

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/946/2021-INIT

ACST/26/2021

COUR DE JUSTICE

Chambre constitutionnelle

Décision du 27 mai 2021

dans la cause

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

représenté par Me Tobias Zellweger, avocat

contre

CONSEIL D'ÉTAT

Attendu, en fait, que :

- 1) 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 d'une initiative législative intitulée « Pour un urbanisme plus démocratique » (ci-après : 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 :

« 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 5 A 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 ».

- 2) 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.
- 3) 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.

La votation communale prévue par l'art. 5A al. 5 LGZD projeté consistait à consulter la population communale, sous la forme d'un nouveau type de votation consultative. Il s'agissait dès lors d'une extension des droits politiques, qui nécessitait une modification formelle de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 (Cst-GE - A 2 00), que l'IN 176 ne prévoyait pas. Il n'était ainsi pas loisible au comité de proposer une modification d'une loi pour introduire un nouveau type de votation consultative, si bien que la disposition en cause n'était pas conforme au droit supérieur.

- 4) Par acte du 15 mars 2021, enregistré sous cause n° A/946/2021, le comité a recouru auprès de la chambre constitutionnelle de la Cour de justice (ci-après : la chambre constitutionnelle) contre cet arrêté, concluant principalement à son annulation en tant qu'il déclarait l'IN 176 partiellement invalide et à ce que celle-ci soit déclarée valide dans son intégralité, conformément à sa teneur initiale, sous réserve de ses rectifications formelles, subsidiairement au renvoi de la cause au Conseil d'État pour nouvelle décision au sens des considérants, le tout sous suite de frais et dépens.
- 5) Le même jour, soit le 15 mars 2021, Monsieur A_____ et B_____ (ci-après : B_____) ont également interjeté un recours, enregistré sous la cause n° A/945/2021, auprès de la chambre constitutionnelle contre l'arrêté du Conseil d'État du 10 février

2021, concluant principalement à son annulation et à l'invalidation de l'IN 176, subsidiairement à l'invalidation de l'art. 5A al. 4 et de l'art. 6 al. 6, 7 et 9 LGZD projetés, le tout sous suite de frais et dépens.

- 6) Le 24 mars 2021, M. A_____ et B_____ ont déposé une « demande d'intervention » dans la cause n° A/946/2021, concluant à ce qu'ils soient autorisés à intervenir dans ladite procédure de recours et à pouvoir déposer des observations dans ce cadre.

Ils étaient touchés par l'arrêté litigieux, puisque la procédure judiciaire parallèle pourrait avoir un effet, en fonction de son issue, sur leur situation concrète et pratique ainsi que sur leur fonctionnement et leurs activités, comme ils l'avaient démontré dans leur recours dans la cause n° A/945/2021.

- 7) Le 9 avril 2021, le Conseil d'État s'en est remis à l'appréciation de la chambre constitutionnelle au sujet de la demande d'intervention formée par M. A_____ et B_____.

- 8) Le 12 avril 2021, le comité a conclu au rejet de ladite demande et à l'octroi d'une indemnité de procédure.

M. A_____ et B_____ n'étaient pas plus touchés par l'issue de la procédure que l'ensemble du corps électoral genevois. En particulier, l'issue de la présente procédure de recours, dont l'objet était limité à la partie de l'IN 176 invalidée, n'avait aucune influence concrète et pratique sur le fonctionnement et l'activité des requérants, étant précisé que B_____, qui n'était pas un parti politique ni une organisation à caractère politique, ne disposait pas de la qualité pour recourir en matière de droits politiques et que M. A_____, à supposer qu'il exerce ses droits politiques à Genève, ne pouvait exiger d'être appelé en cause pour défendre un acte qu'il approuvait.

- 9) Le 18 mai 2021, M. A_____ et B_____ ont répliqué, persistant dans leur demande et précisant que rien ne justifiait que le comité puisse être appelé en cause dans la procédure n° A/945/2021 et qu'une telle demande leur soit refusée dans le cadre de la présente procédure.

- 10) Sur quoi, la cause a été gardée à juger sur la requête d'appel en cause.

Considérant, en droit, que :

- 1) Les requérants ont intitulé leur écriture « demande d'intervention ». Cet outil procédural, qui est prévu notamment en procédure civile suisse aux art. 73 ss du Code de procédure civile du 19 décembre 2008 (CPC - RS 272), n'existe pas en procédure administrative genevoise ; leur demande sera donc examinée comme

requête d'appel en cause au sens de l'art. 71 al. 1 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10).

2. a. L'autorité peut ordonner, d'office ou sur requête, l'appel en cause de tiers dont la situation juridique est susceptible d'être affectée par l'issue de la procédure. La décision leur devient dans ce cas opposable (art. 71 al. 1 LPA). L'appelé en cause peut exercer les droits qui sont conférés aux parties (art. 71 al. 2 LPA).

b. Selon la jurisprudence cantonale, cette disposition doit être interprétée à la lumière de celles relatives à la qualité pour recourir en procédure contentieuse. L'institution de l'appel en cause ne doit ainsi pas permettre à des tiers d'obtenir des droits plus étendus que ceux donnés aux personnes auxquelles la qualité pour agir est reconnue, mais a pour but, notamment, de sauvegarder le droit d'être entendu des personnes n'étant pas initialement parties à la procédure (ATA/313/2021 du 9 mars 2021 consid. 1b et les références citées).

c. Ce dernier but est reconnu par la jurisprudence du Tribunal fédéral (arrêt du Tribunal fédéral 1C_134/2010 du 28 septembre 2010 consid. 4.2); ainsi – et conformément du reste à ce que prévoit expressément l'art. 71 al. 1 LPA –, il peut aussi s'agir d'étendre au tiers l'autorité de chose jugée, afin que le jugement lui soit opposable par la suite (arrêt du Tribunal fédéral 2C_373/2016 du 17 novembre 2016 consid. 2.1).

Par ailleurs, il n'existe pas de droit à être appelé en cause (ATF 131 V 133 consid. 13).

3. a. Selon l'art. 60 al. 1 LPA, ont qualité pour recourir non seulement les parties à la procédure qui a abouti à la décision attaquée (let. a), mais aussi toute personne qui est touchée directement par une loi constitutionnelle, une loi, un règlement du Conseil d'État ou une décision et a un intérêt personnel digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (let. b).

b. La jurisprudence a précisé que les let. a et b de la disposition précitée doivent se lire en parallèle : ainsi, le particulier qui ne peut faire valoir un intérêt digne de protection ne saurait être admis comme partie recourante, même s'il était partie à la procédure de première instance (ATA/139/2021 du 9 février 2021 consid. 2b et les références citées). L'exemple le plus évident concerne la partie à la procédure qui a obtenu le plein de ses conclusions au stade antérieur de la procédure, et n'est dès lors pas lésée par la décision ou le jugement de première instance (ATA/1352/2020 du 22 décembre 2020 consid. 3b).

L'intérêt digne de protection consiste dans l'utilité pratique que l'admission du recours apporterait au recourant, en lui évitant de subir un préjudice de nature économique, idéale, matérielle ou autre que la décision attaquée lui occasionnerait. Il implique que le recourant soit touché de manière directe, concrète et dans une

mesure et avec une intensité plus grandes que la généralité des administrés. Le recours d'un particulier formé dans l'intérêt général ou dans l'intérêt d'un tiers est exclu. Cette exigence a été posée de manière à éviter l'action populaire (ATF 139 II 499 consid. 2.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_442/2020 du 4 mars 2021 consid. 1.2.1).

c. La qualité pour recourir est par ailleurs reconnue, dans les recours pour violation des droits politiques, à toute personne physique ayant le droit de vote dans l'affaire en cause, aux partis politiques – pour autant qu'ils soient constitués en personnes morales, exercent leurs activités dans la collectivité publique concernée par la votation populaire en cause et recrutent leurs membres principalement en fonction de leur qualité d'électeurs –, ainsi qu'aux organisations à caractère politique formées en vue d'une action précise comme le lancement d'une initiative ou d'un référendum, indépendamment du point de savoir s'ils ont un intérêt personnel à l'annulation ou la modification de l'acte attaqué (ACST/12/2021 du 15 avril 2021 consid. 1c ; ACST/10/2021 du 23 mars 2021 consid. 2a ; Stéphane GRODECKI / Romain JORDAN, Code annoté de procédure administrative genevoise, 2017, n. 735).

4. En l'espèce, contrairement à ce qu'ils allèguent, les requérants ne possèdent pas la qualité pour recourir contre l'acte attaqué. Certes, ladite qualité pour recourir est, comme exposé ci-dessus, ouverte à toute personne physique ayant le droit de vote dans l'affaire en cause, ce qui est le cas ici de M. A_____, autre étant au demeurant la question de la qualité pour recourir de B_____ (ACST/1/2018 du 2 mars 2018 consid. 2c), qui peut toutefois souffrir de rester indécise. L'absence, en matière de droits politiques, de l'exigence d'un intérêt personnel à recourir doit être comprise comme l'expression d'une présomption que les citoyens et les entités assimilées sont réputés, ès qualités, être titulaires d'un intérêt à contester des actes affectant les droits politiques, mais non comme l'admission qu'ils peuvent recourir, respectivement « intervenir » ou exiger d'être appelés en cause, pour défendre des actes qu'ils approuvent. Tel est le cas de l'arrêté contesté par le comité, lequel a interjeté recours à l'encontre de la seule invalidation, par le Conseil d'État, de l'art. 5A al. 5 LGZD projeté, comme il était habilité à le faire. Les requérants ne pouvaient ainsi pas interjeter recours contre l'invalidation de ladite disposition, puisqu'elle va intégralement dans leur sens, comme il ressort de leurs conclusions dans la cause n° A/945/2021.

En outre, admettre l'appel en cause des requérants ne trouverait aucune justification dans les buts classiques de l'institution de l'appel en cause, tels que rappelés plus haut ; en tant que citoyen appelé à voter, l'arrêt de la chambre de céans sera de toute façon « opposable » à M. A_____ (et, s'il lui était défavorable, il regagnerait l'intérêt à recourir à son encontre, sans préjudice des autres conditions de recevabilité des recours au Tribunal fédéral), et l'on ne saurait admettre qu'il y ait lieu de sauvegarder son droit d'être entendu du fait qu'il n'ait pas participé à

l'instance précédente. Comme l'a déjà jugé la chambre de céans (ACST/25/2019 du 7 août 2019 consid. 5), l'admission d'une telle requête aurait par contre pour effet, d'une part, de permettre à des tiers d'obtenir des droits plus étendus que ceux donnés aux personnes auxquelles la qualité pour agir est reconnue, ce qui est prohibé par la jurisprudence, et, d'autre part, de conférer aux requérants un statut d'« amicus curiae », institution qui est connue de certains tribunaux internationaux (en particulier la Cour européenne des droits de l'Homme, sur la base de l'art. 36 § 2 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 - CEDH - RS 0.101, tel qu'interprété par la jurisprudence), mais non de la procédure administrative genevoise.

Il s'ensuit que la demande d'appel en cause sera refusée.

5. Vu l'issue de la requête, un émolument de CHF 500.- sera mis à la charge solidaire des requérants, qui succombent (art. 87 al. 1 LPA), et aucune indemnité de procédure ne sera allouée sur appel en cause (art. 87 al. 2 LPA). Le sort des frais de la procédure sera pour le surplus réservé jusqu'à l'issue de celle-ci.

LA CHAMBRE CONSTITUTIONNELLE

refuse l'appel en cause de Monsieur A_____ et l'Association B_____ ;

met à la charge solidaire de Monsieur A_____ et l'Association B_____ un émolument de CHF 500.- ;

dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité de procédure sur appel en cause, et réserve pour le surplus le sort des frais de la cause jusqu'à l'issue de celle-ci ;

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

communique la présente décision, en copie, à Me François Bellanger, avocat des requérants, à Me Tobias Zellweger, avocat du recourant, ainsi qu'au Conseil d'État.

Au nom de la chambre constitutionnelle :

la greffière :

le juge délégué :

M. Niermaréchal

C. Mascotto

Copie conforme de cette décision a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :