

GE_GERICHTE ACST/32/2021 vom 20. September 2021

GE Cour de justice, 2021-09-20, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ACST_32_2021

FR: GE_GERICHTE ACST/32/2021 du 20 septembre 2021

IT: GE_GERICHTE ACST/32/2021 del 20 settembre 2021

Erwägungen

E. 12

septembre 1985 - LPA - 1) s'appliquant en la matière, nonobstant le silence de la loi (ACST/17/2015 du 2 septembre 2015 consid. 3a). Il respecte en outre les conditions de forme et de contenu prévues par les art. 64 al. 1 et 65 al. 1 et 2 LPA. 2) a. Le recours contre une décision relative à la validité d'une initiative rédigée de toutes pièces concerne le droit de vote des citoyens ainsi que les votations et élections au sens de l'art 82 let c de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du

E. 17

juin 2005 (LTF - RS 173.110). Toute personne physique ayant le droit de vote dans l'affaire en cause est recevable à interposer un tel recours, de même que les partis politiques et les organisations à caractère politique formées en vue d'une action précise, comme le lancement d'une initiative ou d'un référendum (ATF 139 I 195 consid. 1.4 ; 134 I 172 consid. 1.3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_146/2020 du 7 août 2020 consid. 1 ; ACST/8/2020 du 6 février 2020 consid. 1c).

b. n l'espèce, en tant que titulaire des droits politiques dans le canton de Genève, M. A_____ a qualité pour recourir. La question peut souffrir de rester indécise s'agissant de l'association recourante qui, en tant que personne morale, ne peut être titulaire des droits politiques, étant précisé qu'elle ne constitue ni un parti politique ni ne saurait être assimilée à un comité d'initiative, dès lors qu'elle n'a pas lancé l'IN 176 (ACST/1/2018 du 2 mars 2018 consid. 2). Par ailleurs, même si dans un arrêt isolé, le Tribunal fédéral, de manière à lier la chambre de céans (art. 111 al. 1 LTF), avait admis la qualité pour recourir pour violation des droits politiques d'associations ayant vocation statutaire de défendre les intérêts professionnels et politiques de leurs membres dans une votation concernant leur champ d'activité et pour laquelle une grande partie desdits membres disposait du droit de vote (ATF 13 I 29 consid 1 3), il s'en est depuis lors distancié, s'en tenant à sa jurisprudence bien établie (arrêts du Tribunal fédéral 1C_105/2020 du 7 octobre 2020 consid. 2.5 ; 1C_346/2018 du 4 mars 2019 consid. 3.2), telle qu'exposée ci-dessus. 3)

Le contrôle de la conformité au droit d'une initiative rédigée de toutes pièces s'apparente à un contrôle abstrait des normes Il ne s'agit pas de prévenir uniquement que les citoyens soient exposés à être appelés à voter sur un objet,

- 11/21 -

A/945/2021

qui, d'emblée, ne pourrait pas être finalement concrétisé conformément à la volonté exprimée. Une initiative populaire législative formulée se transforme en loi si elle est acceptée par le Grand Conseil ou en votation populaire (art. 61 et 63 Cst-GE ; art. 122B,

123 et 123A de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève du 13 septembre 1985 - LRGC - B 1 01 ; art. 9 al 3 et de la loi sur l'exercice des droits politiques du 1 octobre 1982 - LEDP - A 5 05 ; art. 5 ss de la loi sur la forme, la publication et la promulgation des actes officiels du 8 décembre 1956 - LFPP - B 2 05), sans que son texte puisse être modifié (sous réserve de la correction d'erreurs matérielles de pure forme ou de peu d'importance mais manifestes ; art 216A LRGC) Il n'y a pas lieu de prévoir deux intensités différentes du pouvoir d'examen de la chambre constitutionnelle, selon que celle-ci examine la conformité au droit, respectivement de l'initiative formulée et, subséquentment sur recours abstrait, de la loi adoptée.

Il s'agit donc d'appliquer au recours en matière de validité des initiatives populaires formulées pour l'essentiel les mêmes principes d'interprétation, pouvoir d'examen et pouvoir de décision qu'en matière de contrôle abstrait des normes. Il y a lieu de contrôler librement la conformité du texte considéré avec le droit supérieur, tout en s'imposant une certaine retenue, et d'annuler les dispositions considérées seulement si elles ne se prêtent à aucune interprétation conforme au droit ou si, en raison des circonstances, leur teneur fait craindre avec une certaine vraisemblance qu'elles ne soient interprétées ou appliquées de façon contraire au droit supérieur. Pour en juger, il faut tenir compte notamment de la portée de l'atteinte aux droits en cause, de la possibilité d'obtenir ultérieurement, par un contrôle concret de la norme, une protection juridique suffisante, et des circonstances dans lesquelles ladite norme serait appliquée, sans pour autant négliger les exigences qu'impose le principe de la légalité (ATF 1 I 26 consid. 1.4 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_752/2018 du 29 août 2019 consid. 2 ; ACST/12/2021 précité consid. 2). 4)

Le recours porte sur la validité partielle de l'IN 176, qui est une initiative législative formulée, à savoir sur les art. 5A al. 4 et 6 al. 6, 7 et 9 LGZD projetés, les recourants estimant qu'elle serait contraire au droit fédéral et au principe de la légalité, ce dernier grief se confondant avec le principe de clarté. 5) a. Les trois conditions de validité d'une initiative que prévoit l'art 6 Cst-GE sont l'unité du genre, l'unité de la matière et la conformité au droit supérieur, qu'il soit cantonal, intercantonal, fédéral ou international (ATF 143 I 129 consid. 2.1). 'y a outent, déduites de la liberté de vote garantie par les art 3 al 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) et 44 Cst-G , l'exigence de clarté du texte de l'initiative et celle d'exécutabilité de l'initiative (ATF 133 I 11 consid 8 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_427/2020

- 12/21 -

A/945/2021

du 25 mars 2021 consid. 2 ; ACST/8/2020 précité consid. 4a et les références citées).

D'une manière générale, une initiative populaire cantonale, quelle que soit sa formulation, ne doit rien contenir de contraire au droit supérieur, qu'il soit cantonal, intercantonal, fédéral ou international (ATF 143 I 129 consid. 2.1). En vertu du principe de la primauté du droit fédéral ancré à l'art 9 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 1 3 I 129 consid 2 1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_371/2020 du 9 février 2021 consid. 3.1).

L'exigence de la clarté du texte de l'initiative découle de la liberté de vote garantie à l'art 3 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 (ATF 133 I 110 consid. 8 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_146/2020 précité consid. 4.2).

b. teneur de l'art 6 al Cst-G , l'initiative dont une partie n'est pas conforme au droit est déclarée partiellement nulle si la ou les parties qui subsistent sont en elles-mêmes valides défaut, l'initiative est déclarée nulle 6)

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. Une éventuelle motivation de l'initiative et les prises de position de ses auteurs peuvent être prises en considération Bien que l'interprétation repose en principe sur le libellé, une référence à la motivation de l'initiative 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 références citées ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_427/2020 précité consid. 3).

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

- 13/21 -

A/945/2021

initiants (ATF 143 I 129 consid. 2.2 et les références citées ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_427/2020 précité consid. 3).

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 œuvre, le pro et contenu dans une telle initiative ne pourrait être reconnu conforme au droit supérieur que moyennant l'ad onction 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 pro et qui, comme tel, ne serait pas constitutionnellement réalisable (ATF 143 I 129 consid. 2.2 et les références citées ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_427/2020 précité consid. 3). 7) a. La LAT a été adoptée sous l'empire de l'art 22quater de la Constitution fédérale du 29 mai 1874 (ci-après : aCst), dont la teneur a été reprise à l'art 7 al. 1 Cst. Aux termes de ces dispositions, la Confédération fixe les principes applicables à l'aménagement du

territoire, lequel incombe aux cantons, sert une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire. Tandis que la Confédération détient la compétence d'établir des principes et lignes directrices, les cantons restent compétents pour adopter une réglementation de détail (ACST/1/2018 précité consid. 7a et les références citées).

b. Selon l'art 1 al 1 LAT, la Confédération, les cantons et les communes veillent à une utilisation mesurée du sol et à la séparation entre les parties constructibles et non constructibles du territoire. Ils coordonnent celles de leurs activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire et ils s'emploient à réaliser une occupation du territoire propre à garantir un développement harmonieux de l'ensemble du pays

Pour garantir une gestion cohérente de l'espace dans sa globalité, le système suisse d'aménagement du territoire est organisé selon une construction pyramidale (« Stufenbau »), dans laquelle chacun des éléments (en particulier le plan directeur, le plan d'affectation et l'autorisation de construire) remplit une fonction spécifique (ATA/438/2021 du 20 avril 2021 consid. 3a). Les plans directeurs des cantons (art. 6 à 12 LAT) indiquent les moyens de coordonner les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire (art 8 LAT) Les plans d'affectation (art. 1 ss LAT) règlent le mode d'utilisation du sol (art 14 al. 1 LAT) ; ils devront donc concorder avec les plans directeurs (art. 2 al. 1 et 9 al. 1 LAT). Les plans d'affectation ont force obligatoire pour chacun (art 21 al 1 LAT) Genève, il découle de l'art 13 al 1 let a LaLAT que les PLQ sont des plans d'affectation

- 14/21 -

A/945/2021

c. Les autorités en charge de l'aménagement du territoire bénéficient d'une importante liberté d'appréciation dans l'accomplissement de leurs tâches (art 2 al. 3 LAT) et notamment dans leurs tâches de planification. Cette liberté d'appréciation n'est toutefois pas totale L'autorité de planification doit en effet se conformer aux buts et aux principes d'aménagement du territoire tels qu'ils résultent de la Cst. (art. 75 Cst.) et de la loi (art. 1 et 3 LAT) ; elle doit également prendre en considération les exigences découlant de la législation fédérale sur la protection de l'environnement Une appréciation correcte de ces principes implique une pesée globale de tous les intérêts en présence (art. 3 OAT).

n effet, aux termes de 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) et fondent leur décision sur cette appréciation, en veillant à prendre en considération, dans la mesure du possible, l'ensemble des intérêts concernés (let c) L'art 3 al 2 OAT impose à ces autorités d'exposer leur pondération dans la motivation de leur décision Cette pesée d'intérêts constitue un élément central puisqu'elle conditionne l'application de nombreuses normes du droit fédéral et du droit cantonal en matière d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement ou encore de protection de la nature (arrêt du Tribunal fédéral 1C_97/2017 du

E. 19

septembre 2018 consid. 4.1).

d. En vertu de l'art LAT, les autorités chargées de l'aménagement du territoire renseignent la population sur les plans dont la loi prévoit l'établissement, sur les objectifs qu'ils visent et sur le déroulement de la procédure (al 1) ; elles veillent à ce que la population puisse participer de manière adéquate à l'établissement des plans (al 2).

Ces deux alinéas donnent un mandat législatif aux cantons, à qui il appartient de déterminer le type d'information et les autorités compétentes (ATF 143 II 467 consid. 2.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_559/2020 du 18 mai 2021 consid. 3.1) Les cantons disposent ainsi d'un large pouvoir d'appréciation dans l'application de l'art LAT (ATF 133 II 12 consid. 3.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_94/2020 du 10 décembre 2020 consid. 2.1).

Selon la jurisprudence, le processus de participation peut être mis sur pied au moment de l'élaboration du projet et ou après la prise de décision, pour autant qu'il intervienne à un moment où la pesée des intérêts est encore possible (ATF 143 II 467 consid. 2.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_559/2020 précité consid. 3.1) En effet, il s'agit non seulement d'asseoir la légitimité démocratique des outils de planification, mais aussi d'éviter autant que possible les diverses oppositions et d'éviter que les projets soient élaborés à huis-clos ou que la

- 15/21 -

A/945/2021

population soit mise devant le fait accompli. Celle-ci doit disposer d'un moyen réel d'intervenir effectivement dans le processus, en exerçant une véritable influence sur le résultat à atteindre (ATF 143 II 467 consid. 2.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_94/2020 précité consid. 2.1).

e. teneur de l'art 21 LAT, les plans d'affectation ont force obligatoire pour chacun (al. 1). Lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation feront l'objet de adaptations nécessaires (al 2) En droit genevois, l'art 13A al 1 LaLAT est le pendant de l'art 21 al 2 LAT et dispose que, lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation sont réexaminés et, si nécessaire, adaptés.

Ces dispositions tendent à assurer à la planification une certaine stabilité, sans laquelle les plans d'aménagement ne peuvent remplir leur fonction (ATF 144 II 41 consid. 5.1). 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 œuvre la planification, de compter sur la pérennité des plans d'affectation (ATF 128 I 190 consid. 4.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_147/2020 du 5 octobre 2020 consid. 1.2.2).

Pour apprécier l'évolution des circonstances et la nécessité d'adapter un plan d'affectation, une pesée des intérêts s'impose et 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 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_656/2018 du 4 mars 2020 consid. 6.1.1). 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 ; ATF 119 Ib 138 consid. 4e). 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). 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 du Tribunal fédéral 1C_147/2020 précité consid. 1.2.2). 8) a. n droit genevois, la procédure d'adoption d'un PLQ est définie aux art. 5A ss LGZD. Le projet de PLQ est élaboré par le département du territoire, de sa propre initiative ou sur demande du Conseil d'État ou d'une commune ; il est

- 16/21 -

A/945/2021

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 (art. 5A al. 1 LGZD, « élaboration du projet de plan localisé de quartier par le département »).

Les communes peuvent également solliciter en tout temps du Conseil d'État 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 pro et 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 pro et est transmis au Conseil d'État, 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 (art A al 2 LGZD, « élaboration du projet de plan localisé de quartier par la commune »).

Lorsque le Grand Conseil le demande par voie de motion, le département met au point un pro et 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 (art A al. 3 LGZD, « proposition du Grand Conseil »).

b. 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 pro et 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) l'issue du délai référendaire, le pro et de PLQ fait l'ob et 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'État (al 9), lequel

- 17/21 -

A/945/2021

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'ob et d'une publication dans la FAO (al 1) Toutefois, dans l'hypothèse où une commune a formé une opposition au pro et et que le Conseil d'État entend la re eter, il en saisit préalablement le Grand Conseil qui statue sur celle-ci sous forme de résolution ; si l'opposition est acceptée, le Conseil d'État doit modifier le plan en conséquence ; il est ensuite procédé conformément à l'al 1 (al 11)

c. Les art. 5A et 6 LGZD ont été adoptés dans le contexte d'un train de lois 6705 à 6709 et 6740 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 pro et 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'État, la politique d'aménagement et d'application du droit de la construction relevant institutionnellement à Genève de la compétence cantonale (MGC 1991 IV 3695 ; 1992 VII 7814 s., 7837, 7847) Le législateur n'en a pas moins voulu accorder aux communes la compétence supplémentaire de « susciter » l'adoption, la modification ou l'abrogation de plans d'affectation du sol, « plus de capacité d'initiative » (MGC 1992 VII 781), la possibilité d' « imposer à l'État 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.). 9)

n l'espèce, les recourants soutiennent que l'art A al LGZD pro eté serait contraire au principe de la stabilité des plans, dès lors qu'il permettrait en tout temps aux propriétaires concernés de solliciter l'élaboration d'un pro et de PLQ. Ladite disposition est toutefois formulée de la même manière que l'actuel art. 5A al. 2 LGZD, qui permet aux communes de solliciter en tout temps du Conseil d'État l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un PLQ concernant leur territoire, et qui n'apparaît pas contraire aux principes du droit fédéral, en particulier à la stabilité des plans. En effet, cette disposition est comprise comme permettant l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un PLQ en tout temps en cas de changement sensible des circonstances, au sens du droit fédéral C'est d'ailleurs de cette manière que le comité a indiqué que l'art A al LGZD pro eté devait être compris Dans ce cadre, il n'y a pas lieu, contrairement à ce que soutiennent les recourants, de s'écarter de cette interprétation, faite à juste titre par

- 18/21 -

A/945/2021

l'intimé en application du principe in dubio pro populo, conformément à la jurisprudence précitée Il ne ressort en particulier pas de l'exposé des motifs relatifs à l'IN 176 ni des explications ultérieures fournies par le comité que ladite initiative tendrait à remettre en cause la fréquence de l'adoption, de la modification ou de l'abrogation des PLQ, mais bien les modalités permettant aux propriétaires concernés d'y participer, selon l'art A al LGZD pro eté. 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 A 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 198 - LAC - 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, qui découle directement du droit fédéral, un changement d'avis de la population ou une modification du rapport de force politique ne constituant pas une modification sensible des circonstances au sens de l'art 21 al 2 LAT lorsque le plan est récent (arrêt du Tribunal fédéral 1C_147/2020 précité consid. 1.2.2).

Les recourants font grief à l'art A al LGZD pro eté de permettre à des particuliers d'établir des PLQ, alors que le droit fédéral n'octroierait cette compétence qu'aux seules autorités. '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 manœuvre étendue à ce su et, leur permet ainsi de définir le processus de participation au moment de l'élaboration du pro et, voire après la prise de décision, pour autant que cette participation intervienne lorsque la pesée des intérêts est encore possible L'art A al LGZD pro eté s'inscrit dans ce cadre, comme du reste l'art A al 2 LGZD, puisqu'il permet aux propriétaires concernés de solliciter du Conseil d'État l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un PLQ, après avoir élaboré un pro et de PLQ, soit avant même toute prise de décision. 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 A al 2 LGZD Par ailleurs, contrairement à ce que soutiennent les recourants, l'élaboration du pro et de PLQ par les propriétaires concernés n'est pas effectuée par ces derniers seuls, mais en concertation avec le département, les communes et les particuliers intéressés à développer le périmètre, comme l'indique l'art A al LGZD pro eté, à l'instar de l'art A al 2 LGZD concernant l'élaboration d'un pro et de PLQ par l'exécutif communal cela s'a oute qu'en tant qu'ils assument une tâche de l'État, les propriétaires concernés, comme les autorités, sont tenus de respecter les droits fondamentaux (art 3 al 2 Cst), si bien qu'ils ne sauraient

- 19/21 -

A/945/2021

verser dans l'arbitraire dans ce cadre 'agissant du risque que les intérêts privés des propriétaires concernés seraient ce faisant favorisés par rapport aux autres intérêts en présence, ce grief se confond avec la dernière critique soulevée par les recourants à l'encontre de l'art A al LGZD pro eté

En effet, les recourants allèguent que cette disposition aurait pour effet de priver les autorités de planification du pouvoir d'appréciation leur étant reconnu par le droit fédéral. 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'État, et ce non seulement formellement mais également matériellement. Même si le projet élaboré selon la procédure de l'art A al LGZD pro eté peut avoir un certain poids dans la décision du Conseil d'État, 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 pro et de PLQ selon la procédure de l'art A al 2 LGZD (ACST/14/2017 du 30 août 2017 consid c) Il en va de même de l'art 6 al 9 LGZD pro eté, puisque la décision finale visant l'adoption ou non du PLQ appartient au Conseil d'État, étant précisé que les autres griefs formulés par les recourants à l'encontre de cette disposition, en particulier en lien avec les risques de blocage qu'elle est susceptible de créer et le rôle qu'elle donne aux communes qu'ils qualifient de disproportionné, ont davantage trait à son opportunité d'un point de vue politique qu'ils ne sont liés à sa conformité au droit supérieur. Il s'ensuit que ces deux dispositions ne sont pas contraires au droit fédéral, puisqu'elles ne privent pas les autorités de planification, en l'occurrence le Conseil d'État, du soin d'effectuer la pesée des divers intérêts, publics et privés, en présence, comme l'exige l'art 3 OAT.

Les recourants soutiennent, enfin, que l'art 6 al 6 LGZD pro eté serait contraire au principe de la légalité, lequel se confond dans ce cadre avec le principe de clarté, dès lors qu'il serait muet sur le sort du projet de PLQ initial en cas de pro et de PLQ alternatif, à la suite d'un préavis ou d'un référendum défavorable. Il ressort toutefois du texte de l'art 6 al 6 LGZD pro eté qu'à défaut de pro et de PLQ alternatif, la procédure d'adoption du PLQ initial serait reprise. A contrario, en cas de projet de PLQ alternatif, elle ne le serait pas avec le projet de PLQ initial, qui serait alors abandonné, mais avec le projet alternatif, traité selon la procédure prévue à l'art A LGZD. Comme l'a expliqué le comité, en cas de présentation successive de plusieurs projets de PLQ alternatifs, à défaut d'application de la procédure pour les départager et visée à l'art A al LGZD pro eté, annulé par l'intimé, il appartiendrait alors au Conseil d'État d'effectuer ce choix, dès lors que son approbation ne peut porter que sur un seul plan (art. 26 LAT). 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,

- 20/21 -

A/945/2021

étant précisé qu'un contrôle concret, lors de l'application des dispositions issues de ladite initiative, s'avérera toujours possible.

C'est dès lors à titre que l'intimé a constaté la validité des dispositions litigieuses de l'IN 176, si bien que les griefs formulés à leur encontre par les recourants seront écartés.

Il s'ensuit que le recours sera rejeté. 10) Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge solidaire des recourants, qui succombent (art. 87 al. 1 LPA), et aucune indemnité de procédure ne leur sera allouée (art. 87 al. 2 LPA). Une indemnité de procédure de CHF 1'500.- sera toutefois allouée à l'appelé en cause, qui y a conclu, à la charge solidaire des recourants (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

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