

BGer 1C_644/2021 vom 16. November 2022

Bundesgericht, 2022-11-16, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_644_2021

FR: TF 1C_644/2021 du 16 novembre 2022

IT: TF 1C_644/2021 del 16 novembre 2022

Erwägungen

E. 1

Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis.

E. 1.1

Selon l' art. 82 let . c LTF, le Tribunal fédéral connaît des recours qui concernent le droit de vote des citoyens ainsi que les élections et votations populaires. Cette disposition permet de recourir contre l'ensemble des actes affectant les droits politiques. Le recours en matière de droits politiques permet en particulier au citoyen de se plaindre de ce qu'une initiative populaire a été indûment soustraite au scrutin populaire, parce qu'elle a été déclarée totalement ou partiellement invalide par l'autorité chargée de cet examen (ATF 128 I 190 consid. 1.1; cf. ATF 134 I 172 consid. 1; arrêt 1C_225/2016 du 14 décembre 2016 consid. 1.1 non publié in ATF 143 I 129).

La voie de l' art. 82 let . c LTF est aussi ouverte pour contester la décision, prise par l'autorité cantonale, de présenter une initiative au vote populaire, pour autant que le droit cantonal charge l'autorité compétente de vérifier d'office la conformité des initiatives aux règles supérieures. Dans ce cas, le citoyen dispose d'une prétention à ce que ce contrôle obligatoire soit effectué correctement et à ce que le corps électoral soit dispensé de se prononcer, le cas échéant, sur des dispositions qui paraissent contraires au droit matériel supérieur (arrêt 1C_92/2010 du 6 juillet 2010 consid. 1.2 in ZBI 2011 262 et in RDAF 2012 I 351; arrêt 1P.541/2006 du 28 mars 2007 consid. 2.1 non publié in ATF 133 I 110 ; 128 I 190 consid. 1.2 et l'arrêt cité).

L'art. 60 al. 4 de la Constitution cantonale genevoise du 14 octobre 2012 (Cst./GE; RS 131.234) impose le contrôle de la conformité de l'initiative au droit supérieur. Cela ouvre la voie du recours pour violation des droits politiques.

E. 1.2

La qualité pour recourir dans le domaine des droits politiques appartient à toute personne disposant du droit de vote dans l'affaire en cause (art. 89 al. 3 LTF), même si elle n'a aucun intérêt juridique personnel à l'annulation de l'acte attaqué (ATF 138 I 171 consid. 1.3). La qualité pour agir de Romain Lavizzari, citoyen genevois, est ainsi indiscutable. La question de la qualité pour recourir de l'Association des promoteurs constructeurs genevois peut demeurer indécise.

E. 1.3

Les autres conditions de recevabilité sont remplies, de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière.

E. 2

Les trois conditions de validité d'une initiative que prévoit l' art. 60 Cst./GE sont l'unité du genre, l'unité de la matière et la conformité au droit supérieur; s'y ajoutent, déduites de la liberté de vote garantie par les art. 34 al. 2 Cst. et 44 Cst./GE, l'exigence de clarté du texte de l'initiative et celle d'exécutabilité de l'initiative (ATF 133 I 110 consid. 8; arrêt 1C_297/2021 du 4 janvier 2022 consid. 2).

D'une manière générale, une initiative populaire cantonale, quelle que soit sa formulation, doit respecter les conditions matérielles qui lui sont imposées. Elle ne doit, en particulier, rien contenir de contraire au droit supérieur, qu'il soit cantonal, intercantonal, fédéral ou international. En vertu du principe de la force dérogatoire du droit fédéral ancré à l' art. 49 al. 1 Cst. , les cantons ne sont pas autorisés à légiférer dans les matières exhaustivement réglementées par le droit fédéral. Dans les autres domaines, ils peuvent édicter des règles de droit, pour autant qu'elles ne violent ni le sens ni l'esprit du droit fédéral et qu'elles n'en compromettent pas la réalisation (ATF 143 I 129 consid. 2.1 et les arrêts cités).

Pour examiner la validité matérielle d'une initiative, la première règle d'interprétation est de prendre pour point de départ le texte de l'initiative, qu'il faut interpréter selon sa lettre et non pas selon la volonté des initiants. Bien que l'interprétation repose en principe sur le libellé, une référence à la motivation de l'initiative et aux prises de position de ses auteurs n'est pas exclue si elle est indispensable à sa compréhension. La volonté des auteurs doit être prise en compte, à tout le moins, dans la mesure où elle délimite le cadre de l'interprétation de leur texte et du sens que les signataires ont pu raisonnablement lui attribuer (ATF 143 I 129 consid. 2.2 et les arrêts cités).

Lorsque, à l'aide des méthodes reconnues, le texte d'une initiative se prête à une interprétation la faisant apparaître comme conforme au droit supérieur, elle doit être déclarée valable et être soumise au peuple. L'interprétation conforme doit ainsi permettre d'éviter autant que possible les déclarations d'invalidité. Tel est le sens de l'adage "in dubio pro populo", selon lequel un texte n'ayant pas un sens univoque doit être interprété de manière à favoriser l'expression du vote populaire. Cela découle également du principe de la proportionnalité (art. 34 et 36 al. 2 et 3 Cst.), selon lequel une intervention étatique doit porter l'atteinte la plus restreinte possible aux droits des citoyens. Les décisions d'invalidation doivent autant que possible être limitées, en retenant la solution la plus favorable aux initiants.

Cela étant, la marge d'appréciation de l'autorité de contrôle est évidemment plus grande lorsqu'elle examine une initiative non formulée que lorsqu'elle se trouve en présence d'une initiative rédigée de toutes pièces, sous la forme d'un acte normatif. Cependant lorsque, de par son but même ou les moyens mis en oeuvre, le projet contenu dans une telle initiative ne pourrait être reconnu conforme au droit supérieur que moyennant l'adjonction de réserves ou de conditions qui en modifient profondément la nature, une telle interprétation entre en conflit avec le respect, fondamental, de la volonté des signataires de l'initiative et du peuple appelé à s'exprimer; la volonté de ce dernier ne doit pas être faussée par la présentation d'un projet qui, comme tel, ne serait pas constitutionnellement réalisable (ATF 143 I 129 consid. 2.2 et les arrêts cités).

E. 3

Il convient d'abord d'exposer brièvement l'état du droit genevois actuel sur les points concernant l'IN 176.

A teneur de l'art. 5A al. 1 LGZD, le projet de PLQ est élaboré par le département du territoire, de sa propre initiative ou sur demande du Conseil d'Etat ou d'une commune; il est mis au point par le département, en collaboration avec la commune, et la commission d'urbanisme et les particuliers intéressés à développer le périmètre, sur la base d'un avant-projet étudié par le département, la commune ou des particuliers intéressés à développer le périmètre dans le cadre d'un processus de concertation avec ces derniers, les habitants, propriétaires et voisins du quartier ainsi que les associations et la commune concernées.

L'art. 5A al. 2 LGZD prévoit que "les communes peuvent aussi solliciter en tout temps du Conseil d'Etat l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un PLQ concernant leur territoire; à cet effet, le conseil administratif, le maire, élabore, en liaison avec le département et la commission de l'urbanisme, un projet de PLQ, dans le cadre d'un processus de concertation avec les particuliers intéressés à développer le périmètre, les habitants, propriétaires et voisins du quartier ainsi que les associations concernées; sur préavis du Conseil municipal exprimé sous forme de résolution, le projet est transmis au Conseil d'Etat, lequel, après s'être assuré qu'il répond sur le plan formel aux exigences légales, est alors tenu d'engager la procédure prévue à l'art. 6 LGZD".

Selon l'art. 5A al. 3 LGZD, lorsque le Grand Conseil le demande par voie de motion, le département met au point un projet de PLQ, conformément à l'al. 1 et en liaison avec les propriétaires concernés; dans un délai de douze mois dès l'adoption de la motion et après en avoir informé la commission d'aménagement du canton, le département est tenu d'engager la procédure d'adoption prévue à l'art. 6 LGZD.

L'art. 6 LGZD règle la procédure d'adoption du PLQ. Simultanément à l'ouverture de l'enquête publique - qui est annoncée par publication dans la FAO et par affichage dans la commune (al. 1) et comprend la faculté pour chacun de prendre connaissance du projet et de faire des observations (al. 3) -, le département transmet à la commune le projet de PLQ pour qu'il soit porté à l'ordre du jour du conseil municipal; à l'issue de l'enquête, le département transmet à la commune les observations reçues; l'autorité municipale doit communiquer son préavis dans un délai de quarante-cinq jours, son silence valant approbation sans réserve (al. 4). Au terme de ladite procédure, le département examine si des modifications doivent être apportées au projet de PLQ pour tenir compte des observations recueillies et du préavis communal (al. 6). Seules les modifications essentielles du projet de PLQ, soit celles qui ont pour conséquence un changement fondamental de ses caractéristiques, nécessitent l'engagement d'une nouvelle procédure (al. 7). À l'issue du délai référendaire, le projet de PLQ fait l'objet d'une publication dans la FAO et d'un affichage dans la commune (al. 8), toute personne, organisation ou autorité qui dispose de la qualité pour recourir contre le PLQ pouvant former opposition au Conseil d'Etat (al. 9), lequel statue sur les oppositions, le cas échéant modifie le projet et adopte ensuite le PLQ; s'il y a apporté des modifications, il examine préalablement s'il y a lieu de rouvrir tout ou partie de la procédure d'adoption, l'al. 7 étant applicable en cas de modifications essentielles; l'adoption du PLQ fait l'objet d'une publication dans la FAO (al. 10). Toutefois, dans l'hypothèse où une commune a formé une opposition au projet et que le Conseil d'Etat entend la rejeter, il en saisit préalablement le Grand Conseil qui statue sur celle-ci sous forme de résolution; si l'opposition est acceptée, le Conseil d'Etat doit modifier le plan en conséquence; il est ensuite procédé conformément à l'al. 10 (al. 11).

Les art. 5A et 6 LGZD ont été adoptés dans le contexte visant à permettre aux communes de jouer un rôle plus actif dans le cadre de l'aménagement de leur territoire. Il résulte notamment de ces dispositions que le département joue un rôle prépondérant dans l'élaboration et la mise au point du projet de PLQ dans le cadre d'un processus de concertation avec les communes concernées et les particuliers intéressés à développer le périmètre considéré, avec cependant une implication plus active des communes pour les projets initiés par ces dernières. Par ailleurs, l'autorité compétente pour adopter, le cas échéant modifier ou abroger, un PLQ est le Conseil d'Etat, la politique d'aménagement et d'application du droit de la construction relevant institutionnellement à Genève de la compétence cantonale (Mémorial du Grand Conseil genevois [MGC] 1991 IV 3695; 1992 VII 7814 s., 7837, 7847). Le législateur n'en a pas moins voulu accorder aux communes la compétence supplémentaire, à savoir de "susciter" l'adoption, la modification ou l'abrogation de plans d'affectation du sol, conférer "plus de capacité d'initiative" (MGC 1992 VII 7815), donner la possibilité d' "imposer à l'Etat l'étude" d'un PLQ (MGC 1992 VII 7837), assurer les communes que "leurs propositions en matière de plan d'affectation du sol soient effectivement mises à l'enquête publique et soumises, au terme de la procédure applicable aux plans, à l'approbation de l'autorité compétente, qui décidera s'il y a lieu ou non de les adopter" (MGC 1991 IV 3696; 1992 VII 7802 s.).

E. 4

Les recourants reprochent d'abord à la cour cantonale d'avoir jugé que l'art. 5A al. 4 LGZD projeté était conforme au droit supérieur. Ils estiment que cette disposition est contraire au principe de la stabilité des plans (art. 21 al. 2 LAT), dès lors qu'elle permettrait en tout temps aux propriétaires concernés de solliciter l'élaboration, la modification ou l'abrogation d'un projet de PLQ.

E. 4.1

Aux termes de l' art. 21 al. 2 LAT , lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation feront l'objet des adaptations nécessaires; une modification sensible des circonstances au sens de l' art. 21 al. 2 LAT peut être factuelle ou juridique (cf. ATF 144 II 41 consid. 5.1 et les références citées).

L' art. 21 al. 2 LAT exprime un compromis entre la nécessité de l'adaptation régulière des plans, d'une part, et l'exigence de la sécurité du droit, d'autre part. La stabilité des plans est un aspect du principe, plus général, de la sécurité du droit, qui doit permettre aux propriétaires fonciers, comme aux autorités chargées de mettre en oeuvre la planification, de compter sur la pérennité des plans d'affectation (ATF 128 I 190 consid. 4.2; arrêt 1C_147/2020 du 5 octobre 2020 consid. 1.2.2 in SJ 2021 I 153).

L' art. 21 al. 2 LAT prévoit un examen en deux étapes: la première déterminera si les circonstances se sont sensiblement modifiées au point de justifier un réexamen du plan; si le besoin s'en fait réellement sentir, il sera adapté, dans une deuxième étape (cf. ATF 144 II 41 consid. 5.1). A chacune de ces deux étapes, il convient de procéder à une pesée d'intérêts tenant compte, d'une part, de la nécessité d'une certaine stabilité de la planification et, d'autre part, de l'intérêt d'une adaptation des plans aux changements intervenus (arrêt 1C_645/2020 du 21 octobre 2021 consid. 3.2 et les arrêts cités).

Sont en particulier à prendre en considération le temps écoulé depuis l'entrée en vigueur du plan, la mesure dans laquelle celui-ci a été concrétisé, l'importance des motifs de révision, l'étendue de la modification envisagée et l'intérêt public qu'elle poursuit (ATF 140 II 25

consid. 3.1). Plus le plan est récent, plus on peut compter sur sa stabilité, laquelle doit être assurée en principe pour quinze ans au moins (art. 15 al. 1 et 4 let. b LAT). Lorsque le plan litigieux est en vigueur depuis quelques années seulement, il y a lieu de démontrer que les besoins pour les quinze années suivant son adoption ont été mal ou sous-estimés et que, sur les autres points déterminants, les circonstances se sont sensiblement modifiées (ATF 128 I 190 consid. 4.2). Lorsque le droit cantonal permet à des tiers, par le biais de l'initiative législative, de requérir une modification de la planification, cela ne saurait toutefois affaiblir la présomption de validité et de stabilité du plan d'affectation, car ces principes découlent du droit fédéral (ATF 128 I 190 consid. 4.4).

E. 4.2

En droit genevois, l'art. 13A al. 1 de la loi d'application de la LAT du 4 juin 1987 (LaLAT; RSG L 1 30) est le pendant de l' art. 21 al. 2 LAT et prévoit que, lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation sont réexaminés et, si nécessaire, adaptés. Selon l'alinéa 2 de cette disposition, tout propriétaire peut demander au Conseil d'Etat le réexamen d'un plan d'affectation du sol au sens de l'art. 13 al. 1 let. a et b, 10 ans au moins après son entrée en vigueur, une nouvelle demande ne pouvant être présentée, cas échéant, que 10 ans après le rejet de la précédente.

E. 4.3

En l'espèce, les recourants font valoir que l'art. 5A al. 4 LGZD projeté - qui prévoit que les propriétaires concernés peuvent solliciter

en tout temps du Conseil d'Etat l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un PLQ concernant leurs parcelles - serait contraire au principe de la stabilité des plans qui impose que les plans ne peuvent être modifiés qu'en présence d'une modification notable des circonstances. Ils soulignent qu'il ne ressort pas du texte de l'IN 176 que l'adoption, la modification ou l'abrogation du PLQ pourrait être décidée uniquement en présence d'une modification notable des circonstances. A leur avis, considérer que les termes "en tout temps" doivent être compris comme ne pouvant intervenir qu'en cas de changement sensible des circonstances irait à l'encontre du texte clair de l'IN 176. Ils relèvent aussi que c'est uniquement si le texte légal n'est pas clair que la volonté subjective des initiants doit être prise en compte.

L'art. 5A al. 4 LGZD projeté donne cependant uniquement le droit aux propriétaires concernés - à l'instar de ce que prévoit l'actuel art. 5A al. 2 LGZD pour les communes - de " solliciter en tout temps du Conseil d'Etat l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un PLQ concernant leur territoire". Cette disposition ne permet ainsi pas d'adopter, de modifier ou d'abroger en tout temps un PLQ mais uniquement d'en solliciter l'adoption, la modification ou l'abrogation. Conformément à la jurisprudence précitée, le Conseil d'Etat, saisi d'une telle sollicitation, devra procéder à une première pesée des intérêts prévue par l' art. 21 al. 2 LAT et pourra refuser l'entrée en matière sur celle-ci lorsque le caractère sensible de la modification des circonstances doit être nié. C'est d'ailleurs de cette manière que le comité d'initiative a indiqué que l'art. 5A al. 4 LGZD projeté devait être compris. Il ne ressort au demeurant pas de l'exposé des motifs relatifs à l'IN 176 ni des explications ultérieures fournies par le comité que l'initiative tendrait à remettre en cause la fréquence actuelle de l'adoption, de la modification ou de l'abrogation des PLQ, mais bien les modalités permettant aux propriétaires concernés d'y participer (cf. l' art. 5A al. 4 2^{ème} et 3^{ème} phrase LGZD projeté).

Une telle interprétation est en outre confortée par une situation similaire, soit celle dans laquelle une initiative populaire municipale est lancée en vue d'initier une procédure d'adoption d'un plan d'affectation du sol, tel un PLQ, au stade initial visé par l'art. 5A al. 2 LGZD (art. 71 al. 1 et 2 Cst./GE ; art. 36 al. 1 let . d de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984 [LAC; RSG B 6 05]). Bien qu'une telle initiative puisse être lancée en tout temps, elle ne peut remettre en cause la présomption de validité et de stabilité du plan d'affectation; celle-ci découle directement du droit fédéral et un changement d'avis de la population ou une modification du rapport de force politique ne constituent pas une modification sensible des circonstances au sens de l' art. 21 al. 2 LAT lorsque le plan est récent (ATF 128 I 190 consid. 4.4; arrêt 1C_147/2020 précité consid. 1.2.2).

L'art. 5A al. 4 LGZD projeté n'est ainsi pas contraire au principe fédéral de la stabilité des plans.

E. 5

Les recourants soutiennent ensuite que l'art. 5A al. 4 et l'art. 6 al. 6 et al. 9 LGZD projetés accordent, de manière contraire à la répartition des compétences effectuées par l' art. 2 LAT en matière d'aménagement du territoire et d'établissement des plans, une compétence aux propriétaires concernés en matière d'élaboration des PLQ. Ils se plaignent ainsi d'une violation des art. 2 et 4 al. 2 LAT et de l'art. 3 de l'ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT; RS 700.1).

E. 5.1

A teneur de l' art. 2 LAT , pour celles de leurs tâches dont l'accomplissement a des effets sur l'organisation du territoire, la Confédération, les cantons et les communes établissent des plans d'aménagement en veillant à les faire concorder (al. 1). Ils tiennent compte des effets que leurs autres activités peuvent indirectement avoir sur l'organisation du territoire (al. 2). Les autorités chargées de l'aménagement du territoire veillent à laisser aux autorités qui leur sont subordonnées en cette matière la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches (al. 3).

Selon l' art. 4 al. 2 LAT , les autorités chargées de l'aménagement du territoire veillent à ce que la population puisse participer de manière adéquate à l'établissement des plans.

Selon l' art. 3 al. 1 OAT , lorsque, dans l'accomplissement et la coordination de tâches ayant des effets sur l'organisation du territoire, les autorités disposent d'un pouvoir d'appréciation, elles sont tenues de peser les intérêts en présence. Ce faisant, elles déterminent les intérêts concernés (let. a), apprécient ces intérêts notamment en fonction du développement spatial souhaité et des implications qui en résultent (let. b), fondent leur décision sur cette appréciation, en veillant à prendre en considération, dans la mesure du possible, l'ensemble des intérêts concernés (let. c).

E. 5.2

En l'occurrence, les recourants font d'abord valoir que l'IN 176 accorderait une compétence aux propriétaires concernés en matière d'élaboration des PLQ qui serait contraire à la répartition des compétences prévue par le droit fédéral. S'il ressort certes de l' art. 2 al. 1 LAT que ce sont la Confédération, les cantons et les communes qui établissent des plans d'aménagement, il n'en demeure pas moins que ces autorités doivent également veiller à ce que la population puisse participer de manière adéquate à l'établissement desdits plans (art. 4 al. 2 LAT). Le droit fédéral, qui octroie aux cantons une marge de manoeuvre étendue à

ce sujet, leur permet ainsi de définir le processus de participation notamment au moment de l'élaboration du projet, pour autant que cette participation intervienne lorsque la pesée des intérêts est encore possible (cf. Message concernant la LAT du 27 février 1978, FF 1978 1018). Ainsi par exemple, dans le canton de Zurich, les propriétaires peuvent établir un plan de quartier privé avec effet de droit public (§ 85 à § 87 Planungs-und Baugesetz du canton de Zurich du 7 septembre 1975 [RS/ZH 700.1]).

L'art. 5A al. 4 LGZD projeté s'inscrit dans ce cadre, comme du reste l'actuel art. 5A al. 2 LGZD, puisqu'il permet aux propriétaires concernés de solliciter du Conseil d'Etat l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un PLQ, après avoir élaboré un projet de PLQ, soit avant même toute prise de décision. Comme l'a relevé la cour cantonale, la situation n'est du reste pas différente de celle de l'initiative populaire communale en matière d'études d'aménagement du territoire communal, permettant à une fraction du corps électoral communal d'initier une procédure d'adoption d'un PLQ, au stade initial visé par l'art. 5A al. 2 LGZD.

Par ailleurs, contrairement à ce que soutiennent les recourants, l'élaboration du projet de PLQ par les propriétaires concernés n'est pas effectuée par ces derniers seuls, mais "dans le cadre d'un processus de concertation avec le département, les communes et les particuliers intéressés à développer le périmètre", comme l'indique l'art. 5A al. 4 LGZD projeté, à l'instar de l'art. 5A al. 2 LGZD concernant l'élaboration d'un projet de PLQ par l'exécutif communal. Ce processus de concertation va certes au-delà des exigences minimales posées par l'art. 4 LAT mais il n'en demeure pas moins conforme au droit fédéral.

S'ajoute à cela que la compétence des propriétaires concernés est limitée à l'engagement de la procédure d'adoption du PLQ; la compétence finale d'adopter ou non le PLQ demeure dans les mains du Conseil d'Etat: le PLQ élaboré par les propriétaires concernés en concertation avec le Département, les communes et les particuliers intéressés fera en effet l'objet d'une enquête publique (art. 6 al. 1 LGZD), puis d'une procédure d'opposition (art. 6 al. 11 LGZD projeté ou art. 6 al. 9 LGZD) et pourra être modifié par l'autorité cantonale à chacune de ces étapes. Le Conseil d'Etat peut décider de ne pas adopter un PLQ s'il estime que celui-ci est contraire au droit ou ne tient pas suffisamment compte des intérêts en présence (art. 3 OAT). L'IN 176 ne prive ainsi pas les autorités de planification, en particulier le Conseil d'Etat, du soin d'effectuer la pesée des différents intérêts en présence, comme l'exige l'art. 3 OAT. Dans ces circonstances, les risques d'adoption de PLQ résultant d'une prise en considération partielle et orientée des intérêts en présence, mis en avant par les recourants, peuvent être écartés.

E. 5.3

Les recourants soutiennent ensuite que le fait de permettre à des constructeurs d'élaborer des PLQ supprimerait le pouvoir d'appréciation des autorités en matière de planification d'affectation et irait à l'encontre de l'exigence de pesée des intérêts en présence imposée aux autorités par le droit fédéral à l'art. 3 OAT. Ils perdent toutefois de vue qu'une fois que la procédure de l'art. 6 LGZD est engagée, la compétence finale d'adopter ou non un PLQ n'en reste pas moins en mains du Conseil d'Etat, et ce non seulement formellement mais également matériellement. Même si le projet élaboré selon la procédure de l'art. 5A al. 4 LGZD projeté peut avoir un certain poids dans la décision du Conseil d'Etat, ce dernier n'est pas pour autant privé de sa compétence décisionnelle, lui permettant notamment d'arbitrer les éventuels conflits d'intérêts susceptibles de surgir, ce qui vaut du reste aussi en cas

d'élaboration d'un projet de PLQ par la commune selon la procédure de l'art. 5A al. 2 LGZD.

Il en va de même de l'art. 6 al. 9 LGZD projeté, puisque la décision finale visant l'adoption ou non du PLQ appartient au Conseil d'Etat.

E. 5.4

Il s'ensuit que l'art. 5A al. 4 et l'art. 6 al. 6 et al. 9 LGZD projetés ne sont pas contraires au droit fédéral, puisqu'ils ne privent pas les autorités de planification, en l'occurrence le Conseil d'Etat, du soin d'effectuer la pesée des divers intérêts, publics et privés, en présence, comme l'exige l'art. 3 OAT.

E. 6

Les recourants soutiennent aussi que l'IN 176 accorde une importance disproportionnée aux communes en leur permettant notamment de suspendre la procédure d'adoption des PLQ et de retarder celle-ci de douze mois (art. 6 al. 6 LGZD projeté) et en imposant au Département de suivre les recommandations/conditions du préavis favorable du Conseil municipal et adapter le projet de PLQ (art. 6 al. 9 LGZD projeté). Pour eux, une telle possibilité apparaît comme disproportionnée dans la mesure où elle accorde une possibilité de blocage importante aux communes, dans une procédure déjà complexe et longue; cela viendrait encore ajouter des lourdeurs et des complications administratives et rendrait difficile la mise en oeuvre de l'intérêt public lié à la pénurie de logement.

Les recourants se plaignent d'une violation du principe constitutionnel de la proportionnalité (art. 5 al. 2 Cst.), sans faire valoir de violation de droits fondamentaux.

Ce grief a en réalité trait à l'opportunité de l'IN 176 d'un point de vue politique et non à sa conformité au droit supérieur. Les recourants se contentent en effet d'affirmer que l'IN 176 n'apparaît pas comme nécessaire dès lors que d'autres mesures plus propres à atteindre le but visé existent déjà dans la législation en vigueur. Il n'appartient pas au Tribunal fédéral, saisi pour examiner la validité d'une initiative cantonale législative, de se prononcer sur l'opportunité de celle-ci. Le grief doit être déclaré irrecevable.

E. 7

Les recourants soutiennent, enfin, que l'art. 6 al. 6 LGZD projeté serait contraire au principe de la légalité, lequel se confond dans ce cadre avec le principe de clarté. A leur sens, cette disposition serait muette sur le sort du projet de PLQ initial en cas de projets de PLQ alternatifs, à la suite d'un préavis ou d'un référendum défavorable.

E. 7.1

L'exigence de la clarté du texte de l'initiative découle de la liberté de vote garantie à l'art. 34 al. 2 Cst. Les électeurs appelés à s'exprimer sur le texte de l'initiative doivent être à même d'en apprécier la portée, ce qui n'est pas possible si le texte est équivoque ou imprécis (cf. ATF 133 I 110 consid. 8; arrêt 1C_59/2018 du 25 octobre 2018 consid. 3.1 in SJ 2019 I 109).

E. 7.2

A teneur de l'art. 6 al. 6 LGZD projeté, "en cas de préavis ou de référendum défavorable, la procédure d'adoption du plan localisé de quartier soumis à enquête publique est suspendue et la commune et/ou les propriétaires du périmètre concernés doivent proposer au Conseil d'Etat un projet de plan localisé de quartier alternatif dans un délai de 12 mois

conformément à la procédure prévue par l'article 5A. A défaut, la procédure d'adoption du projet de plan localisé de quartier soumis à enquête publique sera reprise et ce plan sera retenu par le département".

E. 7.3

Comme l'a relevé la cour cantonale, il ressort du texte de l'art. 6 al. 6 LGZD projeté que la procédure d'adoption du PLQ initial doit être suspendue en cas de préavis ou de référendum défavorable. Si aucun projet de PLQ alternatif n'a été présenté à l'échéance du délai de douze mois, la procédure d'adoption du PLQ initial sera reprise et ce plan sera retenu par le département. A contrario, en cas de projet de PLQ alternatif, la procédure d'adoption du projet de PLQ soumis à enquête publique est suspendue et ce plan ne sera pas retenu par le département. Le projet alternatif de PLQ sera alors traité selon la procédure prévue à l'art. 5A LGZD à laquelle l'art. 6 al. 6 LGZD projeté renvoie. Si différents projets de plans localisés de quartiers sont soumis au Conseil d'Etat et respectent sur le plan formel les exigences légales, une votation communale sera organisée pour déterminer celui qui devra être retenu pour engager la procédure prévue à l'article 6 (art. 5A al. 5 LGZD). Le fait qu'une telle situation de plans alternatifs successifs puisse être la source de blocages et rendre la procédure plus longue et complexe n'apparaît pas pertinent dans le cadre du contrôle de la validité de l'initiative, étant précisé qu'un contrôle concret, lors de l'application des dispositions issues de ladite initiative, s'avérera toujours possible.

La cour cantonale n'a ainsi pas violé le droit fédéral en considérant que l'art. 6 al. 6 LGZD projeté était conforme au principe de la légalité.

E. 8

Il s'ensuit que le recours est rejeté dans la mesure de sa recevabilité, aux frais des recourants qui succombent (art. 65 et 66 al. 1 LTF). Ceux-ci verseront en outre une indemnité de dépens à l'intimé, qui obtient gain de cause avec l'assistance d'un avocat (art. 68 al. 2 LTF).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.