

Date de dépôt : 22 octobre 2013

Rapport

de la Commission d'aménagement du canton chargée d'étudier le projet de loi de M^{mes} et MM. Christina Meissner, Céline Amaudruz, Eric Leyvraz, Patrick Lussi, Marc Falquet, Eric Bertinat, Stéphane Florey, Christo Ivanov, Jean-François Girardet, Roger Golay, Dominique Rolle, Henry Rappaz, Pascal Spuhler, Mauro Poggia et Thierry Cerutti modifiant la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique (LEx-GE) (L 7 05) (*Construire du logement sans léser le propriétaire*)

Rapport de majorité de M. Christian Dandrès (page 1)

Rapport de minorité de M^{me} Christina Meissner (page 12)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Christian Dandrès

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le projet de loi 10844 a été examiné par la Commission d'aménagement lors de trois séances qui se sont déroulées les 21 mars 2012, 25 avril 2012, 2 mai 2012. M. Burgisser, Directeur général de l'Office du logement, M. Mottiez, Secrétaire général adjoint du DCTI, M. Moglia, Attaché de direction, M. Pauli, Secrétaire adjoint, ont assisté les députés dans leurs travaux.

Organisations des travaux de la commission

La Commission a examiné le PL 10844 avec trois autres objets traitant la problématique de la zone villa, soit :

- le PL 10891 modifiant la loi sur la construction et les installations diverses (LCI) (L 5 05) (Préserver la zone de villas) ;
- la M 1899 pour la compensation des surfaces déclassées dans la zone de villas,
- la M 1989 intitulée « Déclassons en zone 3 les terrains en zone de développement 3 depuis plus de 15 ans, pour permettre la réalisation rapide de logements ».

Les deux projets de motion ont été refusés lors de la session du Grand Conseil du 30 novembre 2012, par respectivement 39 NON, 22 OUI et 2 abstentions, et 51 NON, 18 OUI et 2 abstentions.

Le PL 10891 a été amendé par la Commission avant d'être adopté lors de la même session du 30 novembre 2012 par 80 OUI et 3 abstentions.

Présentation du projet de loi par son auteur

M^{me} Meissner, auteur du PL 10844, expose aux commissaires les enjeux politiques et le contenu de ce texte.

Elle débute sa présentation en indiquant que les propriétaires de villas situées dans des secteurs déclassés en zone de développement éprouveraient des difficultés à se reloger à des conditions équivalentes à Genève, du point de vue du confort et du mode de vie.

En effet, le prix de vente que le promoteur peut faire figurer dans les plans financiers des logements à bâtir est limité à CHF 1'000.- par m², somme à laquelle vient toutefois s'ajouter la valeur de la maison déterminé en fonction de sa vétusté.

Ce mécanisme de régulation du marché foncier serait de nature à dissuader ces personnes d'accepter de densifier leurs parcelles.

M^{me} Meissner relève que cette cause de blocage n'est pas la seule. En effet, dans sa pratique professionnelle, elle a eu le loisir de rencontrer des propriétaires de villas dont l'attachement au quartier était la raison première de leur refus d'accepter de céder leurs parcelles pour construire du logement.

Présentation du cadre juridique dans lequel s'inscrit le PL 10844

A teneur de l'exposé des motifs, l'auteur du PL 10844 propose d'apporter une solution au problème du prix d'achat de la parcelle et de la maison sises dans un secteur déclassé en zone de développement.

Elle préconise toutefois de modifier non pas loi générale sur les zones de développement, mais la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique qui concerne les cas, inexistant en pratique, où l'Etat use de l'expropriation pour réaliser une infrastructure publique ou du logement social. A Genève, depuis 2000, le droit d'expropriation n'a pas été exercé pour faire l'acquisition d'un bien-fonds. Il le fut en revanche pour supprimer des servitudes croisées qui empêchaient la densification de certains secteurs.

Le PL 10844 entend instituer un système d'indemnisation dont le critère essentiel ne serait plus la valeur du bien, mais l'intérêt du propriétaire de villa à disposer d'un prix de vente suffisant élevé pour qu'il puisse racheter, à proximité du bien exproprié, un nouveau logement.

Le droit fédéral n'interdit pas aux cantons d'inscrire un tel principe d'« indemnisation » dans leur législation (ATF 127 I 185, JdT 2002 p. 749). Il convient cependant que ceux-ci traitent de la même manière les propriétaires expropriés de ceux qui font l'objet d'un droit de préemption de l'Etat ou des communes. En effet, à Genève, le mécanisme de préemption peut être assimilé à une expropriation. Il pourrait en aller de même des montants décidés en application de l'article 5 de la loi général sur la zone de développement. Pour rappel, en zone de développement, les montants maximum admis dans le plan financier sont déterminés par un calcul qui, en résumé, permet de retenir CHF 1'000.- par mètres carrés, somme à laquelle s'ajoute le prix de la maison évalué selon sa vétusté.

Il est essentiel de saisir que ces montants sont ceux porté au plan financier des futurs immeubles. Dès lors, ils seront répercutés sur les futurs habitants.

Audition de l'ASLOCA

La commission reçoit deux représentants de l'ASLOCA, MM. Grobet et Fuld.

Les personnes auditionnées rappellent la jurisprudence du Tribunal fédéral qui définit dans quelle mesure il est possible de porter atteinte au droit de propriété garanti par la Constitution fédérale. Il est important de vérifier que les constructions prévues sur le périmètre exproprié relève effectivement de l'utilité publique. Il faut encore préciser que l'Etat peut exercer son droit d'expropriation pour supprimer des servitudes croisées qui bloqueraient un

projet de construction, pour autant que 60% des logements à bâtir soient des logements sociaux. Par ailleurs, selon la jurisprudence toujours, la valeur à prendre en considération pour fixer l'indemnité est celle de l'objet. Cette dernière doit par ailleurs être de nature financière.

Pour l'ASLOCA, la formulation du projet de loi n'est suffisamment claire pour déterminer sa portée. En effet, le terme « relogement » est très vague. Il n'indique pas s'il confère le droit pour un propriétaire de revendiquer un relogement dans une nouvelle villa ou si la mise à disposition d'un appartement peut être envisagée.

D'une manière générale, l'ASLOCA n'est pas favorable à un projet de loi qui risquerait d'avoir pour effet de renchérir les futurs logements à bâtir sur des terrains déclassés et de favoriser ces propriétaires au détriment des futurs locataires.

Audition du Groupement des coopératives

La commission reçoit deux représentants du Groupement des coopératives, MM. Riva et Chappuis.

Ces derniers présentent leur organisation qui a été créé il y a 15 ans dans le but de fédérer les différentes coopératives œuvrant sur le Canton. Le groupement réunit plus de 50 coopératives qui ne poursuivent pas un but lucratif et proposent des habitations de qualité à des loyers bon marché. Pour soutenir cet effort, l'Etat et les collectivités publiques peuvent mettre à disposition des coopératives des terrains constructibles contre le paiement d'un droit de superficie. Actuellement, le parc immobilier genevois compte 5'000 logements en coopératives.

Concernant le projet de loi, les personnes auditionnées considèrent que le problème de la mise à disposition de terrains à bâtir est réel. Dans certains cas, il arrive que bon nombre de logements ne puissent pas être construits par la faute d'un propriétaire de villa qui refuse le projet.

Dans la pratique, le plus souvent, les propriétaires qui peinent à accepter que des logements soient réalisés sur leur parcelle sont des personnes âgées. Dans ce contexte, le montant du prix de vente de leur terrain n'est pas déterminant. La peur de devoir changer de quartier et de perdre ainsi des repères et un soutien est en revanche très présente.

Les personnes auditionnées ne sont toutefois pas en mesure de communiquer à la Commission la détermination du Groupement concernant ce projet de loi.

Audition de l'Association Pic-Vert

La commission reçoit deux représentants de Pic-Vert, MM. Gottschall et Schmidt.

Pic-Vert est fondamentalement opposée toute mesure d'expropriation. Elle ne soutient dès lors pas ce projet de loi, quand bien même l'Etat n'a encore jamais usé de son droit à exproprier des propriétaires de leurs parcelles.

Néanmoins, elle peut se prononcer sur la problématique que ce projet de loi se propose de résoudre. Pour Pic-Vert, l'important tient à la nécessité que les personnes expropriées bénéficient d'une stricte égalité de traitement. Si les règles concernant l'expropriation ne sont pas claires, certains propriétaires pourraient se montrer récalcitrants alors même qu'ils seraient prêts à réaliser tout le potentiel de leurs parcelles.

Par ailleurs, Pic-Vert est d'avis que le prix de vente en cas d'expropriation devrait permettre au destinataire d'une telle décision de se reloger dans une villa ou un appartement équivalents. Sous cet angle, le projet de loi présente un certain intérêt.

La notion de logement équivalent se définirait, selon les personnes auditionnées, par le fait que le bénéficiaire s'en satisferait. Un examen de cas en cas serait donc nécessaire, en fonction notamment de la situation personnelle du propriétaire exproprié.

Et Pic-Vert de poursuivre en indiquant que, selon elle, le prix d'acquisition du bien-fonds exproprié devrait au minimum correspondre au prix du marché. Elle relève cependant que l'application de ce principe aurait des conséquences financières importantes pour les futurs habitants et l'ensemble des contribuables. Elle estime toutefois que ces conséquences pourraient être moindres si la crise économique devait frapper Genève. Dans cette hypothèse, Pic-Vert estime que l'Etat pourrait se targuer d'avoir fait une bonne affaire.

Les personnes auditionnées font ensuite état des avantages de la concertation entre l'Etat et les propriétaires. Cette dernière pourrait être la solution à de nombreux blocages, pour autant que la dimension financière ne soit pas oubliée. Celle-ci pourrait également prendre la forme de dation d'un ou de plusieurs logements en guise de paiement du prix de vente.

Cette dernière approche pourrait faciliter bien des choses, dans la mesure où elle éviterait au propriétaire de devoir quitter son quartier. Le relogement dans un appartement en échange de la cession d'une villa et du terrain sur lequel elle se trouve serait un avantage notamment pour les personnes âgées qui ne parviennent plus à se maintenir dans une maison individuelle.

Pic-Vert observe encore que, selon leur expérience, les promoteurs seraient *de facto* les principaux bénéficiaires des opérations de préemption par l'Etat. En effet, ce dernier fixe le prix d'acquisition à un montant moins élevé que celui pratiqué sur le marché. Or, les promoteurs ne réaliseraient ensuite pas toujours les logements d'utilité publiques requis, au profit de logements en propriété par étage sensiblement plus avantageux pour eux. En effet, les promoteurs se contenteraient de réaliser uniquement la partie du plan localisée de quartier concernant les propriétés par étage, reléguant les logements sociaux aux calendes grecques. De telles pratiques illégales auraient eu lieu au Petit-Saconnex notamment.

Audition de la Chambre genevoise immobilière (CGI)

La commission reçoit un représentant de la CGI, M. Aellen.

Pour la CGI, le problème soulevé par le projet est réel. La réponse proposée est en revanche inappropriée. Si cette proposition était adoptée, elle serait sans aucun doute la source de difficultés d'interprétation et d'inégalités de traitement.

Ce projet serait par ailleurs contraire au principe actuel selon lequel la personne expropriée peut revendiquer une indemnité pleine et entière qui ne correspond pas à la valeur du bien sur le marché. L'Etat ou une commune peut en effet aujourd'hui préempter un bien immobilier à un prix inférieur à celui auquel le propriétaire était d'accord de le céder à un tiers.

Selon la CGI, le droit de préemption de l'Etat et des communes est une source de crainte pour les propriétaires qui hésiteraient dès lors à vendre leur bien, de peur que la collectivité publique ne décide de préempter. En effet, dans un tel cas, le propriétaire n'a plus la possibilité de se rétracter et d'abandonner toute idée de vente.

Concernant le projet de loi, la CGI est favorable à la modification du système existant afin que le prix soit fixé selon le marché. En revanche le fait de contraindre le promoteur à reloger le propriétaire qui bénéficierait de ce projet de loi dans le quartier ne serait pas praticable.

Audition de l'Office du logement

La commission reçoit le Directeur de l'Office du logement, M. Bürgisser.

Ce dernier indique que le régime de la zone de développement a pour fonction de réaliser un maximum de logements qui correspondent au besoin prépondérant de la population. Le mécanisme de contrôle du foncier permet que les terrains déclassés profitent à un grand nombre de personnes.

Ce système de régulation est un contrôle indirect des prix des transactions immobilières, axé sur la valorisation du foncier. L'Etat doit donc déterminer qu'elle est le montant qui pourra être répercuté sur les futurs habitants. Pour se faire, l'OLO prend en considération deux données fondamentales : la surface brute de plancher et un prix de base au mètre carré. A l'origine ce prix s'élevait à CHF 642.- par mètre carré lorsque la zone déclassée était anciennement en zone villa (zone 5). Il est également tenu compte de la valeur de la villa qui occupe le terrain, selon sa vétusté.

Le contrôle prévu dans la législation genevoise est indirect puisque l'Etat ne limite pas le prix de vente des terrains. Toutefois, si le promoteur décide de payer plus cher que ce que l'OLO estime admissible, il ne peut pas l'inscrire sur le plan financier et, partant, le faire payer aux futurs locataires ou propriétaires. A noter encore que si le prix de vente est trop élevé, l'Etat peut décider de faire usage de son droit de préemption.

Ce projet de loi préconise de substituer à ce système un régime qui serait fondé non pas sur ces deux paramètres, mais sur le relogement du propriétaire exproprié. A cet égard, M. Bürgisser précise cependant que la question demeure théorique puisqu'il n'y a jamais eu d'expropriation formelle à ce jour à Genève.

De même, l'Etat a fait un usage des plus modérés du droit de préemption que lui confère la loi. En effet, entre 2008 et 2011, 472 transactions ont été soumises à l'Etat qui n'a exercé son droit de préemption qu'à 7 reprises uniquement. Pour rappel, le droit de préemption n'existe qu'une fois que la transaction entre deux personnes a lieu. Celui qui préempte se substitue à l'acquéreur. Deux ouvrages pouvant éclairer les travaux des commissaires sont cités, soit :

- Thierry TANQUEREL, François BELLANGER, *La pratique du droit administrative. Maîtrise publique du sol : expropriation formelle et matérielle, préemption, contrôle du prix*, Schulthess 2009,
- Philippe FAVARGER et Philippe THALMANN, *L'expertise immobilière*, Lausanne, 2012.

Ces remarques préliminaires formulées, l'OLO relève que le principe que ce projet de loi souhaite instaurer se heurte à un problème de taille : la disparité des prix entre les logements situés dans les différentes zones de villa. Pour éviter de renchérir le coût des logements prévus sur la parcelle libérée par un propriétaire, il faudrait déterminer un prix de vente qui permettrait cependant de trouver une solution de relogement équivalente. Mais il s'agit d'un choix difficile pour l'Etat puisque le nombre de

transactions immobilières en zone de villas est faible et que ces habitations se vendent aujourd'hui à des prix très élevés.

M. Bürgisser insiste sur le fait qu'il est nécessaire de ne pas faire varier les prix admis par l'Etat en zone de développement. Cette stabilité permet d'éviter de créer des attentes auprès de propriétaires qui auront ainsi tendance à spéculer sur la variation des montants que l'OLO accepte de faire supporter aux futurs locataires ou propriétaires. Ce phénomène peut avoir des effets désastreux en ce qu'il peut bloquer les ventes ou ne les permettre qu'à des prix trop élevés.

Pour éviter cet écueil, le plus simple serait de contraindre le promoteur à prévoir le relogement du propriétaire des parcelles sur lesquelles les logements seront réalisés. Mais il est probable qu'une telle solution puisse heurter le principe de la liberté contractuelle dont jouit le promoteur. Toutefois, même sans contrainte juridique, il est probable que ce dernier soit fortement incité à reloger le propriétaire du terrain, à défaut la réalisation des logements pourrait ne pas se faire. Ainsi, dans la pratique, une telle solution devient fréquente. Il arrive également que les propriétaires des parcelles soient associés à la promotion projetée.

En suivant la logique qui est celle de ce projet de loi, il serait également envisageable de procéder par le biais d'une indemnisation en nature. A une occasion au moins, l'Etat avait usé de ce procédé. Il s'agissait d'une parcelle située à proximité de l'aéroport et qui était devenue inconstructible en raison des nuisances sonores découlant du trafic aérien. Cette affaire avait été examinée par le Tribunal fédéral qui avait admis cette solution tout en indiquant que l'indemnité financière devait être privilégiée.

Audition de la Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif (FPLC)

La commission reçoit trois représentants de la FPLC, MM. Clerc, Doret et Didier.

M. Clerc indique que, entre 2008 et 2011, la FPLC a acheté 23 parcelles pour un prix total de 26 millions de francs. Ces terrains se situent pour l'essentiel en zone de développement (20 sur 23) et le solde en zone de villas. La FPLC a financé ces acquisitions tout d'abord par une dotation initiale inscrite dans loi, puis, depuis que cette dernière est épuisée, en usant du fond destiné à la réalisation de logements d'utilité publique (LUP). Ainsi, le prix d'achat des terrains est examiné par une commission propre à ce fond et validé par le Conseil d'Etat qui décide ou non, au final, de libérer les montants nécessaires à ces opérations. Sur les 20 parcelles achetées qui se

trouvaient en zone de développement, 18 l'ont été à un prix égal ou inférieur à la valeur généralement admise par l'OLO et 2 à un prix plus élevé respectivement de 4% et de 10%.

M. Doret témoigne quant lui des difficultés qu'il a éprouvé à saisir la finalité de ce projet de loi qui ne ressort pas directement de son texte. Il comprend cette proposition comme dictée par un souci de permettre au propriétaire qui fait l'objet d'une préemption ou d'une expropriation de percevoir le « juste prix » en contrepartie de ce sacrifice.

M. Doret précise que cette notion de « juste prix » est susceptible d'interprétations diverses et que la proposition de l'UDC risque de renchérir considérablement les nouveaux logements construits sur les parcelles libérées. Il relève par ailleurs que la question du prix n'est pas celle qui préoccupe la totalité des propriétaires concernés. En effet, l'expérience lui a permis de constater que ces derniers ne sont pas tous désireux de rester dans le quartier.

Et M. Didier de conclure que, pour le relogement des propriétaires des parcelles acquises, la FPLC propose d'ordinaire un appartement dans une coopérative. Ces propositions sont souvent refusées par les propriétaires de villa qui préfèrent céder leurs parcelles à des promoteurs privés qui leur octroient des logements en propriété par étage.

Discussion et vote

La commissaire UDC auteur de ce projet de loi fait une remarque préalable. Elle précise que les auditions qui ont été effectuées ont permis de constater que la question du prix de vente des terrains autrefois en zone de villas et déclassés en zone de développement est cruciale. Elle rappelle que ce projet de loi tend à permettre de débloquer certaines situations tout en garantissant une égalité de traitement entre les propriétaires et en préservant l'intérêt de ces derniers à continuer à vivre dans leur quartier. A ce propos, elle relève que bon nombre de propriétaires de villas acceptent d'être relogés dans un appartement. Elle s'en réjouit dans la mesure où les terrains qui permettent la compensation préconisée par ce projet de loi ne sont pas légions.

Sur le fond, elle considère que le projet d'article 14 al. 2 LEx doit être perçu comme une modalité d'indemnisation plutôt que comme une règle stricte d'indemnisation. Elle reconnaît que cette proposition n'est pas adéquate et qu'elle doit être clarifiée et améliorée. Elle estime judicieux dès lors de retirer ce projet de loi au profit d'une motion de commission demandant à l'Etat d'étudier la question soulevée par ce texte afin de trouver

de nouvelles solutions qui prendraient en compte l'aspect humain et respecteraient l'égalité de traitement.

Un commissaire socialiste relève que ce projet de loi ne fait écho à aucune réalité politique puisque le droit d'expropriation formelle n'a jamais été utilisé. Il est également inutile en ce que, dans la pratique, des solutions efficaces et peu coûteuses ont pu être trouvées dans le cadre légal existant.

Sur le fond, ce commissaire socialiste attire l'attention de la Commission sur le fait que ce projet de loi, en réalité, vise à instaurer une véritable politique publique en faveur de la villa en créant un système de subventionnement des propriétaires. Ce dernier mettrait durement à contribution les locataires futurs et les habitants payant des impôts pour permettre à un propriétaire d'une parcelle sur laquelle un projet de construction est prévu de se reloger dans une autre villa dont le prix serait, compte tenu des évolutions du marché, nettement plus élevé. En somme, ce propriétaire pourrait troquer sa villa vétuste pour une maison telle que celles qui sont bâties aujourd'hui, soit généralement de standing. La différence serait prise en charge par le budget de l'Etat !

Un commissaire PDC abonde dans le même sens et explique qu'il a procédé à une rapide estimation de l'indemnité qui est allouée en cas d'expropriation. En considérant une villa sur un terrain de 1'200 mètres carrés, à CHF 1'000.- le mètre carré, on arrive à CHF 1'200'000.-. En supposant qu'il s'agisse d'une maison de 90 m³, avec un degré de vétusté de 50%, le produit de cette vente tournerait autour de CHF 1'600'000.-. En permettant au propriétaire de cette villa d'obtenir un logement dans les nouveaux immeubles, celui-là obtiendrait un appartement neuf de plus de 200 mètres carrés. Cet exemple montre que, en pratique, l'approche préconisée par l'Etat permet déjà aujourd'hui de remplir les objectifs visés par ce projet de loi en proposant à l'ancien propriétaire d'être relogé dans un appartement de la promotion.

La Présidente propose de passer au vote d'entrée en matière.

Vote d'entrée en matière sur le PL 10844

En faveur : 1 (1 UDC)
Contre : 10 (2 Soc, 3 Verts, 1 PDC, 2 Rad, 2 Lib)
Abstentions : 2 (2 MCG)

Le PL 10844 est refusé.

Projet de loi (10844)

modifiant la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique (LEx-GE) (L 7 05) (*Construire du logement sans léser le propriétaire*)

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

Art. 1 Modifications

La loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, du 10 juin 1933, est
modifiée comme suit :

Art. 14, al. 2 (nouveau)

²En zone de développement 3, l'indemnité assure le relogement du
propriétaire et des personnes vivant avec lui en qualité de propriétaire à
l'intérieur ou à proximité du périmètre du plan localisé de quartier pour
lequel l'aliénation de son immeuble a été déclarée d'utilité publique.

Art. 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la
Feuille d'avis officielle.

Date de dépôt : 28 août 2012

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M^{me} Christina Meissner

Mesdames et
MM. les députés,

Les propriétaires sont souvent prêts à densifier leur parcelle mais, lorsqu'elle est sise en zone de développement, c'est l'impossibilité de pouvoir se reloger qui les freine. La raison étant que, en cas de vente ou de promesse de vente, l'Etat peut exercer son droit de préemption et imposer son prix. Ce prix étant inférieur à celui du marché, il ne permet pas de se reloger dans des conditions équivalentes à Genève. Dès lors, il n'est pas étonnant de constater que le propriétaire, plutôt que de vendre à perte, préfère ne pas vendre et rester chez lui. Conscients du manque de logements et de la nécessité de pouvoir les construire, pas moins de trois textes ont été déposés, entre 2009 et 2011, par des députés soucieux de débloquer la situation en trouvant une solution au problème du relogement équitable du propriétaire individuel habitant dans une zone villas condamnée à disparaître :

- Un texte PDC (M 1899), pour compenser en mètres carrés les surfaces déclassées de zone villas.
- Un texte UDC (M 1989) demandant que, dans les zones déclassées depuis plus de 15 ans, on accepte le retour en zone ordinaire et donc de payer au propriétaire le juste prix (du marché) et non plus celui imposé (par l'Etat).
- Un texte UDC (PL 10844), pour que, en cas de préemption et donc d'expropriation, une solution de relogement soit proposée au propriétaire et non pas juste une indemnité financière.

Ces textes ont été traités simultanément par la Commission d'aménagement. Ils ont tous les trois été refusés.

Le PL 10844, « *Construire du logement sans léser le propriétaire* », avait pour but de proposer au propriétaire confronté à l'expropriation une solution de relogement. Le problème étant que, même si beaucoup de propriétaires sont prêts à troquer leur villa pour un appartement adéquat, il leur est extrêmement difficile d'en trouver un, voire même de se le payer, avec

l'indemnité financière qu'ils obtiennent. Comme seule cette dernière est prévue par la loi, le relogement du propriétaire est laissé au libre arbitre de l'acheteur-promoteur, l'Etat se contentant de jouer les intermédiaires. Pour pallier à cette problématique, le PL 10844 proposait d'introduire la nécessité pour l'acheteur de proposer un relogement à l'ancien propriétaire.

Trois séances de commission ont été consacrées à l'audition de l'administration, de professionnels et d'associations. Tous ont reconnu l'existence du problème de relogement du propriétaire en cas d'expropriation, en rajoutant que celui-ci méritait d'être examiné et des solutions recherchées.

En préambule, il convient de rappeler, comme l'a fait lors de son audition la direction des opérations foncières, *que l'exercice du droit de préemption étatique est assimilable à une expropriation. Lorsque l'Etat exerce son droit de préemption, le prix du bien exproprié est déterminé selon sa valeur au moment de la mesure d'expropriation, c'est-à-dire selon le prix de la valeur vénale sur le marché. Ce calcul relève du principe du droit de l'expropriation. La jurisprudence fédérale précise que le droit cantonal peut prévoir une indemnité supplémentaire et aller plus loin que le principe « ni enrichi, ni appauvri » mais un prix exact par mètre carré à respecter n'a jamais été déterminé. Le Grand Conseil pourrait donc ouvrir la possibilité de prévoir une indemnité plus élevée en cas d'expropriation, mais alors tout le système mis en place afin d'exercer un contrôle des prix dans le cadre d'une zone de développement (ZD) serait remis en question. Car le fait d'introduire dans la loi la garantie d'une contre prestation équivalente comme le PL 10844 le propose, implique bien évidemment que quelqu'un paie davantage au final. L'Office du logement quant à lui reconnaît, lors de son audition, que la ZD n'est pas une zone comme les autres. Le but recherché dans cette zone est que la densité et la plus-value qui en ressort profitent à plusieurs intervenants, dont la collectivité qui peut en profiter grâce à un contrôle des loyers par le biais d'un contrôle du foncier. A Genève, l'Etat ne contrôle pas directement le prix des transactions mais effectue un contrôle indirect visant à vérifier la valorisation du foncier.*

L'office des opérations foncières explique *qu'en ZD3 l'indemnité est déterminée selon un processus de calcul compliqué. Sur une parcelle présentant une densité de 1,2 le mètre carré est évalué à 1 000 F. Il s'agit là des critères de base. Ensuite, chaque situation présente des particularités. Lorsque l'Etat exerce son droit de préemption légal, il peut le faire à un prix inférieur à ce que des acheteurs privés étaient prêts à accepter. Dans ce cas de figure, le vendeur pourra contester d'une part l'exercice du droit de préemption par l'Etat mais également le fait que le prix annoncé par l'Etat soit inférieur. Il s'agira alors à la commission d'estimation de déterminer le*

prix correct pour cette vente. Pour se faire, elle devra tenir compte des critères stricts applicables à la ZD et se baser sur le régime juridique applicable à la zone, puis effectuer une comparaison des prix dans cette zone. Concernant le relogement, l'Office du logement confirme le fait que les petits propriétaires peuvent avoir des problèmes à se reloger ailleurs car le nombre de transactions est faible et les prix très élevés. De leur côté, les promoteurs ont tout avantage à trouver une solution pour le propriétaire afin de libérer le terrain mais l'Etat n'intervient pas.

A ces arguments de l'administration, on peut rétorquer que le PL 10844 ne prévoit pas une indemnisation supplémentaire mais plutôt une modalité de fixation de l'indemnisation qui assure le relogement du propriétaire dans des conditions équivalentes. Or, ces conditions équivalentes sont difficiles à trouver sous la forme du rachat d'un habitat individuel (villa) dans la zone ZD puisque dans cette zone, l'Etat exerce son droit de préemption sur les ventes de villas pour permettre la construction à leur place d'immeubles et non de villas. Dans ce contexte, cet alinéa 2 introduisant le relogement en nature en lieu et place d'une indemnité financière est conforme à la jurisprudence fédérale et respecte le principe « ni enrichi, ni appauvri ». Faut-il encore que ce logement en appartement soit proposé et le promoteur ne le fait pas d'emblée.

Par contre, il est vrai que contraindre le promoteur à attribuer un logement de la promotion au propriétaire exproprié s'oppose au principe de la liberté contractuelle. Face à la nécessité reconnue de construire du logement, la question méritait d'être examinée. Elle ne l'a jamais été.

Les associations auditionnées sont unanimes à reconnaître que la problématique soulevée par ce projet de loi est réelle mais aussi la difficulté d'y apporter une solution. Pour Pic-Vert, *imposer des règles claires et une égalité de traitement entre les propriétaires expropriés permet d'ouvrir la discussion et de débloquer la situation. Sans cadre légal, l'indemnité allouée ne permet pas au propriétaire exproprié de se reloger dans une villa ou un appartement équivalent. Le projet de loi proposé permet d'ouvrir la discussion à propos d'un relogement dans le quartier ou ailleurs dans des conditions équivalentes.* L'association rappelle qu'il est nécessaire de prendre en considération l'aspect humain. *En effet, les propriétaires, notamment s'il s'agit de personnes âgées, ont besoin de temps pour accepter le fait que leur quartier va être densifié et qu'ils vont devoir quitter leur logement. Avec le contrôle des prix que l'Etat exerce en ZD, le propriétaire ne va pas pouvoir se reloger ailleurs et il n'est même pas assuré d'obtenir un appartement dans la promotion. Humainement parlant, cette situation est inadmissible.*

Pour la Chambre genevoise immobilière (CGI), *la loi genevoise prévoit une indemnité pleine et entière. En pratique, cette indemnité ne correspond pas à la valeur réelle du bien. Le terme « indemnité » est important car il ne pas fait référence directe à la valeur du marché. En outre, il faut préciser que le propriétaire ne peut pas se rétracter et décider de ne plus vendre en raison du fait que l'Etat préempte à un prix inférieur. Le fait que l'Etat puisse préempter à un prix inférieur crée une insécurité pour les propriétaires. En effet, les propriétaires ne savent pas quand l'Etat va décider de faire usage de son droit de préemption et ils ne peuvent plus renoncer à la vente. Les propriétaires sont donc réticents à vendre et cela va à l'encontre du but recherché en ZD3, à savoir construire davantage de logements.*

A quoi aura servi d'auditionner les coopératives, l'Asloca, Pic-Vert, la CGI, les fondations pour le logement et l'administration si c'était pour ne rien faire ?

Les auditions ont clairement démontré que la question du relogement du propriétaire posait un vrai problème mais que le projet de loi proposé n'y répondait pas de manière adéquate. Au final, l'entrée en matière sur le PL 10844 a été refusée et les questions soulevées sont restées sans réponse.

Au lieu d'empoigner le problème et de rechercher des solutions, la majorité de la commission, droite et gauche confondues, a décidé de mettre la tête dans le sable et d'ignorer le problème.

Dans les faits, il se passe des années avant qu'une construction puisse voir le jour dans une zone déclassée pour du logement. En refusant de traiter la question et de rechercher des solutions, même différentes que celle du texte proposé, le parlement ne passe qu'un seul message au propriétaire d'une villa condamnée à disparaître : ne vendez jamais !

La politique de l'autruche est une fuite en avant qui ne résoud rien mais qui évite à certains d'assumer leurs responsabilités. C'est donc bien les députés qui refusent d'entrer en matière qui seront coupables des blocages futurs. Déclasser des zones villas ne suffit pas pour y construire des immeubles si les outils appropriés pour y parvenir n'existent pas et que l'on continue à utiliser ceux qui ont fait la preuve de leur inadéquation.

Je prends acte de cette non-entrée en matière. Si d'autres députés ne le font pas, je reviendrai avec de nouvelles propositions pour qu'enfin la question du relogement du propriétaire soit traitée et réglée de manière équitable, afin que les logements nécessaires à la population genevoise puissent être réalisés, et ce dans le respect du droit de la propriété, garanti par la Constitution fédérale.