

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3175/2019-INIT

ACST/9/2020

COUR DE JUSTICE

Chambre constitutionnelle

Arrêt du 6 février 2020

dans la cause

COMITÉ DE L'INITIATIVE « POUR UN DÉVELOPPEMENT COHÉRENT ET RESPONSABLE DES GRANDS ESSERTS »

et

Madame A _____

et

Monsieur B _____

et

Monsieur C _____

et

Monsieur D _____

et

Monsieur E _____

représentés par Me Zoltan Szalai, avocat

contre

COMMUNE DE VEYRIER

représentée par Me François Bellanger, avocat

EN FAIT

- 1) Madame A_____ et Messieurs B_____, C_____, D_____ et E_____ sont des citoyens suisses domiciliés sur le territoire de la commune genevoise de Veyrier (ci-après : la commune), où ils exercent leurs droits politiques.
- 2) Selon le plan directeur cantonal (ci-après : PDCn) 2015, le lieu-dit « Les Grands Esserts », situé au nord de la commune, sur le plateau de Vessy, constituait un site envisagé pour l'extension urbaine dans la zone agricole, à moyen ou long terme.
- 3) En 2004, l'État de Genève (ci-après : l'État) a piloté une étude qui a conclu au caractère réalisable de l'urbanisation de ce quartier, avec un potentiel de plus de mille logements.
- 4) Le 3 mai 2012, l'État et la commune ont conclu un accord relatif à l'urbanisation des Grands Esserts, aux termes duquel celle-ci interviendrait en deux phases, la première comportant la réalisation de 80'000 m² de surface brute de plancher d'ici fin 2030 sur une portion du périmètre. Cette première phase interviendrait en trois étapes visant chacune la construction d'immeubles pour l'habitation, le commerce et l'administratif (première étape de fin 2016/début 2017 à fin 2020, deuxième étape de début 2020 à fin 2023, troisième étape de début 2023 à fin 2026), donnant lieu à l'élaboration d'un ou plusieurs plans localisés de quartier (ci-après : PLQ).
- 5) Le 14 septembre 2012, le Grand Conseil a adopté la loi 10925 modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune, créant une zone de développement 3 et deux zones de bois et forêts au lieu-dit « Vessy, Les Grands-Esserts ».
- 6) Le 20 septembre 2013, le Grand Conseil a adopté le PDCn 2030, dans lequel le grand projet des Grands Esserts figurait parmi les projets prioritaires d'urbanisation du canton.
- 7) Le 1^{er} décembre 2014, le département de l'aménagement, du logement et de l'énergie, devenu depuis lors le département du territoire (ci-après : DT), a élaboré un avant-projet de PLQ n° 29'983-542 concernant la pièce urbaine « Maison de Vessy » (ci-après : le PLQ « Maison de Vessy »), qui était voué à compter deux cent trente logements et constituait le premier PLQ de la première phase du projet, divisé en cinq PLQ distincts, dont la pièce urbaine « Beaux-Champs », destinée à comporter un centre commercial et quatre-vingt logements.

- 8) Par publication dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève (ci-après : FAO) du 15 décembre 2014, un comité d'initiative (ci-après : le comité) composé de Mme A_____, et MM. B_____, C_____, D_____ et E_____, dont ce dernier était désigné mandataire, a lancé l'initiative populaire communale intitulée « Pour un développement cohérent et responsable des Grands Esserts » (ci-après : l'initiative), qui avait la teneur suivante :
- « Le Conseil municipal de la ville de Veyrier exerce son droit d'initiative pour l'adoption d'un PLQ régissant l'intégralité du périmètre des Grands Esserts visé par l'étape 1 de la première phase – tel que délimité par le document intitulé "plan d'ensemble des Grands Esserts" de novembre 2014 -, dans le respect des principes essentiels suivants :
- a. le périmètre mentionné ci-dessus fait l'objet d'un seul PLQ ;
 - b. 285 logements sont prévus au maximum sur le périmètre, à destination prioritaire, pour partie d'entre eux, des habitants de la commune ;
 - c. une mixité sociale (répartition équilibrée entre les logements PPE, logements sociaux, etc.) est assurée dans les limites de la législation ;
 - d. des surfaces commerciales sont réparties sur le périmètre parmi lesquelles un centre commercial communal de maximum 3'500 m² ;
 - e. toutes les cessions de droits nécessaires à l'équipement public (y compris les mesures destinées à permettre d'assurer une mobilité sereine, dans le respect des règles environnementales de planification) sont, dans les limites de la loi, assurées. »
- 9) Par arrêtés publiés respectivement dans la FAO du 24 avril 2015 et dans celle du 28 juillet 2015, le Conseil d'État a constaté l'aboutissement de l'initiative et l'a déclarée valide.
- 10) Le 2 octobre 2015, le conseil administratif de la commune (ci-après : le conseil administratif) a rendu son rapport au sujet de la prise en considération de l'initiative, laquelle pouvait être retirée au regard des réponses adéquates apportées aux questions des initiants. Ainsi, les planifications prévues étaient respectivement, pour la pièce urbaine « Maison de Vessy », une entrée en force du PLQ et le dépôt de la requête d'autorisation de construire en 2016, un démarrage des travaux en 2018 et la livraison des logements en 2020, et, pour la pièce urbaine « Beaux-Champs », l'engagement du processus d'établissement du PLQ en 2016, le dépôt de la requête d'autorisation de construire en 2017, le démarrage des travaux en 2019 et la livraison du centre commercial et des logements en 2021. Des assurances étaient en outre accordées sur les autres points de l'initiative.
- 11) Le 30 octobre 2015, le comité a transmis au conseil administratif ses observations au sujet de ce rapport, maintenant en l'état son initiative mais ne s'opposant pas à l'élaboration d'un contreprojet. En particulier, un développement cohérent et harmonieux du futur quartier exigeait que l'implantation de commerces en nombre suffisant intervienne simultanément à l'arrivée des premiers habitants.
- 12) Le 10 novembre 2015, le conseil municipal de la commune (ci-après : le conseil municipal) a décidé de donner un préavis favorable au projet

de PLQ « Maison de Vessy », sous six conditions, parmi lesquelles la mise en service des aménagements routiers et des nouvelles lignes de bus dans le même délai que l'arrivée des premiers habitants, et le respect des normes fédérales en matière de protection contre le bruit.

- 13) Le 19 avril 2016, le conseil municipal a accepté l'initiative, chargeant le conseil administratif d'élaborer un projet de mise en œuvre.
- 14) Par arrêté du 27 avril 2016, le Conseil d'État a approuvé le PLQ « Maison de Vessy ». Les recours interjetés contre cet arrêté ayant été rejetés par la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative ; ATA/251/2018 du 20 mars 2018), ce qu'a confirmé le Tribunal fédéral (arrêt 1C_229/2018 du 18 juillet 2019), ce PLQ est entré en force.
- 15) Le 2 juin 2016, le conseil administratif a adressé au conseil municipal une proposition de mise en œuvre de l'initiative, comportant un rapport évoquant les invites de celle-ci au regard de l'état d'avancement du projet des Grands Esserts et un projet de délibération. Il indiquait en particulier que la demande d'adoption d'un seul PLQ pour les pièces urbaines « Maison de Vessy » et « Beaux-Champs » n'était plus en adéquation avec l'état d'avancement des projets.
- 16) Cette proposition a été renvoyée à la commission des Grands Esserts du conseil municipal (ci-après : la commission), qui a rendu son rapport le 15 décembre 2016, préavisant favorablement une nouvelle version du projet de délibération, qui intégrait désormais une demande de crédit de CHF 120'000.- pour l'accompagnement de la mise en œuvre des PLQ des pièces urbaines « Maison de Vessy » et « Beaux-Champs », ainsi que des modifications relatives à la mobilité douce.
- 17) Le 24 janvier 2017, le conseil municipal a adopté la délibération suivante :
- « Le conseil municipal décide, par 12 oui et 10 absentions :
1. D'accompagner la mise en œuvre des PLQ des pièces "Maison de Vessy" et "Beaux-Champs" afin de garantir :
 - a. La réalisation sur le périmètre des PLQ susnommés de 285 logements au maximum et de surfaces commerciales, dont un centre commercial à vocation communale d'au maximum 3'500 m².
 - b. Les travaux de construction des premiers logements de la pièce "Maison de Vessy" ne pourront débiter avant le dépôt de la requête en autorisation de construire pour la pièce "Beaux-Champs - centre commercial et logements".
 - c. Les cessions des terrains nécessaires aux aménagements des espaces publics prévus dans les différents PLQ qui devront être intégrés au domaine public communal.
 2. De concrétiser les autres demandes de l'initiative en donnant mandat au conseil administratif de transmettre les demandes ci-dessous au Conseil d'État et de faire toutes démarches nécessaires pour le suivi de la mise en œuvre de celles-ci :
 - a. Les habitants de la commune devront, à dossier égal, avoir une priorité lors de la première attribution des logements qui seront réalisés dans le périmètre des Grands Esserts.

- b. La mise en place de deux lignes de bus desservant le territoire communal et le quartier des Grands Esserts à l'arrivée des premiers habitants.
 - c. L'appui du canton pour la concrétisation du réaménagement du chemin communal de Pinchat en collaboration avec la Ville de Carouge pour la partie de ce chemin située sur son territoire et du canton pour le secteur du Rondeau de Carouge. Cet appui concerne notamment la négociation des emprises nécessaires sur les parcelles privées concernées.
 - d. Que sur la route de Veyrier, dans le tronçon du Val d'Arve, une piste cyclable ainsi qu'un parcours piétons soient aménagés en site propre afin que ce parcours garantisse la sécurité des divers usagers.
 - e. Que sur la route de Vessy, la capacité du pont actuel soit notablement améliorée, soit par le dédoublement du pont, soit par la suppression des trottoirs existants, permettant ainsi la création d'une voie de bus en site propre, et la construction en aval ou en amont d'une passerelle légère destinée à la mobilité douce piétons-vélos, soit par tout autre moyen garantissant la séparation et la sécurité des divers modes de transport.
 - f. La réalisation des aménagements des routes cantonales de Veyrier et de Vessy pour permettre une meilleure fluidité du trafic.
 - g. La concrétisation du projet de liaisons routières L1 et L2 entre l'autoroute de contournement et la route de Pierre-Grand.
3. D'ouvrir au Conseil administratif un crédit pour la réalisation de ces mesures de CHF 120'000.-.
4. De comptabiliser les dépenses prévues dans le compte des dépenses des investissements, puis de les porter à l'actif du bilan de la commune de Veyrier dans le patrimoine administratif.
5. D'autoriser le Conseil administratif à prélever le montant des dépenses prévues à l'article 2 sur les disponibilités.
6. D'amortir la dépense nette prévue de CHF 120'000.- au moyen de 10 annuités qui figureront au budget de fonctionnement sous la rubrique 79.331 « Amortissement des crédits d'investissements ouverts au Conseil administratif » de 2018 à 2027. »
- 18) Par acte du 30 janvier 2017, le comité ainsi que ses membres ont recouru auprès de la chambre constitutionnelle de la Cour de justice (ci-après : la chambre constitutionnelle) contre cette délibération, concluant à son annulation, au constat d'une violation des droits politiques et à ce qu'il soit fait injonction au conseil municipal d'adopter une mise en œuvre de l'initiative conforme à son texte.
- 19) La commune a conclu au rejet du recours.
- 20) Par arrêt du 30 août 2017 (ACST/14/2017), entré en force pour n'avoir fait l'objet d'aucun recours, la chambre constitutionnelle a partiellement admis le recours, annulé la délibération du conseil municipal du 24 janvier 2017 dans la mesure où elle comportait le refus de concrétiser l'initiative par le biais d'un seul PLQ englobant les pièces urbaines « Maison de Vessy » et « Beaux-Champs » et invité la commune à s'atteler à l'élaboration d'un seul projet de PLQ pour ledit périmètre.

L'initiative devait être comprise comme visant à la modification, voire à l'abrogation du PLQ « Maison de Vessy » afin qu'il comprenne également la pièce urbaine « Beaux-Champs », point central dont s'écartait la délibération litigieuse, alors même que l'adoption d'un seul PLQ ne se heurtait à aucun obstacle juridique et qu'il n'était survenu, subséquemment à l'acceptation de

l'initiative, aucune impossibilité matérielle ou juridique pour sa concrétisation. Dès lors que sur les autres points la délibération litigieuse tendait, en l'état, à réaliser les objectifs de l'initiative, une annulation intégrale de l'acte attaqué n'avait pas lieu d'être. Il importait ainsi que la commune, liée par l'acceptation de l'initiative, recentre ses démarches sur l'élaboration d'un projet de PLQ unique en vue d'aboutir à l'émission dans un premier temps d'un préavis consultatif puis, en cas de préavis favorable, si le projet répondait sur le plan formel aux exigences légales, à l'ouverture par le Conseil d'État d'une enquête publique, à l'issue de laquelle le conseil municipal serait amené à émettre un préavis sous la forme d'une délibération soumise à référendum.

- 21) Le 10 octobre 2017, le conseil municipal a adopté la délibération suivante :
- « Le conseil municipal décide à l'unanimité - 24 oui :
1. D'annuler l'art. 1 let. a, b et c de la délibération du 24 janvier 2017, conformément à l'arrêt de la chambre constitutionnelle du 30 août 2017.
 2. D'engager toutes les démarches utiles afin de présenter un PLQ unique pour les pièces urbaines "Maison de Vessy" et "Beaux-Champs" du périmètre des Grands Esserts dans la mesure du possible en liaison avec le DT et en concertation avec les investisseurs institutionnels intéressés à développer le périmètre des Grands Esserts.
 3. De prélever les dépenses engendrées par ces démarches sur le crédit voté de CHF 120'000.- le 24 janvier 2017.
 4. D'amortir ces dépenses selon les modalités définies par la délibération du 24 janvier 2017. »
- 22) Le 4 décembre 2017, le conseil administratif a écrit au DT, sollicitant l'élaboration d'un PLQ respectant les exigences de l'ACST/14/2017, en particulier l'intégration des pièces urbaines « Maison de Vessy » et « Beaux-Champs » dans un seul PLQ.
- 23) Le 26 janvier 2018, le DT a pris note de cette demande, à laquelle il n'entendait pas répondre favorablement en raison de l'avancement des différentes procédures, en particulier les deux PLQ distincts déjà adoptés pour les pièces urbaines « Maison de Vessy » et « Beaux-Champs ».
- 24) Le 12 mars 2018, le comité a fait savoir au conseil administratif que, malgré le refus du DT, il appartenait à la commune, selon les termes de l'ACST/14/2017, de procéder à l'élaboration d'un PLQ unique, le concours de l'État n'étant dans ce cadre pas impérativement requis.
- 25) Le 5 avril 2018, le conseil administratif a informé le comité qu'il était actuellement à la recherche de mandataires permettant d'élaborer le cahier des charges pour l'appel d'offres à effectuer pour la réalisation d'un PLQ unique.
- 26) Le 2 mai 2018, le conseil administratif a convié le comité à la séance de la commission du 24 mai 2018, lors de laquelle les initiants ont maintenu l'initiative et réitéré leur volonté d'élaboration d'un PLQ unique.

- 27) Le 24 décembre 2018, la commune a fait paraître dans le système d'information sur les marchés publics en Suisse (ci-après : simap ; www.simap.ch) un appel d'offres en procédure ouverte, non soumis aux accords internationaux, intitulé « formalisation d'un PLQ communal pour les Grands Esserts », en vue de trouver des mandataires pour l'élaboration d'un PLQ unique pour les pièces urbaines « Maison de Vessy » et « Beaux-Champs ».
- 28) Le 21 janvier 2019, le comité a demandé au conseil administratif de le renseigner sur l'avancement du dossier.
- 29) Le 30 janvier 2019, le conseil administratif lui a répondu qu'un appel d'offres avait été lancé et publié sur simap et que le crédit d'étude concernant l'élaboration d'un PLQ serait porté à l'ordre du jour de la séance du conseil municipal de mars 2019, l'adjudication du mandat étant liée à l'acceptation de ce crédit.
- 30) Le 13 février 2019, le comité a fait part au conseil administratif de ses inquiétudes, dès lors que la soumission du PLQ unique à un crédit d'étude était susceptible de conduire à un blocage, en cas de refus par le conseil municipal ou les citoyens. L'élaboration du PLQ devait ainsi s'effectuer dans le cadre financier des délibérations des 24 janvier et 10 octobre 2017 et, en cas d'insuffisance du budget, faire l'objet d'un dépassement de crédit. Il le pria de lui indiquer les mesures qu'il entendait prendre afin d'établir le PLQ unique dans les meilleurs délais.
- 31) Le 15 mars 2019, le conseil administratif a informé le comité que, dans la mesure où toutes les soumissions reçues étaient supérieures au crédit voté le 10 octobre 2017, un crédit complémentaire serait demandé au conseil municipal.
- 32) Le 17 avril 2019, le Conseil d'État a adopté le PLQ n° 30038 concernant la pièce urbaine « Beaux-Champs » (ci-après : le PLQ « Beaux-Champs »), qui a fait l'objet de recours actuellement pendants auprès de la chambre administrative dans les causes n° A/2055/2019 et A/2047/2019.
- 33) Le 6 mai 2019, le conseil administratif a adjugé le marché à un bureau d'architectes.
- 34) Lors de sa séance du 14 mai 2019, le conseil municipal a refusé l'entrée en matière sur la proposition du conseil administratif demandant un crédit d'étude complémentaire de CHF 197'000.- pour l'établissement du PLQ unique.
- 35) Le 27 mai 2019, le comité a demandé au conseil administratif, à la suite de la décision prise par le conseil municipal lors de sa séance du 14 mai 2019, de l'informer de ce qu'il entendait faire dans le présent dossier.

- 36) Le 5 juillet 2019, le conseil administratif a répondu au comité qu'il était dans l'attente d'une prise de position du Conseil d'État.
- 37) Le 15 juillet 2019, le comité a rappelé au conseil administratif qu'à teneur de l'ACST/14/2017, il appartenait à la commune d'élaborer un PLQ unique, réitérant sa demande de le renseigner au sujet de l'avancement du dossier.
- 38) Le 2 août 2019, le conseil administratif a répondu au comité qu'il considérait que l'initiative avait été concrétisée par la délibération du conseil municipal du 24 janvier 2017, modifiée et complétée par celle du 10 octobre 2017 faisant suite à l'ACST/14/2017. L'initiative avait dès lors été traitée dans les délais légaux.
- 39) Par acte du 2 septembre 2019, le comité, ainsi que Mme A_____ et MM. B_____, C_____, D_____ et E_____ (ci-après : les recourants) ont recouru auprès de la chambre constitutionnelle contre «l'absence de concrétisation par les autorités politiques» de la commune de l'initiative, concluant au constat d'un déni de justice de la part de la commune et à une violation des droits politiques, à ce qu'il soit enjoint au conseil administratif et au conseil municipal de la commune, sous la menace des peines de l'art. 292 du Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP - RS 311.0), d'adopter une mise en œuvre concrète et effective de l'initiative, ainsi qu'à l'octroi d'une indemnité de procédure.
- Dans son courrier du 2 août 2019, la commune avait indiqué avoir concrétisé l'initiative, alors que tel n'avait pas été le cas. La commune avait fait preuve de mauvaise foi, cherchant à faire abstraction de ses obligations en se retranchant derrière un refus de crédit, alors même que celui précédemment voté n'était pas épuisé. En se limitant à énoncer le fondement politique d'une marche à suivre, la délibération du 10 octobre 2017 ne concrétisait pas non plus l'initiative, dont le délai de mise en œuvre était échu depuis le 19 janvier 2019, ce qui nécessitait l'intervention du juge.
- 40) Le 13 septembre 2019, le juge délégué a demandé aux recourants de se déterminer au sujet de la recevabilité de leur recours, qui n'était pas dirigé contre une décision ou un arrêté en matière de validité des initiatives populaires.
- 41) Le 27 septembre 2019, les recourants ont expliqué que le recours se situait dans le prolongement de l'ACST/14/2017, dont les principes étaient applicables à la présente cause, puisque dans les deux cas la commune avait refusé d'appliquer et de mettre en œuvre l'initiative, de manière à violer leurs droits politiques.
- 42) Le 15 novembre 2019, la commune a conclu à l'irrecevabilité du recours, subsidiairement à son rejet, à ce qu'il soit constaté que l'initiative avait été mise en œuvre par les deux délibérations du conseil municipal du 24 janvier 2017 et

10 octobre 2017 conformément à l'ACST/14/2017 et à l'octroi d'une indemnité de procédure.

Le courrier du conseil administratif du 2 août 2019 ayant une teneur informative seulement, il ne constituait pas une décision à l'encontre de laquelle un recours était ouvert, ni d'ailleurs un acte matériel. Il ne pouvait pas non plus être assimilé à un refus de statuer, étant précisé que seul le conseil municipal était compétent pour la mise en œuvre de l'initiative, lequel avait, le 10 octobre 2017, modifié et complété sa délibération du 24 janvier 2017, de sorte qu'il n'avait commis aucun déni de justice.

Sur le fond, l'initiative avait été mise en œuvre, le conseil administratif ayant entrepris toutes les démarches nécessaires en vue de sa concrétisation, qui ne pouvait toutefois l'être que par une délibération du conseil municipal, laquelle avait été prise le 24 janvier 2017, puis le 10 octobre 2017, dans le délai légal. En vertu du principe de la séparation des pouvoirs, le conseil administratif ne pouvait pas imposer au conseil municipal d'augmenter le crédit pour la réalisation d'un PLQ unique, ce que le législatif avait refusé.

43) Le 22 novembre 2019, le juge délégué a accordé aux parties un délai au 10 janvier 2020, prolongé au 24 janvier 2020, pour formuler toutes requêtes ou observations complémentaires, après quoi la cause serait gardée à juger.

44) Le 13 janvier 2020, les recourants ont persisté dans les conclusions et termes de leur recours.

Il appartenait tant au conseil municipal qu'au conseil administratif de concrétiser l'initiative, ce qu'ils avaient pourtant refusé et matérialisé dans le courrier du 2 août 2019 ainsi que dans le refus du vote du crédit complémentaire, faisant ainsi fi de la volonté populaire.

45) La commune ne s'est pas déterminée à l'issue du délai impartit.

46) Sur quoi, la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

1) a. Selon l'art. 124 let. b de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 (Cst-GE - A 2 00), la Cour constitutionnelle – à savoir la chambre constitutionnelle de la Cour de justice (art. 1 let. h ch. 3 1^{er} tiret de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05) – est compétente pour traiter les litiges relatifs à l'exercice des droits politiques en matière cantonale et communale. Par la loi 11311 du 11 avril 2014 mettant en œuvre la Cour constitutionnelle, le législateur a prévu que la chambre

constitutionnelle connaît des recours en matière de votations et d'élections (art. 130B al. 1 let. b LOJ) ainsi qu'en matière de validité des initiatives populaires (art. 130B al. 1 let. c LOJ), et il a transféré à la chambre constitutionnelle, par une modification de l'art. 180 de la loi sur l'exercice des droits politiques du 15 octobre 1982 (LEDP - A 5 05), la compétence qu'avait jusqu'alors la chambre administrative de connaître des recours contre les violations de la procédure des opérations électorales, indépendamment de l'existence d'une décision (art. 180 aLEDP ; ACST/39/2019 du 27 novembre 2019 consid. 1a et les références citées).

b. Ces trois dispositions légales concrétisent l'art. 124 let. b Cst-GE et doivent s'interpréter à l'aune de l'art. 88 al. 2 de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), selon lequel les cantons ont l'obligation de prévoir une voie de recours contre tout acte d'autorité qui est susceptible de violer les droits politiques cantonaux (y compris communaux) des citoyens, sous réserve des actes du parlement et du gouvernement (ACST/14/2017 précité consid. 2a et les références citées) au sens des art. 34 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) et 44 Cst-GE. Ces deux normes constitutionnelles prévoient, de façon identique à leur al. 2, que la garantie des droits politiques protège la libre formation de l'opinion des citoyens et l'expression fidèle et sûre de leur volonté. L'art. 45 al. 1 Cst-GE précise en outre que les droits politiques ont pour objet la participation aux élections et votations, l'éligibilité, ainsi que la signature des initiatives et des demandes de référendum. Il s'agit de l'ensemble des droits que les membres de l'organe étatique qu'est le corps électoral, c'est-à-dire le « peuple », détiennent pour participer à la prise des décisions de leur communauté politique démocratique que forment respectivement la Confédération, les cantons et les communes (ACST/23/2018 du 9 novembre 2018 consid. 3a et les références citées).

c. Le recours qu'ouvre l'art. 180 LEDP contre les violations de la procédure des opérations électorales indépendamment de l'existence d'une décision ne concerne que des opérations lors desquelles sont mis en œuvre les droits politiques garantis par l'ordre constitutionnel, que la LEDP vise en faisant référence, s'agissant de leurs titulaires, en matière fédérale au droit fédéral, en matière cantonale à l'art. 48 al. 1 et 4 Cst-GE et, en matière communale, à l'art. 48 al. 2, 3 et 4 Cst-GE, ainsi qu'en énonçant, à son titre II (art. 84 à 178), des votations et élections du ressort du corps électoral. Une délibération d'un conseil municipal ne constitue en principe pas un tel acte, comme le seraient les mesures d'organisation de scrutins populaires, le matériel de vote en général, la brochure explicative, des circulaires et des tracts, des interventions d'autorités dans la campagne, de même que la constatation du résultat d'élections ou de votations (ACST/14/2017 précité consid. 2b).

Toutefois, lorsqu'un parlement chargé de mettre en œuvre une initiative conçue en termes généraux ne donne pas une suite adéquate à ce mandat, les citoyens peuvent s'en plaindre par la voie du recours pour violation des droits politiques en invoquant le respect de la volonté des électeurs. Il en va de même en cas de déni de justice, par exemple lorsque le parlement suspend indûment l'étude d'une initiative populaire. Le recours pour déni de justice n'a cependant pas pour objet de permettre un examen de la conformité des solutions proposées avec la volonté des initiants ou avec le droit supérieur, mais seulement de sanctionner un retard injustifié. Les élections indirectes ou les décisions purement internes de l'organe législatif (comme l'organisation des débats ou le refus de suspendre la procédure parlementaire) ne sont en revanche pas soumises au recours pour violation des droits politiques (ATF 141 I 186 consid. 4 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_470/2016 du 10 mars 2017 consid. 1.2 et 1.4 et les références citées ; ACST/14/2017 précité consid. 2b).

d. Les recours en matière de votations et d'élections doivent être formés dans les six jours (art. 62 al. 1 let. c de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10), délai non susceptible d'être suspendu (art. 63 al. 2 let. a LPA ; ACST/14/2017 précité consid. 1b). Ce délai court dès le lendemain du jour où, en faisant montre à cet égard de la diligence commandée par les circonstances, le recourant a pris connaissance de l'irrégularité entachant, selon lui, les opérations électorales (ACST/39/2019 précité consid. 3a et les références citées).

2) a. Sont susceptibles de recours devant les juridictions administratives en général, notamment les décisions (art. 57 LPA) au sens de l'art. 4 LPA. Lorsqu'une autorité mise en demeure refuse sans droit de statuer ou tarde à se prononcer, son silence est assimilé à une décision (art. 4 al. 4 LPA). Une partie peut recourir en tout temps pour déni de justice ou retard non justifié si l'autorité concernée ne donne pas suite rapidement à cette mise en demeure (art. 62 al. 6 LPA).

b. La loi ne contient aucune disposition similaire en matière d'actes normatifs, étant précisé que la protection générale contre le déni de justice et le retard injustifié prévue à l'art. 29 al. 1 Cst. ne peut être invoquée que dans le cadre de l'application du droit, par voie décisionnelle, et non de son élaboration (ATF 137 I 305 consid. 2.4 ; 130 I 174 consid. 2.2).

c. Statuant sur le recours dirigé contre le refus d'un parlement cantonal de prolonger le mandat d'une commission pour l'égalité des sexes, le Tribunal fédéral a examiné la question, laissée ouverte dans la jurisprudence antérieure, de savoir si et à quelles conditions il pouvait statuer sur des recours dans lesquels était allégué le refus ou le retard excessif dans l'adoption d'un acte législatif (ATF 137 I 305 consid. 2). Établissant un lien entre l'inaction du législateur et la violation d'obligations positives, le Tribunal fédéral a précisé que les droits

fondamentaux, en l'occurrence l'art. 8 al. 3 Cst., pouvaient imposer des obligations de protection dirigées principalement à l'encontre du pouvoir législatif (ATF 137 I 305 consid. 2.4 ; 126 II 300 consid. 5). Le mandat du législateur pouvait découler explicitement ou implicitement du droit fédéral ou international, que le recourant devait se limiter à revendiquer de manière soutenable au stade de la recevabilité du recours. Dans ce contexte, il devait mettre concrètement en évidence l'existence d'un mandat suffisamment clair et précis non seulement quant à l'existence d'un devoir d'agir mais également quant au contenu d'une telle obligation, ce qui était en particulier le cas de l'art. 8 al. 3 Cst. qui fondait un devoir de prendre des mesures ciblées pour réaliser l'égalité matérielle entre les sexes et combattre les stéréotypes en matière de répartition des rôles entre homme et femme. À l'inverse, tel n'était pas le cas si seule une obligation d'action générale du législateur existait, sans précision concrète sur la manière d'accomplir ce mandat (ATF 137 I 305 consid. 2.5).

Quant à la chambre de céans, elle n'est pas entrée en matière sur le recours interjeté, dans le cadre d'un contrôle abstrait d'un acte normatif cantonal, pour déni législatif en lien avec l'absence d'adoption, par le législateur cantonal, d'une loi rendant obligatoire la tenue de trois heures de sport par semaine, en l'absence de tout mandat législatif fédéral à l'égard des cantons (ACST/7/2016 du 19 mai 2016 consid. 3a).

- 3) Les art. 71 ss Cst-GE ont trait aux initiatives populaires communales et sont précisées par les art. 36 ss de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984 (LAC - B 6 05).

Dans les limites des lois fédérales et cantonales, le droit d'initiative s'exerce notamment sur les études d'aménagement du territoire communal (art. 36 al. 1 let. d LAC).

Selon l'art. 73 Cst-GE, le conseil municipal se prononce sur l'initiative (al. 1) et, s'il l'accepte, la concrétise par une délibération (al. 2). L'art. 74 Cst-GE traite de la procédure et des délais, lesquels sont impératifs et sont suspendus jusqu'à droit jugé en cas de recours (al. 2). Dès la constatation de l'aboutissement de l'initiative, la procédure dans son ensemble ne peut dépasser vingt-quatre mois si le conseil municipal a accepté l'initiative ou a décidé de lui opposer un contreprojet (al. 1 let. c ; art. 36D al. 1 LAC). L'initiative qui n'a pas été traitée à l'issue de ce délai est soumise au corps électoral (art. 75 al. 2 Cst-GE ; art. 36D al. 2 LAC).

Si le corps électoral accepte une initiative ou un contreprojet non formulé, le conseil municipal est tenu d'adopter une délibération conforme dans un délai de douze mois (art. 76 Cst-GE ; art. 36G LAC).

Tout projet de délibération élaboré à la suite d'une initiative impliquant une incidence financière doit prévoir son coût ainsi qu'une proposition du mode de couverture (art. 37 al. 1 LAC).

- 4) En l'espèce, il ressort du dossier que l'initiative a abouti le 24 avril 2015, à la suite de l'arrêté du Conseil d'État constatant que le nombre de signatures requises avait été obtenu. À compter de cette date, le conseil municipal, qui a accepté l'initiative lors de sa séance du 19 avril 2016, disposait d'un délai de vingt-quatre mois pour adopter une délibération conforme à son texte. Ainsi, le 24 janvier 2017, il a adopté une première délibération de mise en œuvre de l'initiative, qu'il a toutefois partiellement annulée et modifiée par une nouvelle délibération du 10 octobre 2017, à la suite de l'arrêt de la chambre de céans du 30 août 2017, qui a invité la commune à s'atteler à l'élaboration d'un PLQ unique pour les pièces urbaines « Maison de Vessy » et « Beaux-Champs », conformément au texte de l'initiative. Dans sa délibération du 10 octobre 2017, le conseil municipal a par conséquent décidé « d'engager toutes les démarches utiles afin de présenter un PLQ unique pour les pièces urbaines "Maison de Vessy" et "Beaux-Champs" du périmètre des Grands Esserts dans la mesure du possible en liaison avec le DT et en concertation avec les investisseurs institutionnels intéressés à développer le périmètre des Grands Esserts », prélevant les dépenses nécessaires pour ce faire sur le crédit précédemment voté.

Si le conseil municipal a certes délibéré dans le respect du délai de vingt-quatre mois fixé par l'art. 74 al. 1 Cst-GE, suspendu durant la procédure devant la chambre de céans (art. 74 al. 2 Cst-GE), il n'en demeure pas moins que la commune ne pouvait se limiter à adopter un tel texte, qui nécessitait d'être mis en œuvre afin de parvenir au résultat demandé par l'initiative, à savoir l'établissement d'un PLQ unique, conformément à l'arrêt de la chambre de céans du 30 août 2017. C'est d'ailleurs dans ce sens qu'elle a entrepris les démarches qui s'en sont ensuivies et qui ont abouti au refus d'entrer en matière du conseil municipal du 14 mai 2019 sur la demande de crédit complémentaire présentée par le conseil administratif. Ce dernier ne peut ainsi être suivi lorsqu'il affirme, dans son courrier du 2 août 2019, que l'initiative a été concrétisée par les délibérations du conseil municipal des 24 janvier et 10 octobre 2017.

Entre la délibération du conseil municipal du 10 octobre 2017 et celle du 14 mai 2019, le conseil administratif, à la suite du refus du DT de lui prêter son concours en raison de l'avancement des PLQ distincts déjà adoptés pour les deux pièces urbaines concernées, a effectué différentes démarches pour trouver un mandataire en mesure de procéder à l'élaboration d'un PLQ unique, publiant un appel d'offres et attribuant le marché à un cabinet d'architectes. Indépendamment de la question de l'opportunité de telles mesures ou de leur adéquation au vu du cadre fixé par l'ACST/14/2017, qu'il n'appartient pas ici à la chambre de céans de trancher, la problématique d'un retard injustifié et, le cas échéant, celle d'un déni

de justice pour ce motif ne se posent pas. En effet, seul peut être imputé à la commune un refus de statuer, dès lors que le conseil municipal, lors de sa séance du 14 mai 2019, n'est pas entré en matière sur la proposition du conseil administratif demandant un crédit d'étude complémentaire de CHF 197'000.- pour l'établissement d'un PLQ unique, paralysant ce faisant volontairement le processus de concrétisation de l'initiative, alors que le délai pour ce faire était déjà largement dépassé. Rien n'indique du reste que le dossier aurait été renvoyé au conseil administratif pour présenter un nouveau projet ou un nouveau crédit. Aucune décision n'a été prise par la suite, le conseil administratif ayant indiqué, dans son courrier du 2 août 2019, qu'il considérait l'initiative comme concrétisée.

Il s'ensuit que le refus d'entrer en matière du conseil municipal du 14 mai 2019 a mis un terme définitif à la concrétisation de l'initiative, cette autorité ayant à cette occasion commis un déni de justice formel en refusant de statuer. Au vu de ce refus, il appartenait aux recourants de contester celui-ci, dès qu'ils en avaient connaissance, à savoir au plus tard fin mai 2019, conformément à leur courrier adressé au conseil administratif le 27 mai 2019, ce qu'ils n'ont toutefois pas fait. Ainsi, en présence d'un acte attaquant mettant fin au processus de concrétisation de l'initiative, les recourants ne pouvaient, comme ils l'ont fait, laisser s'écouler le délai de recours, qui est, en matière de votations et d'élections – seule voie de recours envisageable dans le cas d'espèce, en l'absence de litige ayant trait à la validité des initiatives populaires pour lequel le délai de recours est de trente jours (ACST/4/2019 du 14 février 2019 consid. 1b) – de six jours à compter de la connaissance de l'irrégularité constatée, pour se plaindre ultérieurement d'un déni de justice formel. Dans ce cadre, le courrier du 2 août 2019 adressé au conseil administratif ne leur est d'aucun secours, dès lors que la tâche de la concrétisation des initiatives municipales n'appartient pas à cette autorité mais au conseil municipal et, qu'en tout état de cause, le recours aurait dû être formé dans un délai de six jours, comme ci-dessus mentionné.

Le recours est par conséquent irrecevable.

- 5) Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 500.- sera mis à la charge des recourants, pris solidairement, qui succombent (art. 87 al. 1 LPA). Aucune indemnité de procédure ne sera allouée à la commune, collectivité publique de plus de 10'000 habitants, taille suffisante pour disposer d'un service juridique, et par conséquent apte à assurer la défense de ses intérêts sans recourir aux services d'un avocat (art. 87 al. 2 LPA ; ATA/1152/2019 du 19 juillet 2019 consid. 9).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE CONSTITUTIONNELLE

déclare irrecevable le recours interjeté le 2 septembre 2019 par le comité de l'initiative « Pour un développement cohérent et responsable des Grands Esserts » ainsi que par Madame A_____ et Messieurs B_____, C_____, D_____ et E_____ contre « l'absence de concrétisation par les autorités politiques » de la commune de l'initiative ;

met un émolument de CHF 500.- à la charge des recourants, pris solidairement ;

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

dit que conformément aux art. 82 ss LTF, 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 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'art. 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 Zoltan Szalai, avocat des recourants, ainsi qu'à Me François Bellanger, avocat de la commune et, pour information, au Conseil d'État.

Siégeant : M. Verniory, président, Mme Krauskopf, M. Pagan, Mme McGregor,
M. Knupfer, juges.

Au nom de la chambre constitutionnelle :

la greffière-juriste :

le président siégeant :

C. Gutzwiller

J.-M. Verniory

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :