

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1315/2008-CE

ATA/191/2009

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 21 avril 2009

dans la cause

SOCIÉTÉ DES HÔTELIERS DE GENÈVE

représentée par Me Jean-Marc Siegrist, avocat

contre

CONSEIL D'ÉTAT

et

CONSEIL MUNICIPAL DE LA VILLE DE GENÈVE

appelé en cause

EN FAIT

1. Par délibération du 20 février 2007, le conseil municipal de la Ville de Genève (ci-après : le conseil municipal) a adopté le règlement relatif aux plans d'utilisation du sol de la Ville de Genève (ci-après : RPUS). Le plan annexé prévoit un découpage de la Ville de Genève (ci-après : la ville) en trois secteurs : la première zone comprend la Vieille-Ville, la deuxième est composée de trois sous-secteurs couvrant tous les quartiers de la ville hormis les zones faisant l'objet de plans localisés de quartier, ces dernières étant attribuées à la troisième zone. A chaque secteur et sous-secteur est prescrit un taux minimal de logements et d'espaces verts applicable à toute nouvelle surface brute de plancher supplémentaire obtenue par des transformations de bâtiments ou des constructions nouvelles. Sont prévus, un taux de 50% de logements dans le secteur 1, un taux de 80% dans les secteurs 2.1, 2.2 et 2.3 accompagné d'un taux de 35% et 40% d'espaces verts dans les secteurs 2.2 et 2.3. Pour le secteur 3, le plan renvoie aux plans localisés de quartiers. Le règlement prévoit également le maintien de l'affectation des constructions existantes.
2. Le RPUS est l'aboutissement d'un long processus qui trouve son origine dans une initiative populaire pour la protection de l'habitat et contre les démolitions abusives. Suite à cette initiative, le Grand Conseil a adopté le 21 avril 1983, les articles 15A à 15F de la loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités du 9 mars 1929 (LExt - L 1 40) en reprenant les principes contenus dans l'initiative. Ces dispositions légales ont été approuvées en votation populaire le 26 juin 1983.

Le conseil administratif de la ville a ensuite élaboré un projet de règlement transitoire relatif aux plans d'utilisations du sol de cette commune (RTPUS) qui a été soumis à enquête publique du 9 novembre au 9 décembre 1987. A l'appui de ce projet, le conseil administratif invoquait « l'absence de moyens légaux permettant de maîtriser l'évolution des quartiers situés dans les trois premières zones et d'éviter leur transformation progressive en quartiers de bureaux » (MCM-VGE du 4 novembre 1987, p. 1358).

Le RTPUS a été adopté le 21 juin 1988 par le conseil municipal et approuvé par arrêté du Conseil d'Etat le 24 août 1988. Par trois arrêts des 24 mai, 22 novembre 1989 et 28 mars 1990, le Tribunal administratif a rejeté trois recours déposés contre le RTPUS (ATA du 24 mai 1989 en la cause SI Tranchées soleil; du 22 novembre 1989 en la cause Association Le Faubourg St-Gervais et 28 mars 1990 en la cause La Placette). Sur recours de droit public, le Tribunal fédéral a confirmé l'arrêt du Tribunal administratif du 24 mai 1989 (Arrêt du Tribunal fédéral du 11 janvier 1990 1P.376/1989 - RDAF 1990 p. 127).

3. Parallèlement à l'adoption du règlement transitoire, la ville a élaboré un projet de RPUS. Le 29 novembre 1989, le conseil administratif de la ville a déposé auprès du conseil municipal un avant-projet de PUS destiné à compléter et remplacer le RTPUS en y incluant des chapitres fixant des indices d'utilisation du sol (IUS) ainsi que des taux d'espaces verts par secteurs.

Ce projet a été soumis à enquête publique du 17 novembre au 18 décembre 1989. Il a suscité trente-six lettres d'observations, dont dix-huit provenant d'hôteliers et de la société des hôteliers genevois (ci-après : SHG). En substance, ces oppositions portaient sur l'obligation du maintien de l'affectation hôtelière des bâtiments en cas de transformation d'un hôtel et sur celles prévues en cas de démolition ou de reconstruction d'un tel bâtiment fixant un taux de logement de 70%.

4. Suite à l'enquête publique, le conseil administratif a apporté des amendements au projet, notamment celui consistant à porter de 70 à 80% les taux de surfaces brutes de plancher (ci-après : SBP) supplémentaires dévolus au logement.

Une nouvelle enquête publique portant sur le projet modifié a eu lieu du 4 octobre au 3 novembre 1991. Elle a suscité vingt lettres d'observations dont celle de la SHG et d'un collectif incluant la SHG pour lequel l'obligation du maintien de l'affectation hôtelière telle que prévue dans le RPUS était « exorbitante et rigide ».

Les travaux des commissions municipales se sont poursuivis pour aboutir à un nouveau projet de RPUS qui a été soumis à enquête publique du 18 novembre au 18 décembre 1998, suscitant treize lettres d'observations, dont celle de la SHG. Selon cette dernière, le projet de RPUS qui limitait et prohibait l'utilisation du patrimoine immobilier des hôteliers portait atteinte à leurs intérêts patrimoniaux, « détériorant une situation déjà tendue et fragilisant l'outil de production déjà en perte de compétitivité internationale ».

Dans le cadre d'une modification de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LaLAT - L 1 30) instaurant les plans directeur communaux, le Grand Conseil a décidé de modifier l'article 15C LExt en supprimant la possibilité pour les communes de fixer des IUS dans le cadre des PUS. Cette modification est entrée en vigueur le 25 mars 2003.

5. Le RPUS a été modifié pour tenir compte de cette nouvelle disposition notamment et a finalement été adopté par le conseil municipal le 20 février 2007.

Le 29 mai 2007, la SHG a fait parvenir un courrier au Conseil d'Etat en reprenant les arguments développés précédemment pour s'opposer au RPUS, hors procédure.

6. Le 28 novembre 2007, le conseiller administratif en charge des constructions et de l'aménagement adressait au conseiller d'Etat chargé du département du territoire un rapport fondé sur l'article 47 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT - RS 700.1.) portant sur la conformité du RPUS au droit fédéral et cantonal et répondant aux observations des opposants reçues après l'adoption du règlement par le conseil municipal.
7. Le 27 février 2008, le Conseil d'Etat a approuvé le RPUS par arrêté, publié dans la Feuille d'Avis officielle (FAO) du 17 mars 2008.
8. Par pli remis le 16 avril 2008 à la poste, la SHG a recouru auprès du Tribunal administratif contre l'arrêté du 27 février 2008 en concluant à son annulation ainsi qu'au versement d'une indemnité de procédure.
 - a. Elle avait pour but la promotion et la défense des intérêts de ses membres, tant à l'échelon national, que régional ou cantonal selon l'article 2 alinéa 1 de ses statuts et était composée de propriétaires d'établissement de l'hôtellerie et de la restauration sis sur le territoire du canton de Genève. Une liste des 71 membres était jointe au recours, ceux-ci représentaient 11'459 lits sur les 14'804 disponibles dans l'hôtellerie genevoise.
 - b. Le RTPUS contenait déjà une disposition restreignant la liberté économique des hôtels : « les bâtiments affectés à des résidences ou à des hôtels répondant aux besoins prépondérants de la population ne peuvent être transformés en bureaux, quel que soit le secteur dans lequel ils se situent » (art. 7 al. 1 RTPUS). La distinction était faite avec les hôtels de catégorie supérieure, lesquels étaient considérés comme des locaux commerciaux. La même distinction existait dans la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (mesures de soutien en faveur des locataires et de l'emploi) du 25 janvier 1996 (LDTR - L 5 20).

La réglementation prévue dans le RPUS s'était fortement durcie et s'appliquait à tous les hôtels situés en ville, même ceux non soumis à la LDTR. Cette extension du champ d'application ne se justifiait d'aucune façon, portait atteinte de manière inacceptable à la liberté économique des hôteliers genevois et constituait un abus du pouvoir d'appréciation. Plus sévère que la LDTR, les nouvelles dispositions instaurent une distorsion de concurrence avec les établissements situés en périphérie de la ville.
 - c. Le RPUS, approuvé par le Conseil d'Etat dix ans après le premier projet, avait été actualisé mais n'avait pas été soumis à une enquête publique dans les mois ou l'année précédant son adoption, en violation de l'article 15D lettre a LExt.
 - d. Depuis le 25 janvier 2003, date d'entrée en vigueur du nouvel article 11bis LaLAT, les communes étaient tenues d'adopter un plan directeur communal fixant

les orientations futures de l'aménagement de tout ou partie du territoire d'une ou plusieurs communes. La logique de l'aménagement du territoire commandait donc à la ville d'adopter un tel plan directeur avant de mettre en œuvre des PUS, lesquels étaient contraignants pour les particuliers et n'avaient pas reçu de légitimation populaire suffisante, dès lors que leur élaboration remontait à plus de 17 ans et que la dernière enquête publique les concernant avait été effectuée il y a 10 ans.

9. Par décision du 22 avril 2008, le Tribunal administratif a appelé en cause le conseil municipal.
10. Le 27 juin 2008, le Conseil d'Etat a répondu au recours en concluant à son rejet.

Le RPUS était le fruit d'une pesée des intérêts minutieuse et mûrement réfléchie. C'était l'aboutissement d'un long processus, ponctué de trois enquêtes publiques et de trois contrôles de conformité au droit effectués par l'autorité cantonale. La SHG avait pu s'exprimer largement et à de multiples reprises. En raison de l'ampleur du périmètre du plan, la notion de « circonstances » à l'origine du plan de l'article 21 alinéa 2 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700), ou la durée nécessaire à son adoption qui n'avait rien d'excessif, devaient être appréhendés à une échelle plus vaste que celle usuellement employée pour des plans de moindre envergure.

En outre, la pénurie de logement qui sévissait à Genève déjà bien avant les années 1980 et notamment au moment de l'adoption du RTPUS persistait. Le seuil de 2% de logements vacants n'avait jamais été franchi. Les circonstances à l'origine tant des articles 15A et suivants LExt que du RTPUS n'avaient pas changé et étaient pérennes comme le Tribunal fédéral l'avait d'ailleurs constaté s'agissant du RTPUS.

En outre, comme le préconisait le plan directeur cantonal (PDC) de 2001 et sa mise à jour de 2007, le RPUS accordait une nette priorité au logement par rapport aux activités, en matière de SBP.

Par rapport au RTPUS, le nouveau règlement faisait passer le taux de SBP dévolues au logement dans la Vieille-Ville de 30 à 50%, celui applicable au centre ville restait à 50% et le taux des autres secteurs passaient de 70 à 80%. Cette augmentation devait être mise en relation avec les chiffres de logements vacants depuis 1998 qui avaient connu une baisse constante.

Concernant les hôtels, le contenu de l'article 7 RTPUS, devenu l'article 11 RPUS, avait changé une première fois en 1991 et une seconde fois en 1998, dans les deux projets qui avaient été soumis à enquêtes publiques. Cette disposition n'avait plus été modifiée par la suite. La réglementation ne s'était pas « fortement

durcie » puisqu'elle remplaçait une interdiction de transformer certains hôtels en bureaux par une obligation d'affectation de principe, sujette à exceptions.

A Genève, entre 1972 et 1990, 30 hôtels avaient disparu, soit par démolition ou changement d'affectation. Cela représentait environ 25% des 126 hôtels existants. L'article 11 RPUS incriminé reprenait mot pour mot l'article 8 alinéa 2 du plan de site de la rade du 25 novembre 1992, que la Tribunal fédéral avait jugé conforme à la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101 ; Arrêt du Tribunal fédéral 1P.28/1993 du 5 novembre 1993; SJ 1995 p. 85). L'abandon dans le RPUS de la distinction délicate à opérer entre les hôtels « répondant aux besoins prépondérants de la population » et ceux qui étaient « destinés principalement à recevoir des gens de passage » contenue dans le RTPUS était contrebalancé par l'ouverture d'une exception au principe du maintien des activités hôtelières pour les cas où il était démontré que l'exploitation hôtelières ne pouvait pas être poursuivie. Le principe de la proportionnalité de la restriction à la liberté économique était ainsi mieux respecté.

11. Le 27 juin 2008, le conseil municipal a répondu au recours en concluant à son rejet et au versement d'une indemnité de procédure.

Le RPUS reprenait nombre de dispositions déjà existantes dans le RTPUS qui avait été confirmées par le Tribunal administratif et par le Tribunal fédéral. Les nouvelles dispositions consistaient à :

- ramener les 5 secteurs à 3, ce qui n'avait aucune conséquence sur le plan matériel ;
- augmenter modestement les taux de SBP dans le centre ville et des quartiers de logements, ceci de façon à répondre à un intérêt public prépondérant ;
- fixer le taux de répartition des espaces verts et de détente en application de l'article 15C LExt ;
- modifier modestement les dispositions relatives aux activités contribuant à l'animation des quartiers ;
- modifier modestement les règles applicables aux hôtels ;
- introduire des règles applicables aux bâtiments artisanaux ou industriels.

En outre, le rapport de conformité du conseil administratif du 28 novembre 2007 avait permis de démontrer que ces adaptations étaient conformes aux droits constitutionnels fédéral et cantonal.

Le temps écoulé n'était nullement une condition qui déterminait la nécessité d'une nouvelle enquête publique. Le conseil municipal avait pris connaissance des

observations émanant de la troisième enquête publique au début de l'année 1999. Huit ans après, le RPUS avait pu être adopté. La durée des débats résultait précisément des observations formulées, dont celles de la SHG, ainsi que des exigences de l'Etat. Sur le fond, entre 1998 et 2007, le RPUS n'avait subi aucune modification fondamentale. Ainsi, notamment, le nombre de secteurs avait été diminué, leur nombre ne se justifiant plus. D'autres modifications avaient été apportées afin de rendre le RPUS plus compréhensible. La SHG se bornait d'ailleurs à évoquer des modifications sans démontrer en quoi sa situation s'était aggravée depuis le projet mis à l'enquête publique en 1998.

12. La SHG a répliqué le 12 septembre 2008.

Le projet avait subi de nombreuses modifications entre la dernière enquête publique et son adoption. Preuve en était la durée et les renvois en commission ainsi que les commentaires et amendements proposés par le département compétent à l'époque. De plus, les observations formées en 1998 n'avaient pas été prises en compte. Trois versions différentes du plan avaient existé depuis 1998. Or, les plans adoptés sans que la procédure prévue à l'article 33 alinéa 1 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700) ne soit respectée étaient frappés de nullité. Le nombre de secteur avait été revu sans que les personnes concernées ne puissent s'exprimer.

L'obligation du maintien de l'affectation hôtelière de tous les hôtels situés en ville dépassait largement l'objectif de maintenir et rétablir l'habitat en ville mais avait pour but de favoriser le tourisme à Genève. Il s'agissait d'une mesure de politique économique, ce qui n'était pas admissible.

13. Le 22 janvier 2009, le Conseil d'Etat a dupliqué.

La seule modification matérielle existant entre le projet soumis à l'enquête en 1998 et la version adoptée du RPUS consistait en la suppression de la fixation d'un taux minimum d'espaces verts de 25% prévu dans les anciens sous-secteur 2.2. Cette unique modification allait dans le sens d'une diminution des contraintes pour les propriétaires. Le reste des modifications concernait la rédaction du règlement, sa clarté et la diminution du nombre de secteurs, modification formelle qui n'avait impliqué aucune modification matérielle, les taux des SBP supplémentaires dévolues aux logements et aux espaces verts fixés par le RPUS étaient restés identiques à ceux proposés en 1998. Une quatrième mise à l'enquête n'était dès lors pas nécessaire.

Le pouvoir d'examen du Tribunal administratif étant complet en la matière, une éventuelle violation du droit d'être entendu, portant sur une disposition modifiée depuis l'enquête publique, serait réparée dans le cadre de la procédure de recours.

La LaLAT ne subordonnait pas l'adoption de plans d'affectation du sol à l'adoption préalable des plans directeurs communaux. A défaut, aucun plan localisé de quartier ne pourrait être adopté en ville tant que le plan directeur communal n'avait pas été adopté. En outre, un tel motif serait irrecevable en tant qu'il est invoqué par des particuliers, pour lesquels le plan directeur communal ne peut produire d'effets et qui ne sont pas habilités à le contester.

Le maintien de l'affectation hôtelière des bâtiments répondait au but prévu par l'article 15 alinéa 1 LExt, soit de favoriser une implantation des activités qui soit harmonieuse et équilibrée.

14. Le 23 janvier 2009, le conseil municipal a dupliqué. Il demandait le versement d'une indemnité de procédure car il n'avait pas de service juridique propre et avait dû mobiliser une collaboratrice de l'unité juridique du département des constructions et des technologies de l'information (DCTI).

L'article 11 RPUS, qui s'appliquait à la SHG et à ses membres, n'avait subi aucune modification depuis 1998.

Bien que les lettres reçues par le Conseil d'Etat ne soient pas considérées comme des oppositions, elles avaient reçu une réponse. Elles avaient entraîné la remise d'un rapport selon l'article 47 OAT de la part du conseil administratif de la ville qui, sans ces observations, n'aurait pas été sollicité.

En plus de prévoir une exception au maintien de l'affectation hôtelière à l'article 11 RPUS, l'article 14 RPUS relatif aux dérogations était également applicable. Ces articles laissaient un large pouvoir d'appréciation aux autorités d'exécution excluant toute violation du principe de proportionnalité.

15. Les duplicques ont été transmises aux parties le 27 janvier 2009.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable à ces égards (art. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - LOJ - E 2 05 ; art. 63 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
2. A qualité pour recourir quiconque est atteint par le règlement et a un intérêt digne de protection à ce qu'il soit annulé ou modifié (art. 15F al. 2 LExt).

Le recours corporatif suppose que l'entité en cause dispose de la personnalité juridique, que ses statuts la chargent d'assurer la défense des intérêts de ses membres, que la majorité, ou tout au moins un grand nombre de ces derniers, soit touchée et enfin que ses membres possèdent, à titre individuel, la

qualité pour recourir (ATF 130 II 519 ; 130 I 85 ; Arrêt du Tribunal fédéral 1A.83/2006 du 1^{er} juin 2007, consid. 2.6 ; B. BOVAY, Procédure administrative, Berne 2000, p. 363).

La recourante est une association d'hôteliers exploitant des établissements dans le canton de Genève. Selon ses statuts (en ligne à l'adresse <http://www.shg-ge.com/images/pdf/Statuts.pdf> [consulté le 9 avril 2009]), peut être admise en qualité d'établissement membre, toute entreprise, quelle que soit sa forme juridique, qui exploite un hôtel en tant que locataire, propriétaire ou en vertu d'un contrat de gestion (art. 6.1 Statuts SHG). L'un des buts de la SHG est la défense des intérêts de ses membres, tant à l'échelon national que régional ou cantonal (art. 2.1 Statuts SHG). La qualité pour recourir de la SHG doit ainsi être admise, ses membres ayant eux-mêmes, pour la majorité d'entre-eux sis en ville, cette qualité à titre individuel.

3. La recourante invoque en premier lieu une violation de son droit d'être entendue du fait qu'elle n'a pas pu se prononcer sur les modifications apportées au RPUS entre la dernière enquête publique et son adoption.
 - a. En matière de plan d'affectation, un propriétaire a le droit d'être entendu avant l'attribution définitive de son bien-fonds à une zone prévue par un plan d'affectation. Sous l'angle de l'article 33 LAT, le Tribunal fédéral a jugé qu'il suffisait que le plan modifié soit publié et puisse être attaqué par la voie soit de l'opposition, soit du recours, auprès d'une autorité cantonale ou communale disposant d'un plein pouvoir d'examen (ATF 114 Ia 238-239, 119 consid. 4a, 107 Ia 273 ; RDAF 1990 p. 127).
 - b. Le Tribunal fédéral a jugé que lorsque le projet était modifié après avoir été soumis à l'enquête publique, une nouvelle enquête n'était nécessaire que si la modification s'avérait essentielle. Il a précisé qu'une modification était essentielle si elle pouvait donner lieu à des objections qui n'avaient pas encore été soulevées contre l'ancienne version (B. WALDMANN, P. HÄNNI, Raumplanungsgesetz, Bern 2006, ad. Art. 33, p. 765 et les références citées ; ATF 98 Ia 475 et 478)
 - c. Il convient de déterminer les modifications apportées au RPUS pendant ce délai. A cet égard, la recourante se réfère simplement au tableau synoptique élaboré par le conseil municipal, ce qui suffirait à démontrer que des modifications importantes ont été apportées au RPUS. La seule modification concrète alléguée par la recourante est celle d'une nouvelle délimitation des secteurs.

A la vue des deux textes et des plans, les modifications principales sont les suivantes :

- la suppression du chapitre consacré aux IUS, faisant suite à l'adoption par le Grand Conseil d'une modification de l'article 15C LExt ;
- la réduction de cinq à trois du nombre des secteurs, en conséquence de la suppression des IUS. Les limites territoriales de ces secteurs non pas été modifiées et le pourcentage minimum de logements de même que le taux d'espaces verts sont demeurés inchangés pour chaque parcelle concernée, hormis la suppression pour les parcelles situées dans un ancien sous-secteur de l'obligation de prévoir 25% d'espace vert ;
- l'article 9 RPUS, qui concerne l'affectation des rez-de-chaussée, a subi des modifications rédactionnelles portant sur la notion de « locaux fermés au public » et de celle d'affectation à des « activités accessibles au public ». Le but de l'article n'a pas été modifié, puisqu'il vise toujours à préserver l'animation de la ville par le maintien d'une affectation ouverte au public des rez-de-chaussée ;
- l'article 10 s'est vu adjoindre un nouvel alinéa portant sur le régime applicable aux démolitions/reconstructions ou de changement d'affectation d'immeubles n'ayant pas une destination administrative, industrielle, commerciale ou culturelle pour lesquels le nouveau bâtiment doit être affecté au logement selon les taux fixés par l'article 7 ;
- la rédaction de l'article 14 relatif aux dérogations a été modifiée.

Il faut relever que l'article 11 RPUS, concernant les hôtels, n'a pas été modifié du tout.

Au vu de ce qui précède, force est de constater que les modifications apportées au RPUS depuis la dernière enquête publique ne peuvent être qualifiées d'essentielles ou d'importantes et ne lui confèrent pas le statut d'un nouveau projet qui aurait nécessité une enquête publique.

d. Cela étant, en matière de PUS, le droit genevois ne prévoyant pas de procédure d'opposition, le recours au Tribunal administratif disposant d'un plein pouvoir d'examen est ouvert (T. TANQUEREL, *Le contentieux de l'aménagement du territoire*, in 3ème journée du droit de la propriété, 2000, p.10).

A cet égard, l'autorité de recours doit contrôler tant la constatation des faits et l'application du droit que l'opportunité, tout en préservant la liberté d'appréciation dont les communes ont besoin dans l'accomplissement de leurs tâches (art. 2 al. 3 LAT). Cette liberté d'appréciation implique qu'une mesure d'aménagement appropriée doit être confirmée, l'autorité de recours n'étant pas habilitée à lui substituer une autre solution qui serait également appropriée. Elle implique aussi que le contrôle de l'opportunité s'exerce avec retenue sur des points concernant principalement des intérêts locaux, tandis que, au contraire, la prise en considération adéquate d'intérêts d'ordre supérieur, dont la sauvegarde incombe au

canton, devra être imposée par un contrôle strict (ATF 127 II 238 consid. 3b/aa p. 242 ; Arrêt du Tribunal fédéral 1C_17/2008 consid. 2.4.1).

En l'espèce, outre le fait que la recourante se soit exprimée à plusieurs reprises au sujet du RPUS en cours de son élaboration et même après son adoption par le conseil municipal, elle a utilisé la voie du recours en reprenant les mêmes griefs déjà exposés auparavant.

En conséquence, le grief de la recourante tiré de la violation du droit d'être entendu doit être écarté.

4. Sur le plan formel, la recourante se plaint également d'une violation de l'article 15D lettre a LExt. Outre les modifications faites au projet soumis à la dernière enquête publique, l'écoulement du temps imposait à lui seul une nouvelle enquête.

Le PUS est un plan d'affectation (Arrêt du Tribunal fédéral du 11 janvier 1989 1P.376/1989 - RDAF 1990 p. 127 ; ATF 112 Ia 268 ; ATA/282/2006 du 23 mai 2006 ; ATA/553/2002 du 17 septembre 2002). Lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectations font l'objet des adaptations nécessaires (art. 21 al. 1 LAT). Les textes allemand et italien de cette disposition indiquent plus clairement la démarche en deux étapes qu'elle prévoit : si les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans seront réexaminés et si alors le besoin s'en fait réellement sentir, ils seront adaptés (T. TANQUEREL, Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Zürich 1999, ad. art. 21, p. 12). Le droit genevois prévoit également que si les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation sont réexaminés et, si nécessaire, adaptés (art. 13A LaLAT).

Ces principes sont repris dans la LExt puisque tout projet de plan d'utilisation du sol et son règlement d'application doivent obligatoirement être soumis à une enquête publique aussi large que possible, menée conformément à l'article 5 alinéas 1 et 2 LExt (art. 15D let. a LExt). Lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans font l'objet des adaptations nécessaires (art. 15E LExt).

Au vu de ce qui précède, force est de constater que l'écoulement du temps à lui seul n'est pas prévu par le droit fédéral ou cantonal comme fondant une obligation de soumettre à nouveau à une enquête publique un plan d'affectation. Seule une modification sensible des circonstances, qui imposerait un réexamen et une éventuelle adaptation des plans, créerait cette obligation.

En l'espèce, le délai de 9 ans et deux mois séparant la fin de la dernière enquête publique (18 décembre 1998) de l'approbation par le Conseil d'Etat du RPUS (27 février 2008) ou celui de huit ans correspondant aux travaux du conseil

municipal suite à la dernière enquête publique, bien qu'étant longs, ne sont pourtant pas exceptionnels à Genève, notamment s'agissant de l'adoption de plan de zones ou de PLQ. De plus, le RPUS s'applique à une surface dépassant de loin la plus part de celles couvertes par d'autres plans usuellement adoptés et implique également de nombreux intérêts publics et privés, dont la pesée a donné lieu à des débats nourris au sein du conseil municipal et de nombreuses lettres d'observation. En outre, la procédure d'adoption des PUS ne prévoyant pas d'opposition formelle, les discussions préalables sont susceptibles d'être allongées pour tenir compte de tous les points de vue. A cela s'ajoute que des oppositions, hors procédure, dont celle de la recourante, ont été faites au Conseil d'Etat qui a obtenu un rapport fondé sur l'article 47 OAT avant de donner son approbation au RPUS.

En conséquence, le grief tiré de la durée des travaux du conseil municipal doit être rejeté.

5. Il convient d'examiner maintenant si une modification sensible des circonstances à l'origine de la réglementation et du plan est réalisée en l'espèce.

Les plans d'affectation font l'objet des adaptations nécessaires lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées (art. 21 al. 2 LAT). Selon le Tribunal fédéral, cette disposition tend à assurer à la planification une certaine stabilité, sans laquelle les plans d'aménagement ne peuvent remplir leurs fonctions (ATF 128 I 190 ; ATF 127 I 103 consid. 6b p. 105; ATF 124 II 391 consid. 4b p. 396; ATF 123 I 175 consid. 3a p. 182 et les arrêts cités). 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 120 Ia 227 consid. 2b p. 232). Ceux-ci doivent être révisés lorsque les circonstances déterminantes se sont modifiées depuis leur adoption. Toutefois, plus le plan est d'adoption récente et les modifications à apporter importantes, plus les motifs qui justifient ces modifications doivent être impérieux. Les circonstances à prendre en considération peuvent être de fait ou de droit (ATF 127 I 103 consid. 6b p. 105).

Ainsi, les circonstances à prendre en compte, au sens de l'article 21 alinéa 1 LAT et 15E LExt, sont celles en lien avec les buts de la réglementation et celles ayant fondé les choix faits dans le plan qui la concrétise. Les PUS visent à maintenir et rétablir l'habitat dans les quatre premières zones de construction au sens de l'article 19 LaLAT et dans les zones de développement, d'y favoriser une implantation des activités qui soit harmonieuse et équilibrée, tout en garantissant le mieux possible l'espace habitable et en limitant les nuisances qui pourraient résulter de l'activité économique (art. 15A al. 1 LExt). Pour atteindre ces buts, les PUS donnent une ligne directrice quant à l'affectation du territoire communal en le répartissant notamment en terrains à bâtir et espaces verts. Les premiers sont répartis dans des secteurs aux prépondérances d'intérêt public, d'habitation ou de logements et de travail ou d'emplois (art. 15B al. 1 et 2 LExt). Les règlements

d'application définissent les taux de répartition dans les différents secteurs afin d'assurer notamment un équilibre entre l'habitat et l'artisanat, le commerce, l'administration, tant publique que privée, et les secteurs de détente (art. 15C LExt).

En l'espèce, la recourante n'allègue aucun changement de circonstances concret et se réfère uniquement à l'écoulement du temps. Par ailleurs, rien ne permet de retenir qu'un changement significatif, lié à l'aménagement du territoire en ville, aurait eu lieu dans le délai d'adoption du RPUS. Ainsi, notamment, ne constitue pas un tel changement l'adoption d'un nouveau plan directeur cantonal le 21 septembre 2001, mis à jour en 2007, qui retient dans ses objectifs décrits au chapitre 2.12 du concept de l'aménagement cantonal pour les trois premières zones ordinaires :

- mettre un frein à la densification des quartiers anciens ;
- requalifier et développer les espaces publics, favoriser l'installation d'équipements publics ;
- maintenir l'habitat et le rétablir au centre ville.

Le chapitre 2.14 de ce concept retient, s'agissant du « tissu urbain », l'objectif de compléter l'ensemble différencié des espaces verts, parcs de quartier, de ville, régionaux, en fonction de l'urbanisation, notamment par le biais de compensations écologiques.

Ces objectifs ne sont à l'évidence pas opposés à ceux du RPUS et ne peuvent être qualifiés de nouvelles circonstances au sens développé ci-dessus. Il convient d'ajouter, sur le plan des modifications législatives, que toute modification aux articles 15A à 15G LExt qui fondent les PUS est soumise obligatoirement à l'approbation du conseil général, depuis l'entrée en vigueur des articles 53A et 160F de la Constitution de la République et canton de Genève du 24 mai 1847 (Cst Ge - A 2 00), le 20 janvier 2007. L'adoption de ces dispositions constitutionnelles démontre également l'actualité des circonstances ayant fondé l'adoption des articles de la LExt concernant les PUS.

S'agissant des circonstances de fait, la pénurie de logements vacants à Genève n'a pas subi de changement significatif, le taux de vacance étant de moins de 2% depuis 1985. S'agissant du dépeuplement urbain que le RTPUS et le RPUS visent à contrer, un retournement de tendance est amorcé à Genève puisque la ville comptait en 2007, 29'000 habitants de plus qu'en 1980. Ce phénomène est unique en Suisse (Evolution de la population résidente des villes suisses de + 30'000 habitants de 1950 à 2002, OCSTAT 2004) et résulterait des effets conjugués du RTPUS et de la LDTR, aux dires des intimés.

Au vu de ce qui précède, une obligation de réexamen du RPUS fondé sur un changement de circonstances ne peut être retenue et le grief de la recourante sera écarté.

6. La recourante estime qu'en l'absence de plan directeur communal, le RPUS ne saurait être adopté sans violer le système de hiérarchie des normes de l'aménagement du territoire.

Il est douteux que ce grief soit recevable dans la mesure où les plans directeurs communaux ne produisent aucun effet juridique à l'égard des particuliers. Quoiqu'il en soit, il est infondé.

Depuis le 25 janvier 2003, la LaLAT prévoit que les communes sont tenues d'adopter un plan directeur communal qui fixe les orientations futures de l'aménagement de tout le territoire d'une ou plusieurs communes. Ce plan doit être compatible avec les exigences de l'aménagement du territoire du canton contenues notamment dans le plan directeur cantonal (art. 11 bis al. 1 et 3 LaLAT).

L'article 1 alinéa 3 RPUS indique que la réglementation prend en compte la planification directrice en force au moment de son adoption.

En toute logique, le plan directeur communal de la ville n'étant pas encore réalisé, le RPUS ne peut en tenir compte et la LAT n'indique pas qu'aucun plan de zone, plan localisé de quartier ou PUS ne peut être adopté en l'absence d'un plan directeur communal en force. La conception de la hiérarchie des divers plans telle que la retient la recourante reviendrait à empêcher sans fondement toute adoption de plans d'affectation.

En conséquence, ce grief sera écarté.

7. La recourante se plaint d'une atteinte disproportionnée à sa liberté économique et d'une violation de la garantie de la propriété, réalisée par le biais de l'article 11 RPUS.

a. Aux termes de l'article 36 alinéa 1 Cst. toute restriction d'un droit fondamental doit être fondée sur une base légale; les restrictions graves doivent être prévues par une loi; les cas de danger sérieux, direct et imminent sont réservés. Toute restriction d'un droit fondamental doit être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui (art. 36 al. 2 Cst.) et proportionnée au but visé (art. 36 al. 3 Cst.). L'essence des droits fondamentaux est inviolable (art. 36 al. 4 Cst.).

b. Selon l'article 27 alinéa 1 Cst., la liberté économique est garantie. Elle comprend notamment le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative privée et son libre exercice (art. 27 al. 2 Cst.). Cette liberté

protège toute activité économique privée, exercée à titre professionnel et tendant à la production d'un gain ou d'un revenu (ATF 128 I 19 consid. 4c.aa p. 29 ; Message du Conseil fédéral du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle Constitution fédérale, in FF 1997 I 1 ss p. 176). Elle peut être invoquée aussi bien par les personnes physiques que par les personnes morales (Arrêts du Tribunal fédéral 2P.162/2002 du 11 novembre 2002, consid. 3.1 ; 2P.38/2001 du 30 août 2002, consid. 3.2 ; FF 1997 I 1 ss p. 179).

Les restrictions à la liberté économique peuvent prendre la forme de prescriptions cantonales instaurant des mesures de police proprement dites, mais également d'autres mesures d'intérêt général tendant à procurer du bien-être à l'ensemble ou à une grande partie des citoyens ou à accroître ce bien-être, telles que les mesures sociales ou de politique sociale. Ces restrictions cantonales doivent reposer sur une base légale, être justifiées par un intérêt public prépondérant et, selon le principe de la proportionnalité, se limiter à ce qui est nécessaire à la réalisation des buts d'intérêt public poursuivis. Les restrictions cantonales à la liberté économique ne peuvent toutefois se fonder sur des motifs de politique économique et intervenir dans la libre concurrence pour favoriser certaines formes d'exploitation en dirigeant l'économie selon un certain plan, à moins que cela ne soit prévu par une disposition constitutionnelle spéciale (Arrêt du Tribunal fédéral 2P.162/2002 du 11 novembre 2002, consid. 3.1 ; Arrêt du Tribunal fédéral 2P.38/2001 du 30 août 2002, consid. 3.2; ATF 128 I 3, consid. 3a et b p. 9; ATF 125 I 209 consid. 10a p. 221 et la jurisprudence citée).

c. Outre la défense des droits individuels et celle de la valeur des biens mobiliers ou immobiliers, la garantie de la propriété énoncée par l'article 26 Cst. comprend la faculté d'accéder librement à l'état de propriétaire, dans une perspective aussi bien privée que commerciale. Couplée à la liberté économique protégée par l'article 27 Cst., elle s'étend aux mesures qui visent à la conclusion d'un acte de vente aux fins de transférer la propriété d'un bien-fonds, comme indiqué ci-dessus. L'exercice d'un droit de préemption par une collectivité publique constitue par conséquent une restriction dans l'exercice de ces deux garanties constitutionnelles. Pour être admissible, une telle restriction doit répondre aux exigences de l'article 36 Cst., à savoir reposer sur une base légale, répondre à un intérêt public et respecter le principe de la proportionnalité (J.-F. AUBERT/P. MAHON, *Petit Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse* du 18 avril 1999, Zurich 2003, p. 225 et 241).

d. La disposition litigieuse prévoit que les bâtiments affectés à un établissement hôtelier conservent en règle générale leur affectation en cas de transformation ou de démolition-reconstruction. S'il est démontré que l'exploitation hôtelière ne peut pas être poursuivie, pour d'autres motifs qu'un prix d'acquisition excessif de l'immeuble, ce dernier peut, toutefois, être affecté à une autre forme d'habitation et, pour partie, à des activités pour autant que celles-ci

n'occupent pas plus de 30% des surfaces brutes de plancher de l'immeuble (art. 11 RPUS).

Le RPUS contient également une disposition dérogatoire plus générale. Le Conseil d'Etat ou le département du territoire peuvent exceptionnellement, avec l'accord du conseil municipal dans le cadre de plans d'affectation, ou du conseil administratif en matière d'autorisation de construire, déroger aux dispositions du règlement lorsqu'une utilisation plus judicieuse du sol ou des bâtiments l'exige impérieusement (art. 14 al. 1 RPUS).

e. Dans un arrêt concernant une disposition contenue dans la LDTR, le Tribunal fédéral a jugé que l'interdiction générale, sur tout le territoire cantonal, de transformer en locaux commerciaux des hôtels destinés à l'hébergement d'une clientèle de passage, constituait une mesure de politique économique visant à favoriser le tourisme à Genève et n'était de ce fait pas couverte par les buts de la loi, soit de combattre la pénurie des logements qui répondent par leur catégorie et leur prix aux besoins prépondérants de la population (ATF 111 Ia 29 - SJ 1985 p. 552).

Le Tribunal fédéral a aussi été amené à jugé de la conformité d'une disposition identique à l'article 11 RPUS, contenue dans le plan de site de la rade de Genève, avec la garantie de la propriété et la liberté économique. Il a relevé que les restrictions à la liberté économique ne violait pas cette dernière aussi longtemps qu'elles étaient nécessaires à l'aménagement en question. Le but poursuivi était différent de celui de la LDTR notamment parce que la protection du site de la rade englobait celle des établissements prestigieux. Un tel plan pouvait, sans violer la Constitution, imposer le maintien de l'affectation hôtelière et imposer une quote-part de logements en cas de transformation de ces bâtiments car la règle n'avait pas pour but de favoriser le tourisme comme branche de l'économie, mais de maintenir aux abords de la rade l'activité hôtelière comme l'un des éléments essentiels de la vie et de l'animation du quartier. Il soulignait qu'il s'agissait là du seul moyen pour atteindre l'objectif fixé (ATF 126 I 219 - SJ 1995 p. 85).

En l'espèce, force est de constater que ce raisonnement s'applique également à la disposition litigieuse qui ne fait qu'étendre à la ville une mesure existante pour certains quartiers. Le RPUS, a également pour objectif de maintenir une animation dans les quartiers urbains répondant en cela à l'un des objectifs de l'article 15 alinéa 1 LExt qui est de « favoriser une implantation des activités qui soit harmonieuse et équilibrée, tout en garantissant le mieux possible l'espace habitable ».

S'agissant plus particulièrement de la proportionnalité de la mesure, celle-ci est propre à atteindre l'objectif visé et respecte les exigences développées ci-dessus dans la mesure où la viabilité des établissements est prise en compte dans

l'application de l'obligation du maintien de l'affectation et que la disposition laisse à l'autorité d'application une certaine marge d'appréciation. A cela s'ajoute qu'une clause dérogatoire générale existe et qu'elle n'est pas manifestement inapplicable.

Quand à l'obligation de prévoir 70% de logement en cas de changement d'affectation, le Tribunal fédéral a déjà jugé, s'agissant du RTPUS entre autres, qu'un plan fixant un quote-part d'utilisation à des fins d'habitation répondait à un intérêt public prépondérant qui l'emportait sur l'intérêt privé à disposer du droit de propriété (Arrêt du Tribunal fédéral 1P.376/1989 du 11 janvier 1990 - RDAF 1990 p. 127 ; ATF 111 Ia 93 consid. 2b).

En conséquence, le grief invoqué est infondé.

8. Le grief d'inégalité de traitement avec les hôtels de la périphérie est également infondé. D'une part, en matière d'aménagement du territoire, l'égalité de traitement n'a qu'une portée réduite et se confond avec l'interdiction de l'arbitraire (Arrêts du Tribunal fédéral 1P.444/2001 du 29 novembre 2001 ; 1P.416/2000 du 3 octobre 2000). D'autre part, la situation des hôtels sis hors de la ville n'est absolument pas comparable, ceux-ci étant hors du champ d'application du RPUS et de ce fait soumis à d'autres autorités de décisions en la matière.

9. En tous points infondés, le recours sera rejeté.

Un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge de la recourante qui succombe. Aucune indemnité de procédure ne sera allouée au conseil municipal de la ville, bien qu'il y ait conclu. Selon une jurisprudence constante, le tribunal de céans considère que la ville est une collectivité publique suffisamment importante pour disposer de son propre service juridique. Ce principe a été développé dans des causes impliquant le conseil administratif (ATA/145/2008 du 1^{er} avril 2008 ; ATA/233/2006 du 2 mai 2006) mais est également valable pour le conseil municipal, qui doit pouvoir disposer des services juridiques de l'exécutif.

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 16 avril 2008 par la Société des hôteliers genevois contre la décision du Conseil d'Etat du 27 février 2008 ;

au fond :

le rejette ;

met un émolument de CHF 1'500.- à la charge de la Société des hôteliers genevois ;

dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité de procédure ;

dit que, conformément aux articles 82 et suivants de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'article 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi

communique le présent arrêt à Me Jean-Marc Siegrist, avocat de la recourante, au Conseil d'Etat, au conseil municipal de la Ville de Genève, appelé en cause, ainsi qu'à l'office fédéral du développement territorial.

Siégeants : Mme Bovy, présidente, M. Thélin, Mmes Hurni et Junod, M. Dumartheray, juges.

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste adj. :

M. Tonossi

la présidente :

L. Bovy

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :