

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/945/2021-INIT

ACST/32/2021

COUR DE JUSTICE

Chambre constitutionnelle

Arrêt du 20 septembre 2021

dans la cause

Monsieur A_____

et

ASSOCIATION B_____

représentés par Me François Bellanger, avocat

contre

CONSEIL D'ÉTAT

et

**COMITÉ DE L'INITIATIVE POPULAIRE CANTONALE « POUR UN
URBANISME PLUS DÉMOCRATIQUE À GENÈVE » (IN 176)**

appelé en cause, représenté par Me Tobias Zellweger, avocat

EN FAIT

- 1) a. Monsieur A_____, ressortissant suisse, est domicilié à Genève, canton dans lequel il est titulaire des droits politiques.
b. L'Association B_____ (ci-après : B_____) est une association au sens des art. 60 ss du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC – RS 210) ayant son siège à Genève. Elle a notamment pour but de regrouper les personnes physiques ou morales exerçant à Genève la profession de promoteur constructeur, de représenter et défendre collectivement les intérêts des maisons membres et de veiller à ce qu'en tout temps soient sauvegardés les intérêts des tiers qui recourent aux services de ses membres. Pour réaliser ses buts, elle peut en particulier représenter la profession auprès des autorités et, en cas de nécessité, agir par la voie judiciaire ou administrative contre toute mesure de nature à porter atteinte aux intérêts de la profession ou de ses membres.
- 2) Par courrier daté du 20 décembre 2020 (recte : 2019), Monsieur C_____ a informé le Conseil d'État du prochain lancement d'une initiative législative, dont il était le mandataire, intitulée « Plus de démocratie dans l'urbanisme » (ci-après : l'IN 176 ou l'initiative) et ayant pour but de permettre une meilleure concertation entre les services de l'État, les communes et les propriétaires fonciers lors de l'élaboration d'un plan localisé de quartier (ci-après : PLQ). Ladite initiative se voulait « constructive et non bloquante » et permettrait à la population de choisir entre différents types de développements immobiliers en l'absence d'unanimité sur un projet de PLQ. Les citoyens communaux auraient ainsi la possibilité de choisir entre plusieurs projets, « comme pour un concours d'architecte ».
- 3) a. Le 14 janvier 2020 a été publié dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève (ci-après : FAO) un avis selon lequel un comité d'initiative (ci-après : le comité) avait informé le Conseil d'État du lancement de l'IN 176 visant la modification des art. 5A, 6 et 12 de la loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957 (LGZD - L 1 35), dont la teneur était la suivante et qui comportait en caractères italique et barré les modifications projetées de la loi :

« Art. 1 Modifications

Art. 5A Élaboration du projet de plan localisé de quartier par le département

¹ Le projet de plan localisé de quartier est élaboré par le département de sa propre initiative ou sur demande du Conseil d'État ou d'une commune *ou des propriétaires concernés* ; il est mis au point par le département, en collaboration avec la commune, et la commission d'urbanisme et les particuliers intéressés à développer le périmètre, sur la base d'un avant-projet étudié par le département, la commune ou des particuliers intéressés à développer le périmètre dans le cadre d'un processus de concertation avec ces derniers, les habitants, propriétaires et voisins du quartier ainsi que les associations et la commune concernées.

(...)

Élaboration du projet de plan localisé de quartier par les propriétaires

⁴ Les propriétaires concernés peuvent également solliciter en tout temps du Conseil d'État l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un plan localisé de quartier concernant leurs parcelles. À cet effet, ils doivent élaborer un projet de plan localisé de quartier, dans le cadre d'un processus de concertation avec le département, les communes et les particuliers intéressés à développer le périmètre. Leur projet 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'article 6.

⁵ Si différents projets de plans localisés de quartiers sont soumis au Conseil d'État et respectent sur le plan formel les exigences légales, une votation communale sera organisée pour déterminer celui qui devra être retenu pour engager la procédure prévue à l'article 6.

Art. 6 Procédure d'adoption

(...)

Préavis communal

⁴ Simultanément à l'ouverture de l'enquête publique, le département transmet à la commune le projet de plan pour qu'il soit porté à l'ordre du jour du Conseil municipal. À l'issue de l'enquête, le département transmet en principe dans un délai de 60 jours, à la commune les observations reçues. L'autorité municipale doit communiquer son préavis dans un délai de 45 jours à compter de la réception des observations. ~~Son silence vaut approbation sans réserve.~~

⁵ Le préavis de l'autorité municipale peut être défavorable, favorable ou favorable sous réserve de conditions, modifications ou compléments. Son silence vaut approbation sans réserve. Le préavis, y compris en cas de silence de l'autorité municipale, fait l'objet d'une publication dans la Feuille d'avis officielle et d'affichage dans la commune.

⁶ En cas de préavis ou de référendum défavorable, la procédure d'adoption du plan localisé de quartier soumis à enquête publique est suspendue et la commune et/ou les propriétaires du périmètre concernés doivent proposer au Conseil d'État un projet de plan localisé de quartier alternatif dans un délai de 12 mois conformément à la procédure prévue par l'article 5A. À défaut, la procédure d'adoption du projet de plan localisé de quartier soumis à enquête publique sera reprise et ce plan sera retenu par le département.

⁷ L'enquête publique et l'avis aux propriétaires visés aux alinéas 1 et 2 sont toutefois facultatifs en cas d'accord de tous les propriétaires concernés et lorsque le périmètre du projet de plan localisé de quartier est compris dans celui d'un plan directeur de quartier en force depuis moins de 10 ans. En l'absence d'enquête publique, le département transmet à la commune le projet de plan pour qu'il soit porté à l'ordre du jour du Conseil municipal. L'autorité municipale doit alors communiquer son préavis dans un délai de 45 jours à compter de la réception du projet de plan. Son silence vaut approbation sans réserve.

Modification d'un projet de plan localisé de quartier en cours de procédure

⁹ Sous réserve de l'article 6, alinéa 6, seules les modifications essentielles du projet de plan localisé de quartier, soit celles qui ont pour conséquence un changement fondamental de ses caractéristiques, nécessitent l'engagement d'une nouvelle procédure. Le département devra suivre les recommandations/conditions du préavis favorable du Conseil municipal qui respectent sur le plan formel les exigences légales et adapter le projet de plan localisé de quartier.

Art. 12, al. 8 Disposition transitoire (nouveau)

⁸ Les modifications du ... (à compléter) apportées aux articles 5A et 6, s'appliquent à tous les projets de plans localisés de quartier soumis à enquête publique après cette date.

Art. 2 Entrée en vigueur

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

b. Selon l'exposé des motifs figurant sur la formule de récolte des signatures, lorsque l'État décidait d'une densification, il établissait des PLQ, qui imposaient des règles de construction ayant un impact durable sur la vie des habitants du périmètre concerné, sans qu'ils aient pu donner leur accord. Cette pratique avait conduit à la construction d'immeubles sans âme et à la destruction du patrimoine bâti et arboré. L'initiative visait à ce que l'État soit obligé de tenir compte de l'avis de la commune et des citoyens, aux fins d'un urbanisme plus démocratique, plus humain et de meilleure qualité.

- 4) Par arrêté du 20 mars 2020, publié dans la FAO du même jour, puis par arrêté du 23 mars 2020, publié dans la FAO du lendemain, le Conseil d'État a suspendu, en lien avec l'épidémie de Covid-19, les délais de traitement des initiatives jusqu'au 31 mai 2020.
- 5) Par arrêté du 14 octobre 2020, publié dans la FAO du 16 octobre 2020, le Conseil d'État a constaté l'aboutissement de l'IN 176.
- 6) Le 26 novembre 2020, la Chancellerie d'État (ci-après : la chancellerie) a invité le comité à lui faire part de ses déterminations au sujet de la validité de l'IN 176 sur différents points.
- 7) Par courrier daté du 4 janvier 2020 (recte : 2021), M. C_____ a transmis à la chancellerie ses déterminations au sujet de la validité de l'IN 176.

Les modifications de la LGZD prévues par l'IN 176 constituaient des dispositions spéciales par rapport à celles figurant à l'art. 13A de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LaLAT - L 1 30), primant sur le délai de dix ans de l'art. 13A al. 2 LaLAT. Par ailleurs, dès lors que l'initiative avait principalement trait à l'intervention des propriétaires lorsque le département du territoire (ci-après : le département) travaillait sur un projet de PLQ, elle n'avait aucun impact sur l'art. 13A al. 5 LaLAT. Elle respectait également l'art. 21 al. 2 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700), qui continuerait à s'appliquer à tous les plans d'affectation, y compris ceux adoptés par le biais des mécanismes proposés par l'initiative, étant précisé que la notion « en tout temps » se référait au changement de circonstances visé par le droit fédéral et formulé de la même manière à l'art. 5A al. 2 LGZD, lequel demeurait inchangé.

L'art. 3 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT - RS 700.1) n'interdisait pas de prévoir des circonstances dans lesquelles les autorités n'avaient qu'un pouvoir d'appréciation limité, ce d'autant plus que l'art. 4 al. 2 LAT prévoyait la participation de la population dans l'élaboration des plans. L'initiative ne modifiait en outre pas les dispositions en matière d'adoption des plans, qui devaient être approuvés par le Conseil d'État, par voie de décision. En outre, la jurisprudence admettait des exceptions à l'obligation d'approbation

des plans d'affectation spéciaux, pour autant qu'elles ne remettent pas en question les réglementations du plan d'affectation de base ou général ou encore le plan d'affectation spécial de rang supérieur.

- 8) Par arrêté du 10 février 2021, publié dans la FAO du 12 février 2021, le Conseil d'État a partiellement invalidé l'IN 176 et supprimé l'art. 5A al. 5 LGZD projeté.

Sur le plan formel, l'initiative contenait des erreurs typographiques et légistiques, qui pouvaient être rectifiées sans que son contenu ne s'en trouve modifié. L'initiative respectait en outre les principes de l'unité de genre et de la matière et était exécutable.

Sauf s'agissant de l'art. 5A al. 5 LGZD projeté, qui instituait un nouveau type de votation consultative non prévue par la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 (Cst-GE - A 2 00), les autres dispositions de l'IN 176 étaient conformes au droit supérieur, en particulier fédéral.

En effet, malgré sa formulation, qui pouvait sembler remettre en cause le principe de la stabilité des plans, l'art. 5A al. 4 LGZD projeté n'était pas contraire à l'art. 21 al. 2 LAT puisque, comme l'avait exposé le comité, la sollicitation de l'adoption d'un PLQ devait se comprendre comme n'intervenant qu'en cas de changement sensible des circonstances. Ainsi, dans un tel cas, les propriétaires concernés disposeraient de la possibilité de solliciter « en tout temps » l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un PLQ, le sens et le but de l'initiative n'étant pas de remettre en question les principes énoncés par le droit fédéral, mais uniquement de permettre un urbanisme plus démocratique dans le cadre de l'élaboration de cette catégorie de plans, et non pas d'influer sur la fréquence de leur adoption ou modification. L'art. 5A al. 4 LGZD projeté ne privait pas non plus les autorités de planification du pouvoir d'appréciation que leur conférait l'art. 3 al. 1 OAT, puisqu'il se situait non pas au stade de l'adoption, mais de l'élaboration du projet de PLQ. Une fois la procédure d'adoption engagée, le Conseil d'État adoptait ledit projet et effectuait la pesée de l'ensemble des intérêts en présence, telle qu'exigée par le droit fédéral. Le projet de PLQ était toutefois encore susceptible d'être modifié à ce stade par l'autorité, quitte à devoir, au besoin, recommencer, en tout ou en partie, la procédure. Le fait que l'exercice du pouvoir d'appréciation conféré à l'autorité cantonale de planification, au stade de l'adoption du projet de PLQ, puisse être rendu plus compliqué par la pondération des intérêts effectuée par les propriétaires n'empêchait toutefois pas ladite autorité d'effectuer sa propre pesée des intérêts à cette occasion, ce qui permettait, dans cette mesure et en application du principe *in dubio pro populo*, de valider l'art. 5A al. 4 LGZD projeté. L'initiative conservait ainsi son sens et son but en étant interprétée comme donnant simplement plus de poids aux propriétaires dans le cadre de l'élaboration du projet, pour autant que les exigences du droit fédéral soient respectées. L'IN 176 était également compatible avec la LaLAT, qui ne

faisait pas partie du droit supérieur mais constituait une loi d'application visant à mettre en œuvre le droit fédéral. L'art. 5A al. 1 LGZD projeté et l'art. 13A al. 2 et 5 LaLAT visaient le même but, à savoir obtenir du département, via le Conseil d'État, qu'il élabore un projet de PLQ. En outre, dès lors que l'art. 5A al. 4 LGZD projeté visait un autre objectif, à savoir l'élaboration d'un projet de PLQ directement par les propriétaires eux-mêmes, il n'avait aucun impact sur l'art. 13A al. 5 LaLAT.

Les autres dispositions de l'IN 176 étaient également conformes au droit fédéral, ainsi qu'aux droits fondamentaux. En particulier, le fait que l'initiative permette notamment aux propriétaires d'élaborer eux-mêmes des projets de PLQ était conforme à l'art. 4 LAT, qui requérait la participation de la population dans l'établissement des plans. L'initiative était au demeurant conforme aux art. 163 ss Cst-GE, dès lors qu'elle laissait aux autorités la compétence de réaliser un examen formel, qui devait se comprendre comme incluant l'examen de la conformité du projet de PLQ aux exigences légales ; ce faisant, les autorités avaient la possibilité d'examiner les projets au regard du droit constitutionnel genevois et de s'assurer de son respect.

L'initiative respectait le principe de clarté, en particulier s'agissant de la formulation de l'art. 6 al. 6 LGZD projeté. Le préavis auquel celui-ci se référait était mentionné à l'art. 6 al. 5 LGZD projeté et le référendum faisait suite à une délibération du conseil municipal portant sur le préavis à donner dans le cadre d'un PLQ, dont le refus rendait ce dernier défavorable.

- 9) Le 10 février 2021 également, le Conseil d'État a déposé auprès du Grand Conseil son rapport sur la prise en considération de l'IN 176, proposant son rejet, le cas échéant en lui opposant un contreprojet.

Les propositions de l'IN 176 étaient inopportunes, puisqu'elles bloquaient inutilement les constructions, risquant d'aggraver la pénurie de logements, et tentaient de favoriser les seuls intérêts privés des propriétaires des terrains concernés, au détriment de l'intérêt public général et d'une densification harmonieuse du canton. À cela s'ajoutait que le processus d'élaboration d'un projet de PLQ tenait déjà largement compte de l'avis des communes, présentes tout au long de la procédure, lesquelles avaient un rôle et un poids importants dans ce cadre. Par ailleurs, en offrant la compétence d'élaboration des projets de PLQ aux particuliers, dont les projets étaient déjà à l'origine de l'essentiel des PLQ élaborés par le département, et en donnant indirectement un droit de veto aux communes, l'IN 176 impliquait une densification du canton moins harmonieuse, car plus centrée sur les intérêts locaux et privés, et moins sur les intérêts publics régionaux et cantonaux, pourtant importants à préserver.

- 10) Par acte du 15 mars 2021, M. A_____ et B_____ (ci-après : les recourants) ont interjeté recours auprès de la chambre constitutionnelle de la Cour

de justice (ci-après : la chambre constitutionnelle) contre l'arrêté du Conseil d'État du 10 février 2021 sur la validité de l'IN 176, concluant principalement à son annulation et à l'invalidation de l'initiative, subsidiairement à l'invalidation des art. 5A al. 4 et 6 al. 6, 7 et 9 LGZD projetés, le tout sous suite de frais et dépens.

En tant qu'elle défendait les intérêts des personnes physiques et morales exerçant à Genève la profession de promoteur constructeur et que ses membres étaient citoyens suisses domiciliés à Genève, B_____ avait qualité pour recourir.

L'IN 176 n'était pas conforme au droit supérieur et allait à l'encontre de plusieurs principes du droit fédéral en matière d'aménagement du territoire. En effet, l'art. 5A al. 4 LGZD projeté était contraire au principe de la stabilité des plans prévu à l'art. 21 al. 2 LAT, en octroyant aux propriétaires concernés le droit de solliciter en tout temps l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un PLQ, son texte ne laissant place à aucune interprétation, comme l'avait à tort retenu le Conseil d'État. L'octroi d'une compétence à des particuliers en matière d'élaboration des PLQ, tant s'agissant de l'art. 5A al. 4 LGZD projeté que de l'art. 6 al. 6 LGZD projeté, allait également à l'encontre des art. 2 al. 1 et 4 LAT, qui prévoyaient que les PLQ étaient établis par la Confédération, les cantons et les communes, et non par les administrés. Dans la mesure où ces derniers n'étaient pas des autorités administratives, ils n'étaient pas liés par le principe de la légalité et n'étaient pas tenus de respecter les prescriptions imposées en la matière, ce qui créait un risque d'arbitraire et de prise en considération partielle et orientée des intérêts en présence. Dans ce cadre, seraient essentiellement favorisés les intérêts particuliers concernés, sans que ne soient pris en considération les intérêts publics fixés par le plan directeur cantonal. Le fait que l'art. 5A al. 4 LGZD projeté ne se situait qu'au stade de l'élaboration des PLQ était sans pertinence, puisque le pouvoir d'appréciation des autorités était d'emblée supprimé, de manière contraire à l'art. 3 OAT, et que la pesée des intérêts en présence intervenait au stade de l'élaboration du PLQ déjà. Le Conseil d'État serait ainsi limité au contrôle formel des exigences légales face à un projet de PLQ élaboré par les propriétaires concernés. Il en allait de même de l'art. 6 al. 9 LGZD projeté, qui imposait au département de suivre les recommandations et conditions favorables du conseil municipal et d'adopter le PLQ, accordant au surplus une importance disproportionnée aux communes. Le préavis communal deviendrait ainsi le seul à être obligatoire, tous les autres devenant consultatifs, ce qui leur accorderait aussi une possibilité de blocage, dans une procédure déjà longue et complexe, alors que des efforts étaient entrepris pour la rendre plus efficiente.

L'initiative était contraire aux principes de la légalité et de clarté, puisqu'elle ne traitait pas de l'éventualité dans laquelle plusieurs projets alternatifs seraient présentés et ne décrivait pas les modalités de choix dans ces circonstances. En cas de préavis défavorable, l'art. 6 al. 6 LGZD projeté était

muet sur le sort du premier projet de PLQ en cas de présentation d'un projet alternatif, ce qui pouvait entraîner une situation de blocage.

- 11) Dans sa réponse du 26 avril 2021, le Conseil d'État s'est référé à l'arrêté litigieux, dont il confirmait la teneur.
- 12) La chambre constitutionnelle a appelé en cause le comité, lui accordant un délai pour se déterminer sur le recours.
- 13) Le 28 mai 2021, les recourants ont répliqué, persistant dans les conclusions et termes de leur recours.

L'absence de réponse au recours de la part du Conseil d'État traduisait son absence de soutien à l'IN 176, comme il l'avait d'ailleurs relevé dans son rapport sur la prise en considération de celle-ci. La participation de la population à l'établissement des plans devait ainsi rester en adéquation avec les objectifs visés et le déroulement de la procédure d'adoption de ceux-ci, ce que ne permettait pas l'IN 176, en violation de l'art. 4 LAT, puisque les solutions proposées revenaient non seulement à alourdir, mais également à bloquer ladite procédure et empêcher la construction de futurs logements. Un tel procédé visait à faire primer des intérêts privés subjectifs sur l'intérêt public et n'était pas conforme au droit de l'aménagement du territoire, qui requérait de procéder à une pesée générale des intérêts lors de la planification.

- 14) Le 7 juillet 2021, le comité a conclu au rejet du recours et à l'octroi d'une indemnité de procédure.

L'art. 5A al. 4 LGZD projeté, tout en reprenant les termes de l'art. 5A al. 2 LGZD, avait été adapté dans le but de conférer aux propriétaires concernés la possibilité d'initier l'élaboration d'un PLQ. Les termes « en tout temps » ne résultaient pas non plus d'une disposition nouvelle, mais étaient propres au droit cantonal en vigueur. De plus, une interprétation littérale du texte ne faisait pas interdiction au Conseil d'État, saisi d'une demande de propriétaires concernés, de procéder à la première pesée des intérêts et de refuser l'entrée en matière lorsque le caractère sensible de la modification des circonstances devait être nié. En outre, une fois adopté, le PLQ était susceptible de faire l'objet d'une procédure judiciaire, dans le cadre de laquelle les conditions de l'art. 21 al. 2 LAT pouvaient être contrôlées.

Dans l'articulation de leurs griefs relatifs à la violation des art. 2 et 4 al. 2 LAT et 3 OAT, qui contenaient au demeurant des critiques relevant de l'opportunité de l'initiative, les recourants procédaient à une lecture biaisée de l'art. 5A al. 4 LGZD projeté. Ce dernier ne permettait ainsi pas aux propriétaires concernés d'élaborer seuls un projet de PLQ, mais ils devaient le faire en concertation avec les autorités cantonales et communales compétentes, ce qui

relevait de la planification coopérative au sens de l'art. 4 al. 2 LAT, selon les modalités prévalant déjà pour l'élaboration d'un PLQ par la commune, la position et le rôle du Conseil d'État étant identiques dans les deux dispositions. Cette autorité demeurait ainsi libre d'effectuer une pesée des intérêts à un stade ultérieur d'adoption du PLQ et de faire modifier celui-ci avant de l'approuver. En outre, l'élaboration d'un PLQ à l'initiative des propriétaires ou des autorités s'inscrivait dans le cadre de la législation en vigueur et des plans directeurs et d'affectation à l'intérieur desquels le PLQ se situait et qui faisaient déjà l'objet de pondérations d'intérêts effectuées par les autorités. Par ailleurs, dès lors que l'art. 6 al. 6 LGZD projeté renvoyait à la procédure prévue par l'art. 5A LGZD, la même analyse valait pour les deux dispositions litigieuses. La participation au sens de l'art. 4 al. 2 LAT signifiait que des opinions et propositions pouvaient être formulées et que les autorités étaient tenues de les examiner, tant dans la phase d'élaboration que d'adoption des plans. Il appartenait du reste aux cantons d'énumérer les formes d'information et de participation possibles et autorisées.

L'IN 176, en particulier l'art. 6 al. 6 LGZD projeté, était conforme au principe de clarté, qui se confondait avec celui de la légalité. Cette disposition n'était ainsi pas muette s'agissant du sort du premier projet de PLQ, puisque la procédure d'adoption du PLQ initial serait reprise et ce plan serait retenu par le département. A contrario, en cas de proposition d'un PLQ alternatif, la procédure d'adoption du projet de PLQ soumis à l'enquête publique ne serait pas reprise et ce plan ne serait pas retenu par le département ; le plan alternatif proposé dans l'intervalle serait traité selon la procédure prévue à l'art. 5A LGZD et le PLQ initial formellement abandonné. Cela permettrait d'éviter l'adoption d'un PLQ jugé indésirable si un autre projet jugé préférable était valablement élaboré et proposé au Conseil d'État dans un délai de douze mois. L'hypothèse dans laquelle deux projets alternatifs seraient proposés par le mécanisme de l'art. 6 al. 6 LGZD projeté devait être régie par l'art. 5A al. 5 LGZD, toutefois invalidé. L'art. 6 al. 6 LGZD projeté pouvait néanmoins être interprété de manière conforme au droit supérieur, puisque l'autorité d'approbation déterminerait alors celui des plans pour lequel la procédure prévue à l'art. 6 LGZD serait engagée à nouveau, en fonction d'une pesée de tous les intérêts en présence. Enfin, l'interdiction de l'abus de droit et l'obligation d'aménager le territoire imposée par le droit fédéral permettaient d'éviter que l'art. 6 al. 6 LGZD projeté ne se transforme en disposition bloquant l'adoption du PLQ à l'infini. Il appartiendrait à la jurisprudence de définir, lors d'un contrôle concret de la norme, si celle-ci était invoquée de manière légitime par les auteurs d'un PLQ alternatif ou non, ce qui dépendait des circonstances concrètes de chaque cas.

- 15) Le 16 août 2021, les recourants ont persisté dans les conclusions et termes de leur recours, reprenant leurs précédents arguments.
- 16) Sur quoi, la cause a été gardée à juger, ce dont les parties ont été informées.

EN DROIT

- 1) a. La chambre constitutionnelle est compétente pour connaître de recours interjetés, comme en l'espèce, contre un arrêté du Conseil d'État relatif à la validité d'une initiative populaire (art. 130B al. 1 let. c de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; ACST/15/2020 du 19 juin 2020 consid. 1a).

b. Le recours a été interjeté en temps utile, le délai légal ordinaire de trente jours (art. 62 al. 1 let. a et d de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10) 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 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110). Toute personne physique ayant le droit de vote dans l'affaire en cause est recevable à interjeter 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. En 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 130 I 290 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,

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. 94 al. 3 et 4 de la loi sur l'exercice des droits politiques du 15 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, subséquemment 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 145 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. 60 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). S'y ajoutent, déduites de la liberté de vote garantie par les art. 34 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) et 44 Cst-GE, l'exigence de clarté du texte de l'initiative et celle d'exécutabilité de l'initiative (ATF 133 I 110 consid. 8 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_427/2020

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. 49 al. 1 Cst., les cantons ne sont pas autorisés à légiférer dans les matières exhaustivement réglementées par le droit fédéral. Dans les autres domaines, ils peuvent édicter des règles de droit, pour autant qu'elles ne violent ni le sens ni l'esprit du droit fédéral et qu'elles n'en compromettent pas la réalisation (ATF 143 I 129 consid. 2.1 ; 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. 34 al. 2 Cst. ; les électeurs appelés à s'exprimer sur le texte de l'initiative doivent être à même d'en apprécier la portée, ce qui n'est pas possible si le texte est équivoque ou imprécis (ATF 133 I 110 consid. 8 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_146/2020 précité consid. 4.2).

b. À teneur de l'art. 60 al. 4 Cst-GE, 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. À 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

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 projet contenu dans une telle initiative ne pourrait être reconnu conforme au droit supérieur que moyennant l'adjonction de réserves ou de conditions qui en modifient profondément la nature, une telle interprétation entre en conflit avec le respect, fondamental, de la volonté des signataires de l'initiative et du peuple appelé à s'exprimer ; la volonté de ce dernier ne doit pas être faussée par la présentation d'un projet qui, comme tel, ne serait pas constitutionnellement réalisable (ATF 143 I 129 consid. 2.2 et les 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. 22^{quater} de la Constitution fédérale du 29 mai 1874 (ci-après : aCst.), dont la teneur a été reprise à l'art. 75 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. 14 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). À Genève, il découle de l'art. 13 al. 1 let. a LaLAT que les PLQ sont des plans d'affectation.

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).

En 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 19 septembre 2018 consid. 4.1).

d. En vertu de l'art. 4 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. 4 LAT (ATF 133 II 120 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 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

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. À 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 des 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. Sont en particulier à prendre en considération le temps écoulé depuis l'entrée en vigueur du plan, la mesure dans laquelle celui-ci a été concrétisé, l'importance des motifs de révision, l'étendue de la modification envisagée et l'intérêt public qu'elle poursuit (ATF 140 II 25 consid. 3.1 ; 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. En 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

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 projet de PLQ, dans le cadre d'un processus de concertation avec les particuliers intéressés à développer le périmètre, les habitants, propriétaires et voisins du quartier ainsi que les associations concernées ; sur préavis du Conseil municipal exprimé sous forme de résolution, le projet est transmis au Conseil d'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. 5A 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 projet de PLQ, conformément à l'al. 1 et en liaison avec les propriétaires concernés ; dans un délai de douze mois dès l'adoption de la motion et après en avoir informé la commission d'aménagement du canton, le département est tenu d'engager la procédure d'adoption prévue à l'art. 6 (art. 5A 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 projet de PLQ pour qu'il soit porté à l'ordre du jour du conseil municipal ; à l'issue de l'enquête, le département transmet à la commune les observations reçues ; l'autorité municipale doit communiquer son préavis dans un délai de quarante-cinq jours, son silence valant approbation sans réserve (al. 4). Au terme de ladite procédure, le département examine si des modifications doivent être apportées au projet de PLQ pour tenir compte des observations recueillies et du préavis communal (al. 6). Seules les modifications essentielles du projet de PLQ, soit celles qui ont pour conséquence un changement fondamental de ses caractéristiques, nécessitent l'engagement d'une nouvelle procédure (al. 7). À l'issue du délai référendaire, le projet de PLQ fait l'objet d'une publication dans la FAO et d'un affichage dans la commune (al. 8), toute personne, organisation ou autorité qui dispose de la qualité pour recourir contre le PLQ pouvant former opposition au Conseil d'État (al. 9), lequel

statue sur les oppositions, le cas échéant modifie le projet et adopte ensuite le PLQ ; s'il y a apporté des modifications, il examine préalablement s'il y a lieu de rouvrir tout ou partie de la procédure d'adoption, l'al. 7 étant applicable en cas de modifications essentielles ; l'adoption du PLQ fait l'objet d'une publication dans la FAO (al. 10). Toutefois, dans l'hypothèse où une commune a formé une opposition au projet et que le Conseil d'État entend la rejeter, il en saisit préalablement le Grand Conseil qui statue sur celle-ci sous forme de résolution ; si l'opposition est acceptée, le Conseil d'État doit modifier le plan en conséquence ; il est ensuite procédé conformément à l'al. 10 (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 projet de PLQ dans le cadre d'un processus de concertation avec les communes concernées et les particuliers intéressés à développer le périmètre considéré, avec cependant une implication plus active des communes pour les projets initiés par ces dernières. Par ailleurs, l'autorité compétente pour adopter, le cas échéant modifier ou abroger, un PLQ est le Conseil d'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 7815), 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) En l'espèce, les recourants soutiennent que l'art. 5A al. 4 LGZD projeté 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 projet 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. 5A al. 4 LGZD projeté 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

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. 5A al. 4 LGZD projeté. Une telle interprétation est en outre confortée par une situation similaire, soit celle dans laquelle une initiative populaire municipale est lancée en vue d'initier une procédure d'adoption d'un plan d'affectation du sol, tel un PLQ, au stade initial visé par l'art. 5A al. 2 LGZD (art. 71 al. 1 et 2 Cst-GE ; art. 36 al. 1 let. d de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984 - LAC - 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. 5A al. 4 LGZD projeté de permettre à des particuliers d'établir des PLQ, alors que le droit fédéral n'octroierait cette compétence qu'aux seules autorités. S'il ressort certes de l'art. 2 al. 1 LAT que ce sont la Confédération, les cantons et les communes qui établissent des plans d'aménagement, il n'en demeure pas moins que ces autorités doivent également veiller à ce que la population puisse participer de manière adéquate à l'établissement desdits plans (art. 4 al. 2 LAT). Le droit fédéral, qui octroie aux cantons une marge de manœuvre étendue à ce sujet, leur permet ainsi de définir le processus de participation au moment de l'élaboration du projet, voire après la prise de décision, pour autant que cette participation intervienne lorsque la pesée des intérêts est encore possible. L'art. 5A al. 4 LGZD projeté s'inscrit dans ce cadre, comme du reste l'art. 5A 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 projet 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. 5A al. 2 LGZD. Par ailleurs, contrairement à ce que soutiennent les recourants, l'élaboration du projet de PLQ par les propriétaires concernés n'est pas effectuée par ces derniers seuls, mais en concertation avec le département, les communes et les particuliers intéressés à développer le périmètre, comme l'indique l'art. 5A al. 4 LGZD projeté, à l'instar de l'art. 5A al. 2 LGZD concernant l'élaboration d'un projet de PLQ par l'exécutif communal. À cela s'ajoute 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. 35 al. 2 Cst.), si bien qu'ils ne sauraient

verser dans l'arbitraire dans ce cadre. S'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. 5A al. 4 LGZD projeté.

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. 5A al. 4 LGZD projeté 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 projet de PLQ selon la procédure de l'art. 5A al. 2 LGZD (ACST/14/2017 du 30 août 2017 consid. 4c). Il en va de même de l'art. 6 al. 9 LGZD projeté, puisque la décision finale visant l'adoption ou non du PLQ appartient au Conseil d'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 projeté 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 projet 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 projeté qu'à défaut de projet 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. 5A 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. 5A al. 5 LGZD projeté, 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,

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 juste 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).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE CONSTITUTIONNELLE

rejette le recours interjeté le 15 mars 2021 par Monsieur A_____ et, en tant qu'il est recevable, celui interjeté le même jour par l'Association B_____ contre l'arrêté du Conseil d'État du 10 février 2021, publié dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève du 12 février 2021, relatif à la validité de l'initiative populaire cantonale « Pour un urbanisme plus démocratique à Genève » (IN 176) ;

met un émolument de CHF 1'500.- à la charge de Monsieur A_____ et de l'Association B_____, pris solidairement ;

alloue une indemnité de procédure de CHF 1'500.- au comité de l'initiative populaire cantonale « Pour un urbanisme plus démocratique à Genève » (IN 176), à la charge de Monsieur A_____ et de l'Association B_____, pris solidairement ;

dit qu'il n'est pas alloué d'autre 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 ;

communiqué le présent arrêt, à Me François Bellanger, avocat des recourants, à Me Tobias Zellweger, avocat de l'appelé en cause, ainsi qu'au Conseil d'État.

Siégeant : M. Verniory, président, M. Pagan, Mme Lauber, MM. Knupfer et Mascotto, juges.

Au nom de la chambre constitutionnelle :

la greffière-juriste :

C. Gutzwiller

le président siégeant :

J.-M. Verniory

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :