aux questions et prise de position

Les commissaires s'interrogent sur la faible valeur de la densité, les critiques au sujet du PLQ dont le défaut, pour certains, est de figer les critères. Par exemple, l'impossibilité pour les architectes d'adopter certaines nouvelles techniques (ex. économie d'énergie) à cause de critères pré-déterminés et trop sévères.

En réponse aux différentes questions, M. Ortiz précise que les plans de financement prévoient 0,8-0,9, et que tout dépend de la taille de l'immeuble. Il cite l'exemple d'un bâtiment dans une zone avec PLQ de 1300 m<sup>2</sup> dont l'indice était de 1 équivalant à 1200 m<sup>2</sup> de plancher. Dans ces conditions, il s'avère très difficile de réaliser une solution rentable. Par ailleurs, M. Ortiz a également constaté que l'implantation, les surfaces extérieures, la taille et la profondeur de l'immeuble sont calibrées, ce qui pose souvent de gros problèmes de réalisation. Il s'avoue en faveur du plan directeur de quartier qui constituerait une base légale. Il milite pour une plus grande liberté sur l'implantation.

### Audition de l'Association genevoise pour la protection des villas et de leur environnement : « Pic-Vert », M<sup>me</sup> Erin Wood et MM. Pierre Banna, Philippe Schmidt

En préambule, M. Schmidt présente l'association qui regroupe environ 70 000 habitants répartis dans quelque 30 000 logements situés dans les quartiers de villas du canton. Ces habitants ont des sensibilités politiques diverses et des revenus ainsi que des conditions sociales variables, notamment des personnes âgées de conditions modestes. Un des objectifs poursuivis par l'association étant de protéger les derniers quartiers verts

proches du centre-ville, favoriser l'habitat pavillonnaire et le rendre accessible à des coûts raisonnables figure parmi les priorités de ce groupement. Pour M. Schmidt, l'attrait qu'exerce Genève est à l'origine de la crise du logement actuelle. En effet, les dispositions prises dans le plan directeur, afin de faire face à cette situation, comprennent la construction de 32 000 logements sur 15 ans. Or ces nouveaux logements sont essentiellement destinés à absorber les flux migratoires et l'arrivée de quelque 10 000 nouveaux Genevois. L'association propose donc d'examiner la possibilité de construire ces logements en dehors des derniers quartiers verts de la ville, autour des villages, dans des zones classées « agricoles » mais qui ne répondent plus à cette affectation. Par ailleurs, M. Schmidt demande qu'on étudie précisément, pour les 20 ans à venir, le nombre de logements sociaux nécessaires chaque année et que l'on dresse une liste complète des terrains disponibles appartenant à l'Etat et aux communes. Il souhaite que soit menée une concertation globale sur cette question qui comprendrait l'ensemble des acteurs concernés, y compris et surtout les habitants des quartiers eux-mêmes. Pour l'aspect légal, il se reporte à l'article 10A, alinéa 3, de la constitution genevoise. Dans ce contexte, bien que l'association comprenne les motivations qui président à l'instauration des nouvelles dispositions inscrites au PL 8388, elle s'avoue favorable à l'accélération et à la facilitation des processus de construction, elle s'oppose néanmoins à y recourir par le moyen de l'expropriation. Ainsi, elle refuse la délégation par l'Etat des droits expropriés à des particuliers, et n'est pas favorable au retrait de l'examen cas par cas par les députés grâce à un décret d'utilité publique.

A son tour M. Banna reproche à ce projet de loi sa vision étriquée qui oublie de prendre en compte l'ensemble des problématiques liées à l'aménagement du territoire, ainsi que les intérêts publics multiples et les diverses mises en cause qui devraient ressortir d'une véritable concertation. Par ailleurs, il doute de l'interprétation, à son avis tronquée, qui est faite des dispositions légales dans l'exposé des motifs. Les cas évoqués d'expropriation ne s'appliquent qu'aux travaux d'élargissement des routes. Pour les autres cas, une loi ad hoc doit être votée. Pour ces raisons, il n'est pas opportun de soustraire au vote de l'assemblée la décision d'utilité publique. L'expropriation systématique sans réelle pesée des intérêts en présence renforce l'interventionnisme étatique et met à mal les principes démocratiques. Il doute de la constitutionnalité de ce projet de loi ainsi que de sa conformité avec la jurisprudence fédérale. Enfin, il s'oppose à toute nouvelle atteinte au droit de la propriété. Il rappelle, pour terminer, les éléments constitutifs du principe de proportionnalité, qui ne semblent dans ce

cas pas garantis ou du moins qui mériteraient un examen plus attentif. Après quoi M. Banna compare dans le détail les dispositions, article par article, du projet de loi en rapport avec la loi existante et constate que le principe de subsidiarité n'est plus garanti, tout comme c'était déjà le cas pour la proportionnalité. Il réaffirme que le délai de 5 ans stipulé dans la loi actuelle demeure raisonnable. Il conteste la systématisation probable de l'expropriation. Il note que l'exemple du PLQ des « Falaises » est tout particulièrement mal choisi et relève plus du cas d'espèce que de l'exemple général. Il s'oppose fermement à la nouvelle teneur de l'article 13, alinéa 1, car cette disposition est en conflit avec la sécurité du droit, sans compter que les articles 81A LEX et suivants règlent déjà ces situations.

En conclusion, M. Schmidt dit que l'association est consciente des impératifs liés à la construction de logements sociaux mais tient à ce que les points suivants soient examinés dans le détail :

1. le réel besoin de logement, et les personnes auxquelles il s'adresse;
2. le réexamen des attributions de logements HLM/HBM actuels;
3. l'équilibre du type de constructions à Genève, ce qui implique la construction de logements à loyers libres ainsi que des villas individuelles et mitoyennes;
4. le respect de la démocratie de quartier et de la concertation;
5. le recours aux élus pour les cas d'expropriation.

### Réponses aux questions et prise de position

Certains commissaires reviennent sur la question de la zone agricole, surpris à première vue de la proposition de bétonner les campagnes qui leur semblent très utiles et dignes de protection. Constatant par ailleurs que l'ensemble des personnes et partis consultés s'avoue favorables à de nouvelles constructions mais s'oppose quant aux lieux et aux moyens à mettre en œuvre. Il faudra pourtant délimiter des choix. D'autres commissaires sont surpris de l'assurance des prises de positions formelles en matière de constitutionnalité et voudraient que l'on confirme que la législation est constante à ce sujet.

En réponse aux questions soulevées par les commissaires, M. Schmidt tient à souligner qu'il ne s'agit pas de bétonner la campagne mais plutôt de sauvegarder les zones vertes en ville. Il s'avoue très attaché à l'environnement, que ce soit en ville ou à la campagne. Il indique que, dans la zone agricole, seules 50% des terres sont à usage exclusivement agricole. Il reste, en tout cas, 20% qui pourraient faire l'objet de propositions. L'augmentation de la zone village est également possible. Il précise que les

trois dernières zones villas – en ville – ne peuvent accueillir que 2000 logements nouveaux au minimum, or le plan prévoit pas moins de 32 000 logements à construire. M. Banna confirme que la zone agricole offre des possibilités de développement sur des portions de territoires qui pourraient faire l'objet de déclassement. Il souligne que, seulement, l'expropriation pour l'extension ou l'élargissement des routes n'est pas soumise au Grand Conseil. En outre ces travaux ne concernent, en général, que quelques mètres de terrain, ce qui n'est pas le cas d'un PLQ. Au sujet des problèmes de constitutionnalité, M. Schmidt confirme qu'il existe bel et bien un conflit avec la constitution genevoise (art. 10A) sans compter d'éventuelles oppositions avec les lois fédérales.

Faisant référence à d'autres pays ou des solutions d'habitats groupés donnent de bons résultats, un commissaire demande si l'association serait prête à descendre au-delà du seuil de 0,4 de densification.

M. Schmidt n'est pas opposé à ce genre de construction pour autant qu'elle s'organise dans le respect des zones. Tout en rappelant que ce type de projet peut s'envisager par la simple densification sans aller vers le déclassement ou l'expropriation, il indique que la vie pavillonnaire se complique en dessus du seuil 0,4.

#### *Audition de M. Mark Muller, Chambre genevoise immobilière (CGI)*

En préambule à l'exposé de M. Muller, le département précise qu'il a procédé à un remaniement des articles. Il renonce aux articles 7 et 8 de la LGL et propose une déclaration d'utilité publique générale circonscrite aux seules servitudes de restriction du droit à bâtir; et non plus à l'ensemble de terrains contenus dans le PLQ.

M. Muller confirme qu'au vu de ces évolutions la CGI n'a plus de remarques particulières à apporter sur ce projet de loi. Il déclare que permettre l'expropriation facilitée de ce type de servitudes croisées va dans le sens de la politique suivie par la CGI qui n'encourage pas ce genre de pratiques.

#### *Audition de MM. Gabriel Barriller, secrétaire général, et Nicolas Rufener, secrétaire général adjoint de la FMB*

En préambule de l'audition, M. Mottiez, au nom du DAEL, tient à porter à la connaissance de l'orateur que le texte de ce projet de loi a été récemment remanié par le département et que, de ce fait, la déclaration d'utilité publique ne s'étendra désormais qu'aux seules servitudes et ne couvrira pas la totalité

du PLQ. Comme justification à ce remaniement, il invoque essentiellement des questions de constitutionnalité auxquelles s'ajoute la volonté de limiter le texte aux seules servitudes car elles constituent la majorité des cas visés.

Pris au dépourvu, M. Rufener ne désire pas se prononcer sur ces modifications et leurs implications lors de cette séance, mais il insiste sur l'exception que doit constituer le recours à l'expropriation. Car l'Etat devient alors promoteur de la construction sociale, ce qui ne saurait se faire sans mettre à mal le partenariat existant entre l'Etat et les entrepreneurs. Quant à M. Barriller, il pense que l'amendement proposé va dans le bon sens. Mais il reste persuadé que le retrait pur et simple reste la meilleure solution. Il voit mal comment, après une inertie de 4 années, la nouvelle loi pourrait changer quelque chose.

### Réponses aux questions et prise de position

A la suite de l'exposé, le président note tout de même que le projet de loi aurait, dans certaines circonstances, une réelle utilité, et de rappeler le cas du chantier des Falaises et le délicat problème des servitudes croisées. Ces propos sont confirmés par M. Mottier qui indique qu'il serait bon de donner la possibilité au Conseil d'Etat d'intervenir, dans certains cas, sur le problème des servitudes.

M. Rufener, tout en reconnaissant ce fait, souligne qu'il n'est toujours pas convaincu que ce projet de loi soit une réponse valable à la pénurie de logements.

### **Discussion**

A la suite des différentes auditions et prises de positions, le département, tel qu'annoncé précédemment indique qu'un nouveau texte de ce projet de loi est proposé par le département et que, de ce fait, la déclaration d'utilité publique ne s'étendra désormais qu'aux seules servitudes et ne couvrira pas la totalité du PLQ. Il justifie cette modification en invoquant des questions de constitutionnalité et la volonté de limiter le texte aux seules servitudes car elles constituent la majorité des cas visés.

A la suite de quoi M. Mottiez résume les amendements apportés au projet de loi initial en indiquant qu'à l'origine la déclaration d'utilité publique générale concernait à la fois les servitudes et les terrains. Le département souhaite dès lors limiter la déclaration d'utilité publique générale aux seules servitudes et à leur expropriation. Les articles 6A et 7 LEXT ont donc été modifiés. En outre, la décision d'expropriation ne fera plus l'objet d'une

décision du Grand Conseil mais du Conseil d'Etat. L'article 13 vise à aller de l'avant et à éviter des contestations relatives à la qualité de l'Etat, en tant que propriétaire, lors de la phase préliminaire.

Les commissaires souhaitent qu'un certain nombre de précisions soient fournies par le département, à savoir:

- si le passage devant le Grand Conseil sera toujours requis dans ce genre de procédure et, dans le cas contraire, si cela enlève au propriétaire le droit de recourir;
- si l'article 13 en tant que moyen peut empêcher le propriétaire d'exercer son droit de recours;
- à quel moment les servitudes de droit privé apparaissent.

En réponse aux questions M. Mottiez explique que le Conseil d'Etat n'aura plus qu'à décréter l'expropriation des servitudes en s'appuyant sur la déclaration d'utilité publique générale. Au sujet des servitudes croisées il explique que celles-ci ne doivent pas être confondues avec les servitudes publiques, car elles font l'objet de contrats de droit privé. Il précise que, si cette procédure est automatique, elle n'empêche pas le propriétaire de recourir ultérieurement. S'agissant de l'article 13, il répond par la négative à la question de la commission et explique que cet article est un dispositif qui vise à éviter une éventuelle contestation portant sur la qualité de l'Etat qui ne serait pas à même de procéder puisqu'il n'est pas formellement propriétaire. Il dit qu'il s'agit là d'une mesure de type conservatoire qui préfigure la mesure coercitive d'expropriation. Sur l'apparition des servitudes de droit privé M. Mottier dit qu'elles apparaissent souvent lors des modifications de zones. Dans ce cas, elles sont très récentes et visent à concrétiser une forme d'opposition à ces nouveaux projets. Parfois, certaines servitudes très anciennes réapparaissent (ex. de la Roseaie). Si le projet de loi est adopté, un simple décret sera suffisant. Enfin, répondant à un commissaire, il se dit très intéressé par ces mécanismes liés aux servitudes privées qui, contrairement aux servitudes publiques opposables à tous, n'engagent que les seuls signataires et n'ont d'effets qu'entre eux. M. Mottiez explique que ces dispositions, relevant du droit civil, l'emportent sur le droit public.

## Vote

Sans autres questions et observations de la part des commissaires, le président propose l'entrée en matière du projet de loi PL 83888.

### Vote de l'entrée en matière.

Soumis au vote l'entrée en matière de ce projet de loi est **acceptée à l'unanimité** par :

**9 oui: 2 AdG, 3 S, 2 L, 2 PDC.**

### Vote article par article

## Proposition d'amendements par le département

*Loi générale sur le logement et la protection des locataires I 4 05*

**Art. 7 et Art. 8** : Le département renonce à la modification de ces dispositions.

### Vote sur la proposition de cet amendement proposé par le département

La commission accepte la suppression des articles 7 et 8 **à l'unanimité** par  
**9 oui: 2 AdG, 3 S, 2 L, 2 PDC.**

*Loi générale sur les zones de développement L 1 35*

## **Art. 6A Déclaration d'utilité publique (nouvelle teneur)**

*Lorsque des servitudes de restriction de bâtir grèvent un ou plusieurs biens-fonds situés à l'intérieur du périmètre d'un plan localisé de quartier et en empêchent la mise en œuvre, la réalisation de ce plan est déclarée d'utilité publique, pour autant qu'au moins **50%** des surfaces de plancher, réalisables selon ledit 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. En conséquence, les servitudes peuvent être expropriées, selon les modalités prévues par la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, du 10 juin 1933.*



Soumis au vote cet amendement est **accepté** par :

**6 oui**: 2 AdG, 1 S , 2 PDC, 1 L et **2 abstentions**: 2 S, 1 L.

*Loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités zones de développement L 1 40*

### **Art. 7 Déclaration d'utilité publique (nouvelle teneur)**

*Lorsque des servitudes de restriction de bâtir grèvent un ou plusieurs biens-fonds situés à l'intérieur du périmètre d'un plan localisé de quartier et en empêchent la mise en œuvre, la réalisation de ce plan est déclarée d'utilité publique, pour autant qu'au moins **50%** des surfaces de plancher, réalisables selon ledit 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. En conséquence, les servitudes peuvent être expropriées, selon les modalités prévues par la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, du 10 juin 1933.*

Soumis au vote cet amendement est **accepté** par :

**6 oui**: 2 AdG, 1 S, 2 PDC, 1 L (**3 abstentions**: 2 S, 1 L)

*Loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique L 7 05*

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

<sup>1</sup> *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 plan, piquetages, mesurages ou dépôt d'une demande d'autorisation de construire.*

Soumis au vote cet amendement est **accepté** par :

**9 oui**: 2 AdG, 3 S, 2 PDC, 2 L

**Vote d'ensemble sur le PL 8388**

Soumis au vote ce projet de loi, tel qu'amendé, est accepté , à l'unanimité des présents, soit :

**9 oui:** 2 AdG, 3 S, 2 PDC, 2 L.

Au bénéfice de ces explications, nous espérons, Mesdames et Messieurs les députés, que vous réserverez un bon accueil au présent projet de loi.

## **Projet de loi (8388)**

**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**

<sup>1</sup> 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)**

Lorsque des servitudes de restriction de bâtir grèvent un ou plusieurs biens-fonds situés à l'intérieur du périmètre d'un plan localisé de quartier et en empêchent la mise en œuvre, la réalisation de ce plan est déclarée d'utilité publique, pour autant qu'au moins 50% des surfaces de plancher, réalisables selon ledit 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. En conséquence, les servitudes peuvent être expropriées, selon les modalités prévues par la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, du 10 juin 1933.

\* \* \*

<sup>2</sup> 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)**

Lorsque des servitudes de restriction de bâtir grèvent un ou plusieurs biens-fonds situés à l'intérieur du périmètre d'un plan localisé de quartier et en empêchent la mise en œuvre, la réalisation de ce plan est déclarée d'utilité publique, pour autant qu'au moins 50% des surfaces de plancher, réalisables selon ledit 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. En conséquence, les servitudes peuvent être expropriées, selon les modalités prévues par la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, du 10 juin 1933.

\* \* \*

<sup>3</sup> 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)**

<sup>1</sup> 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 plan, piquetages, mesurages ou dépôt d'une demande d'autorisation de construire.

**Secrétariat du Grand Conseil****PL 8388**

*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**

<sup>1</sup> 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.

\*\*\*

<sup>2</sup> 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.

\* \* \*

<sup>3</sup> 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.

\* \* \*

<sup>4</sup> 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)**

<sup>1</sup> 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