

Information professionnelle No 04

Mesdames et Messieurs les membres de l'APCG

Genève, le 7 mars 2023
P/3.3.1/VO014-23

Prise de position de l'APCG relative à l'IN 176 « Pour un urbanisme plus démocratique à Genève »

Mesdames, Messieurs,
Chers Membres,

Lors de son audition du 8 février 2023 par la commission de l'aménagement du Grand Conseil, l'APCG a pu prendre position sur l'initiative 176 « Pour un urbanisme plus démocratique » portant sur la modification de la loi générale sur les zones de développement (LGZD - L 1 35) et introduisant notamment une votation communale en cas de plan localisé de quartier alternatif.

L'IN 176 fragilise et alourdit considérablement une procédure cantonale, déjà longue et complexe, en matière d'aménagement du territoire. Elle introduirait également une forte insécurité juridique, remettant en cause la stabilité des plans d'affection. C'est pourquoi, l'APCG se positionne défavorablement à cette initiative et préconise qu'un contre-projet lui soit opposé.

Vous trouverez ci-joint la prise de position et le texte de l'initiative.

Pour rappel, le Tribunal fédéral a rejeté notre recours et validé intégralement le texte de l'initiative 176 (cf. circulaire professionnelle n° 14 du 17 novembre 2022).

Nous ne manquerons pas de vous tenir informés de son évolution.

Nous vous en souhaitons bonne réception et tout en restant à votre disposition pour tout complément d'information, nous vous prions de croire, Mesdames, Messieurs, chers Membres, à nos sentiments les meilleurs.

Romain LAVIZZARI, Président
Philippe ANGELOZZI, Secrétaire général

Annexes mentionnées

Initiative populaire cantonale

« Pour un urbanisme plus démocratique à Genève »

Le comité d’initiative a lancé l’initiative législative cantonale formulée et intitulée « Pour un urbanisme plus démocratique à Genève », qui a abouti.

Le tableau ci-dessous indique les dates ultimes auxquelles cette initiative doit être traitée aux différents stades du processus d’examen des initiatives prévus par la loi.

1. Arrêté du Conseil d’Etat constatant l’aboutissement de l’initiative, publié dans la Feuille d’avis officielle le	16 octobre 2020
2. Arrêté du Conseil d’Etat au sujet de la validité de l’initiative, au plus tard le	16 février 2021
3. Rapport du Conseil d’Etat au Grand Conseil sur la prise en considération de l’initiative, au plus tard le	16 février 2021
4. Décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l’initiative et sur l’opposition éventuelle d’un contreprojet, au plus tard le	16 octobre 2021
5. En cas d’opposition d’un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, au plus tard le	16 octobre 2022

Initiative populaire cantonale

« Pour un urbanisme plus démocratique à Genève »

Les citoyennes et citoyens soussigné-e-s, électrices et électeurs dans le canton de Genève, conformément aux articles 57 à 64 de la constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 et aux articles 86 à 94 de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982, appuient la présente initiative législative portant sur **la modification de la loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957 (LGZD-L 1 35)** ayant la teneur suivante :

Art. 1 Modifications

Art. 5A Elaboration 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'Etat 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.

(...)

Elaboration du projet de plan localisé de quartier par les propriétaires

4 *Les propriétaires concernés peuvent également solliciter en tout temps du Conseil d'Etat l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un plan localisé de quartier concernant leurs parcelles. A 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'Etat, 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.*

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. A 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'Etat un projet de plan localisé de quartier alternatif dans un délai de 12 mois conformément à la procédure prévue par l'article 5A. A 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.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Lorsque l'Etat décide de densifier, il établit des « Plans localisés de Quartiers » (PLQ).

Cet outil impose des règles de construction qui impactent durablement la vie des habitants du périmètre concerné souvent sans leur accord.

Cette pratique a vu pousser à Genève des barres d'immeubles sans âmes ainsi que la destruction rapide de notre patrimoine bâti et arboré.

Afin que l'Etat soit obligé de tenir compte de l'avis de la Commune, respectivement des Citoyens, signons cette initiative afin d'avoir un urbanisme plus démocratique, plus humain et de qualité.

RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE



ARRÊTÉ

relatif à la validité de l'initiative populaire cantonale 176
« Pour un urbanisme plus démocratique à Genève »

10 février 2021

LE CONSEIL D'ÉTAT

I. EN FAIT

1. Par courrier daté du 20 décembre 2020 [recte 2019], M. Alain BURRI a informé le Conseil d'Etat du lancement d'une initiative législative permettant une meilleure consultation entre les services concernés de l'Etat, les communes et les propriétaires fonciers lors de l'élaboration d'un plan localisé de quartier (ci-après : PLQ). M. Alain BURRI était désigné comme mandataire et M. Christian GOTTSCHALL comme remplaçant (ci-après : les initiants).
2. L'initiative, intitulée « Pour un urbanisme plus démocratique à Genève » (ci-après : IN 176 ou l'initiative), avait pour objet les modifications de la loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957 (L 1 35 ; LGZD) suivantes :

« Art. 1 Modifications

Art. 5A Elaboration 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'Etat 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.

(...)

Elaboration du projet de plan localisé de quartier par les propriétaires

4 Les propriétaires concernés peuvent également solliciter en tout temps du Conseil d'Etat l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un plan localisé de quartier concernant leurs parcelles. A 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'Etat, 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'Etat 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. A 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'Etat un projet de plan localisé de quartier alternatif dans un délai de 12 mois conformément à la procédure prévue par l'article 5A. A 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. »

3. L'exposé des motifs de l'initiative contenait les éléments suivants :
*« Lorsque l'Etat décide de densifier, il établit des « Plans localisés de Quartiers » (PLQ). Cet outil impose des règles de construction qui impactent durablement la vie des habitants du périmètre concerné souvent sans leur accord.
Cette pratique a vu pousser à Genève des barres d'immeubles sans âmes ainsi que la destruction rapide de notre patrimoine bâti et arboré.
Afin que l'Etat soit obligé de tenir compte de l'avis de la Commune, respectivement des Citoyens, signons cette initiative afin d'avoir un urbanisme plus démocratique, plus humain et de qualité. »*
4. Par courriel du 11 décembre 2019, antérieur à l'annonce du lancement de l'IN 176, le comité d'initiative, par le biais de M. Alain BURRI, avait transmis au service des votations et élections (ci-après : SVE) un premier projet du texte d'initiative et de l'exposé des motifs.
Par comparaison au texte actuel de l'initiative, le projet du 11 décembre 2019 ne contenait pas un article 1 « Modifications » et les alinéas 5, 6, 7 et 9 de l'article 6 étaient numérotés 4bis, 4ter, 5, et 7.
5. Par courriel du 20 décembre 2019, le comité, soit M. Alain BURRI, a communiqué au SVE une copie de la lettre adressée le même jour au Conseil d'Etat par laquelle il annonçait le lancement de l'IN 176.
6. Le 20 décembre 2019, le SVE a validé la formule de récolte de signatures, et ce conformément à l'article 87 de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982 (A 5 05 ; LEDP).
7. Le 17 janvier 2020, le lancement et le texte de l'IN 176 ont été publiés dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève (ci-après : FAO), avec un délai de récolte des signatures échéant le jeudi 14 mai 2020.
8. Par arrêté du 20 mars 2020 complété par l'arrêté du 23 mars 2020 – adoptés dans le cadre du contexte de la crise sanitaire COVID-19 –, le Conseil d'Etat a notamment suspendu les délais pour le dépôt des signatures et pour le traitement des initiatives cantonales du 20 mars au 31 mai 2020.
9. Par arrêté du 20 mai 2020, le Conseil d'Etat a décidé de la suspension du 15 juillet 2020 au 15 août 2020 du dépôt des signatures des initiatives cantonales.
10. Par publication FAO du 29 mai 2020, la chancellerie d'Etat a publié les nouvelles échéances des délais suite aux arrêtés du Conseil d'Etat des 20 mars 2020, 23 mars 2020 et 20 mai 2020. S'agissant en particulier de l'IN 176, la chancellerie d'Etat a indiqué que le délai pour déposer les signatures arrivait à échéance le 27 août 2020.
11. Les 29 juin 2020, 27 juillet 2020 et 25 août 2020, le comité d'initiative a déposé les listes de signatures auprès du SVE.
12. Par arrêté du 14 octobre 2020, publié le 16 octobre 2020 dans la FAO, le Conseil d'Etat a constaté que les signatures avaient été déposées dans les délais et en nombre suffisant, de sorte que l'initiative avait abouti.
Par le même arrêté, le Conseil d'Etat a fixé les délais de traitement de l'initiative, en particulier en ce qui concerne l'arrêté relatif à la validité de l'initiative et le rapport sur la prise en considération de celle-ci. Ces délais arrivent à échéance le 16 février 2021.
En outre, le Grand Conseil dispose d'un délai au 16 octobre 2021 pour rendre une décision sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contreprojet. En cas d'opposition d'un contreprojet, le Grand Conseil dispose d'un délai au 16 octobre 2022 pour adopter ce dernier.

13. Par courrier du 26 novembre 2020, la chancellerie d'Etat a informé le comité d'initiative que le Conseil d'Etat l'invitait, avant de statuer sur la validité de l'IN 176, à lui faire part de sa détermination dans un délai fixé au 21 décembre 2020, en particulier sur les points suivants :
- La lecture à donner au texte d'initiative :
 - Article 5A LGZD : l'alinéa 1 est remplacé par la nouvelle formulation projetée par l'initiative. Les alinéas 2 et 3 sont maintenus selon leur formulation actuelle. Deux alinéas 4 et 5 nouveaux sont ajoutés avec un titre en italique « *Elaboration du projet de plan localisé de quartier par les propriétaires* » qui les précède.
 - Article 6 LGZD : Les alinéas 1 à 3 actuels demeurent inchangés. L'alinéa 4 actuel est modifié selon la nouvelle teneur que propose l'IN 176. Deux nouveaux alinéas 5 et 6 sont ajoutés selon la teneur que propose l'IN 176, les alinéas 5 à 16 actuels devenant les alinéas 7 à 18. Les alinéas 7 et 9 de la nouvelle numérotation prennent la nouvelle teneur proposée par l'IN 176. L'alinéa 6 actuel devient alinéa 8, les chiffres des alinéas proposés en début de phrase devant être modifiés comme suit : « *Au terme de la procédure fixée aux alinéas 1 à 7,...* ».
 - Article 12 LGZD : Un nouvel alinéa 8 est ajouté.
 - L'articulation de l'IN 176 par rapport aux dispositions de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987 (L 1 30 ; LaLAT), notamment ses articles 13A, alinéas 2 et 5, lesquels prévoient déjà le cadre dans lequel un propriétaire de parcelle en zone de développement peut demander au Conseil d'Etat d'adopter un plan localisé de quartier.
 - La conformité de l'IN 176 au droit supérieur, et plus particulièrement à l'article 21, alinéa 2 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 22 juin 1979 (RS 700 ; Loi sur l'aménagement du territoire, LAT), à l'article 3 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire, du 28 juin 2000 (RS 700.1 ; OAT), et de manière générale aux articles 71 et suivants de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 (A 2 00 ; Cst-GE).
14. Par lettre du 17 décembre 2020, le comité d'initiative, par le biais de M. Alain BURRI, a sollicité une prolongation de délai au 15 janvier 2021 pour communiquer ses observations sur la validité de l'initiative.
15. Par courrier du 21 décembre 2020, la chancellerie d'Etat a partiellement fait suite à la demande du comité d'initiative en lui octroyant un nouveau délai non prolongeable au 4 janvier 2021 pour communiquer ses déterminations. Il était également indiqué qu'un délai plus long ne permettrait pas au Conseil d'Etat de pouvoir statuer sur la validité de l'initiative dans le délai imparti par l'article 32, alinéa 1, lettre a Cst-GE.
16. Par lettre du 4 janvier 2020 [recte 2021], le comité d'initiative a confirmé la compréhension de la teneur de l'initiative telle que mentionnée dans la lettre du 26 novembre 2020 de la chancellerie d'Etat. Il a en outre indiqué que les renvois suivants devraient être modifiés en conséquence :
- À l'article 6, alinéa 10 (actuel) LGZD, soit l'alinéa 12 (nouveau) : le renvoi à l'alinéa 7 (actuel) devient un renvoi à l'alinéa 9 (nouveau) ; le renvoi à l'alinéa 11 (actuel) devient un renvoi à l'alinéa 13 (nouveau) ; et le renvoi à l'alinéa 13 (actuel) devient le renvoi à l'alinéa 15 (nouveau).
 - A l'article 6, alinéa 11 (actuel) LGZD, soit l'alinéa 13 (nouveau) : le renvoi à l'alinéa 10 (actuel) devient le renvoi à l'alinéa 12 (nouveau).

S'agissant du rapport entre l'article 13A, alinéas 2 et 5 LaLAT et l'IN 176, le comité d'initiative a indiqué que le texte de l'IN 176 devait se comprendre comme une *lex specialis* prévalant sur l'article 13A, alinéa 2 LaLAT, précisant que l'alinéa 5 de cette même disposition n'était pas impactée par la teneur de l'initiative.

S'agissant du respect du droit supérieur, notamment au regard de l'article 21, alinéa 2 LAT, de l'article 3 OAT ainsi que des articles 71 à 79 Cst-GE, le comité d'initiative a apporté les précisions suivantes :

- La teneur de l'initiative pouvait être interprétée de manière conforme au droit supérieur, et ce en tenant compte de l'article 21, alinéa 2 LAT. La notion « *en tout temps* » était au demeurant déjà prévue à l'actuel article 5A, alinéa 2 LGZD. En tout état, le texte de l'initiative pourrait, le cas échéant, être maintenu en ne supprimant que cette notion.
- Par ailleurs, la teneur de l'initiative ne contrevenait pas à l'article 3 OAT dès lors que cette disposition n'interdisait pas de prévoir des circonstances dans lesquelles les autorités n'auraient qu'un pouvoir d'appréciation limité. En outre, il était relevé que l'article 5A, alinéa 4 LGZD tel que projeté par l'IN 176 n'était qu'une reprise de l'actuel article 5A, alinéa 2 LGZD, lequel ne posait pas de problème de conformité au droit supérieur.
- S'agissant de la votation communale introduite par l'IN 176, le comité d'initiative était d'avis que la constitution genevoise ne prévoyait pas de *numerus clausus* des types de consultation. Concernant l'initiative, le comité a précisé que « *l'alinéa 5 (nouveau) de l'art. 5A LGZD a un objet différent et ne permet pas à une fraction des titulaires des droits politiques d'initier une votation communale sous forme d'initiative populaire ou de référendum* ». Il s'agissait en réalité d'une disposition de nature procédurale permettant de déterminer le plan retenu en vue de la procédure d'adoption au sens de l'article 6 LGZD. A cet effet, le comité indiquait que le corps électoral pourrait se prononcer indépendamment sur chaque plan localisé de quartier proposé (oui/non), puis indiquer sa préférence entre les plans en répondant à une question subsidiaire, et ce par analogie aux articles 63, alinéa 3 et 75, alinéa 3 Cst-GE. Subsidiairement, le comité d'initiative était d'avis que le segment « *votation communale* » pouvait être interprété comme nécessitant une délibération du Conseil municipal, elle-même sujette à référendum communal, et ce en vertu du principe *in dubio pro populo*.

17. Les détails de cette prise de position seront, en tant que de besoin, discutés ci-dessous dans la partie « EN DROIT » du présent arrêté.

II. EN DROIT

A. Compétence du Conseil d'Etat

1. Aux termes de l'article 60, alinéa 1 Cst-GE, le Conseil d'Etat examine la validité des initiatives populaires cantonales.

B. Délai de traitement de l'IN 176

2. L'article 62, alinéa 1, lettre a Cst-GE prévoit que la loi règle la procédure de manière à respecter les délais suivants dès la constatation de l'aboutissement de l'initiative, à savoir notamment 4 mois au plus pour statuer sur la validité de l'initiative. Ce même délai est repris à l'article 92A, alinéa 1 de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982 (LEDP ; A 5 05).
3. Le délai de 4 mois pour statuer sur la validité de l'initiative arrive à échéance le 16 février 2021, et ce conformément à l'arrêté du 14 octobre 2020 du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative 176, lequel est publié dans la FAO le 16 octobre 2020.
4. Le présent arrêté étant adopté ce jour, force est donc de constater que le délai de l'article 62, alinéa 1, lettre a Cst-GE, repris à l'article 92A, alinéa 1 LEDP est respecté.

C. Forme de l'IN 176

5. L'article 57, alinéa 1 Cst-GE permet de soumettre au Grand Conseil une proposition législative dans toutes les matières de la compétence de ses membres.
6. Aux termes de l'article 57, alinéa 2 Cst-GE, l'initiative peut être soit rédigée de toutes pièces (initiative formulée) soit conçue en termes généraux (initiative non formulée). Une initiative partiellement formulée est considérée comme non formulée.
7. La constitution genevoise du 14 octobre 2012 ne soumet ainsi plus la validité d'une initiative législative à l'unité de forme (cf. T. TANQUEREL, Rapport sectoriel 202 « Instruments de démocratie directe » de la commission 2 « Les droits politiques (y compris révision de la constitution) », du 30 avril 2010, p. 40).
8. Une initiative mixte, partiellement formulée et partiellement non formulée, sera entièrement traitée comme une initiative non formulée et ce quel que soit son degré de formulation ou de détail. En d'autres termes, une initiative non formulée détaillée sera admise comme non formulée (cf. T. TANQUEREL, op. cit., p. 42).
9. En l'espèce, l'IN 176 a pour objet la modification de la LGZD, et en particulier la modification des articles 5A, 6 et 12 de cette loi. Les modifications proposées par l'IN 176 sont entièrement rédigées de telles sortes qu'elles seront directement intégrées dans la loi si l'IN 176 devait être acceptée par le corps électoral.
10. Il s'agit dès lors d'une initiative entièrement formulée au sens de l'article 57, alinéa 2 Cst-GE.

D. Rectifications

11. Selon l'article 8, alinéa 1 de la loi sur la forme, la publication et la promulgation des actes officiels, du 8 décembre 1956 (LFPP ; B 2 05), les initiatives populaires, les contreprojets, les lois constitutionnelles et les lois sont transmis par le président du Grand Conseil au Conseil d'Etat pour être publiés. L'article 7B, alinéa 1 LFPP prévoit qu'après l'adoption d'une loi et avant la première publication de l'acte législatif au sens de l'article 8, le

secrétariat général du Grand Conseil peut, en coordination avec la chancellerie d'Etat, procéder de lui-même à la rectification d'erreurs orthographiques, grammaticales, typographiques ou légistiques, pour autant que ces erreurs soient manifestes et ne modifient en rien l'acte législatif sur le fond. En cas de rectification, la commission législative en est immédiatement informée (art. 7B, al. 1, 2^{ème} phrase LFPP).

12. A cet égard, la doctrine précise que « la modification du texte de l'initiative est proscrite [...] ». Cette prohibition ne s'oppose pas à « des retouches purement rédactionnelles de l'initiative (p. ex. orthographe) qui n'en modifient pas le contenu, poursuivent un intérêt public et restent proportionnées à celui-ci » (Camilla JACQUEMOUD, *Le traitement « favorable » des initiatives populaires*, ZBI 121/2020 pp. 407ss, p. 426).
13. En l'espèce, s'agissant du texte même de l'initiative, il convient de relever que l'IN 176 contient plusieurs erreurs.
14. Sont tout d'abord à relever les erreurs typographiques du texte d'initiative. En effet, l'IN 176 contient trois caractères distincts, à savoir le « caractère normal », le « caractère *italique* » et le « caractère ~~barré~~ », dont les deux derniers ne ressortent ni du guide de rédaction législative ni de la pratique du service de la législation et ne se retrouvent dans aucun texte législatif. Le texte d'initiative nécessiterait ainsi d'être rectifié à la forme sur ce point, avec suppression des caractères en italique ainsi que les éléments biffés.
15. Par ailleurs, l'initiative n'indique pas systématiquement, dans le titre des dispositions modifiées, la nature des modifications (par ex. « nouvelle teneur » ou « nouveau »), et ce contrairement aux prescriptions du guide de rédaction législative publié par la chancellerie d'Etat. Il conviendrait dès lors également de procéder à une rectification à cet égard.
16. En outre, dans son courrier du 26 novembre 2020, la chancellerie d'Etat avait attiré l'attention du comité d'initiative sur les questions de renumérotation. En effet, l'IN 176 ne renumérote pas les alinéas 5 à 16 de l'actuel article 6 LGZD (soit en les renommant al. 7 à 18, étant précisé que les al. 7 et 9 de la nouvelle numérotation prennent la nouvelle teneur proposée par l'IN 176). De plus, cette nouvelle numérotation impliquerait également d'adapter le contenu de l'alinéa 8 renuméroté, et ce par l'indication « *au terme de la procédure fixée aux alinéas 1 à 7 [...]* ». Il en va de même de l'alinéa 12 renuméroté : le renvoi à l'alinéa 7 (actuel) devient un renvoi à l'alinéa 9 (nouveau), le renvoi à l'alinéa 11 (actuel) devenant un renvoi à l'alinéa 13 (nouveau), le renvoi à l'alinéa 13 (actuel) devenant le renvoi à l'alinéa 15 (nouveau). L'alinéa 13 renuméroté nécessite également une adaptation, le renvoi à l'alinéa 10 (actuel) devant l'alinéa 12 (nouveau). Ces questions de renumérotation ont par ailleurs été confirmées par le comité d'initiative dans son courrier du 4 janvier 2021, requérant au demeurant de corriger le texte de l'initiative.
18. Il convient encore de relever que le texte de l'initiative vise à instaurer un nouvel alinéa 8 à l'article 12 LGZD. Or, des alinéas 8 et 9 ont été introduits à l'article 12 LGZD postérieurement au dépôt de l'initiative, respectivement par les modifications des 28 août et 1^{er} octobre 2020. Ainsi, en tenant compte de la teneur actuelle de la loi, il conviendrait donc de rectifier cette numérotation, l'alinéa 8 projeté par l'initiative devenant alors l'alinéa 10.
19. Enfin, l'initiative ne vise pas à modifier le titre de l'article 1 LGZD par sa formulation « *Art. 1 Modifications* ». Il s'agit en effet en réalité d'introduire les modifications apportées par le texte d'initiative. Il en va de même de l'« *Art. 2 Entrée en vigueur* » qui tend, non pas à modifier la LGZD mais à indiquer, comme le titre l'indique, la date à laquelle le texte doit entrer en vigueur. Dès lors que ces deux dispositions ne visent pas à modifier formellement la LGZD, celles-ci auraient dû être soulignées et mises en gras pour être distinguées du texte même de l'initiative.

20. En l'espèce, l'ensemble des questions susmentionnées relève de la pure forme, tant en ce qui concerne les erreurs typographiques, que légistiques. Leur rectification ne modifie en rien l'acte sur le fond, de sorte qu'elles devront être rectifiées, les termes mêmes de l'initiative demeurant inchangés.
21. En résumé, il devra être procédé aux rectifications formelles suivantes :
- Les caractères en italiques sont mis en caractère normal et les éléments barrés sont supprimés du texte.
 - La nature des modifications (par ex. nouvelle teneur ou nouvelle disposition) est mentionnée en titre des dispositions visées par l'initiative, et ce conformément au guide de rédaction législative publié par la chancellerie d'Etat.
 - Les alinéas 5 à 16 de l'actuel article 6 LGZD sont renumérotés de 7 à 18, étant précisé que les alinéas 7 et 9 de la nouvelle numérotation prennent la nouvelle teneur proposée par l'IN 176.
 - L'alinéa 8 de l'article 6 de la nouvelle numérotation est modifié de la manière suivante : « *Au terme de la procédure fixée aux alinéas 1 à 7 [...]* ». L'alinéa 12 est modifié de la manière suivante : le renvoi à l'alinéa 7 (actuel) devient un renvoi à l'alinéa 9 (nouveau), le renvoi à l'alinéa 11 (actuel) devenant un renvoi à l'alinéa 13 (nouveau), le renvoi à l'alinéa 13 (actuel) devenant le renvoi à l'alinéa 15 (nouveau). L'alinéa 13 est modifié de la manière suivante : le renvoi à l'alinéa 10 (actuel) devient un renvoi à l'alinéa 12 (nouveau).
 - L'alinéa 8 de l'article 12 LGZD projeté par l'initiative est renuméroté alinéa 10.
 - Les dispositions intitulées « *Art. 1 Modifications* » et « *Art. 2 Entrée en vigueur* » sont mises en gras et soulignées.
22. Compte tenu des rectifications formelles décrites ci-dessus et de l'invalidation partielle de l'initiative pour les motifs exposés ci-dessous au chapitre H, le texte sera ainsi le suivant :

« **Art. 1 Modifications**

Art. 5A, al. 1 (nouvelle teneur), al. 4 (nouveau)

¹ Le projet de plan localisé de quartier est élaboré par le département de sa propre initiative ou sur demande du Conseil d'Etat 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.

Elaboration du projet de plan localisé de quartier par les propriétaires

⁴ Les propriétaires concernés peuvent également solliciter en tout temps du Conseil d'Etat l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un plan localisé de quartier concernant leurs parcelles. A 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'Etat, 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.

Art. 6, al. 4 (nouvelle teneur), al. 5 et 6 (nouveaux, les al. 5 à 16 anciens devenant les al. 7 à 18), al. 7, 8, 9, 12 et 13 (nouvelle teneur)

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. A 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.

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'Etat un projet de plan localisé de quartier alternatif dans un délai de 12 mois conformément à la procédure prévue par l'article 5A. A 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.

⁸ Au terme de la procédure fixée aux alinéas 1 à 7, le département examine, en principe dans un délai de 90 jours, si des modifications doivent être apportées au projet de plan localisé de quartier pour tenir compte des observations recueillies et du préavis communal.

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.

¹² Le Conseil d'Etat statue sur les oppositions en principe dans un délai de 60 jours après la fin de la procédure d'opposition, le cas échéant modifie le projet et adopte ensuite le plan localisé de quartier. S'il a apporté des modifications à celui-ci, le Conseil d'Etat examine préalablement s'il y a lieu de rouvrir tout ou partie de la procédure prévue au présent article. L'alinéa 9 est applicable en cas de modifications essentielles. Le délai prévu par la présente disposition est suspendu dans les cas suivants :

- a) application de l'alinéa 13;
- b) ouverture d'une nouvelle procédure d'opposition, ou
- c) procédure menée simultanément avec celle relative à un projet de modification du régime des zones, dans l'hypothèse visée à l'alinéa 15, dernière phrase.

¹³ Toutefois, dans l'hypothèse où une commune a formé une opposition au projet et que le Conseil d'Etat entend la rejeter, il en saisit préalablement le Grand Conseil qui statue sur celle-ci en principe dans un délai de 90 jours à compter de sa réception, sous forme de résolution. Si l'opposition est acceptée, le Conseil d'Etat doit modifier le plan en conséquence. Il est ensuite procédé conformément à l'alinéa 12.

Art. 12, al. 10 (nouveau)

¹⁰ 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.»

23. En application des articles 7B et 8 LFPP, ces rectifications interviendront avant la publication de l'initiative dans l'hypothèse où le Grand Conseil l'accepte, ou avant la promulgation, si l'initiative est acceptée par le corps électoral.
24. En cas de soumission de l'IN 176 au corps électoral, celui-ci devra être informé au moment de la votation des rectifications formelles, en application du principe de la clarté.

E. Conditions de validité d'une initiative

25. Les conditions de validité d'une initiative expressément mentionnées par la constitution cantonale sont au nombre de trois et comprennent l'unité du genre (art. 60, al. 2 Cst-GE), l'unité de la matière (art. 60, al. 3 Cst-GE) et la conformité au droit (art. 60, al. 4 Cst-GE).
26. S'ajoutent à ces conditions l'exigence de clarté du texte d'une initiative populaire qui, si elle ne fait pas partie des conditions de validité expressément mentionnées dans la constitution cantonale, découle de la liberté de vote garantie à l'article 34, alinéa 2 de la constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999 (RS 101 ; Cst. féd.) et plus particulièrement de l'exigence d'une formulation claire de la question soumise au vote. 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 ; 1C_659/2012, du 24 septembre 2013, consid. 5.1).
27. Enfin, les initiatives doivent être exécutoires (Arrêt du Tribunal fédéral 1P.454/2006, du 22 mai 2007, consid. 3.1 ; A. AUER, G. MALINVERNI, M. HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, Volume I, 2013, p. 277 § 856).
28. Ces conditions de validité seront discutées séparément ci-dessous.

F. Unité du genre

29. Aux termes de l'article 60, alinéa 2 Cst-GE, l'initiative qui ne respecte pas l'unité du genre est déclarée nulle.
30. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral relative à l'article 66, alinéa 1 de l'ancienne constitution de la République et canton de Genève (aCst-GE, abrogée le 1^{er} juin 2013), une initiative populaire ne peut tendre simultanément à l'adoption de normes appartenant à des rangs différents. Dès lors que l'ordre juridique implique une hiérarchie des normes et soumet chaque échelon à un contrôle démocratique distinct, il serait abusif de proposer simultanément une disposition constitutionnelle et la législation qui la met en œuvre. Cela découle notamment du principe de la liberté de vote : les titulaires de droits politiques doivent savoir s'ils se prononcent sur une modification constitutionnelle ou simplement législative et doivent avoir le droit, le cas échéant, de se prononcer séparément sur les deux questions (ATF 130 I 185, consid. 2.1 et les références citées ; S. GRODECKI, L'initiative populaire cantonale et municipale à Genève, 2008, § 995).
31. En l'espèce, comme indiqué par les initiants sur la formule de récolte de signatures, l'IN 176 n'a pour but la modification que de trois dispositions de la LGZD. L'initiative vise donc la modification d'une même loi au sens formel, sans qu'il n'y ait également de propositions de modification constitutionnelle.
32. Par conséquent, l'IN 176 respecte le principe de l'unité du genre.

G. Unité de la matière

33. L'article 60, alinéa 3 Cst-GE prévoit que l'initiative qui ne respecte pas l'unité de la matière est scindée ou déclarée partiellement nulle, selon que ses différentes parties sont en elles-mêmes valides ou non. En effet, le principe de proportionnalité commande de ne prononcer qu'une invalidation partielle lorsque l'on peut admettre que les citoyens auraient appuyé l'initiative sans la partie invalide (A. AUER, G. MALINVERNI, M. HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. 1, p. 279). A défaut, ou si le non-respect de l'unité de la matière est manifeste d'emblée, l'initiative est déclarée nulle.
34. L'exigence de l'unité de la matière découle de la liberté de vote et, en particulier, du droit à la libre formation de l'opinion des citoyens et à l'expression fidèle et sûre de leur volonté, conformément à l'article 34, alinéa 2 Cst. féd. Cette exigence interdit de mêler, dans un

même objet soumis au peuple, plusieurs propositions de nature ou de but différent, qui forceraient ainsi le citoyen à une approbation ou à une opposition globale, alors qu'il pourrait n'être d'accord qu'avec une partie des propositions soumises. Il doit ainsi exister, entre les diverses parties d'une initiative, un rapport intrinsèque ainsi qu'une unité de but, c'est-à-dire un rapport de connexité qui fasse apparaître comme objectivement justifiée la réunion de plusieurs propositions en une seule question soumise au vote (ATF 130 I 185, consid. 3 et la jurisprudence citée).

35. Selon le Tribunal fédéral, la portée du principe de l'unité de la matière peut différer selon les domaines. Ainsi, les exigences sont plus strictes en cas de révision partielle de la constitution qu'à l'égard de projets de rang législatif. Ce principe s'impose par ailleurs de façon plus rigoureuse aux projets issus d'une initiative populaire qu'à ceux proposés par l'autorité (ATF 123 I 63, consid. 4b). En outre, les initiatives entièrement rédigées doivent être traitées de façon plus stricte que les propositions conçues en termes généraux, lesquelles nécessitent encore l'élaboration d'un texte par le parlement (ATF 130 I 185, consid. 3.1 ; ATF 123 I 63 consid. 4b ; art. 61, al. 4 Cst-GE). Ce dernier dispose en effet d'une certaine marge de manœuvre et peut, le cas échéant, corriger un éventuel vice en rédigeant les dispositions voulues (ATF 123 I 63, consid. 4b).
36. C'est à la lumière de ces principes que l'article 60, alinéa 3 Cst-GE doit être interprété.
37. En l'occurrence, comme cela figure dans l'exposé des motifs de l'initiative, l'IN 176 a pour conséquence de modifier la procédure d'élaboration et d'adoption de plans localisés de quartier actuellement en vigueur dans la LGZD en renforçant la place des communes et des citoyens.
38. L'initiative poursuit donc un seul but et n'a dès lors qu'une seule idée centrale. Telle qu'elle est formulée, elle ne mêle pas dans un même objet soumis au peuple plusieurs propositions de nature ou de buts différents.
39. L'initiative est dès lors conforme au principe de l'unité de la matière.

H. Conformité au droit

40. A teneur de l'article 60, alinéa 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. A défaut, l'initiative est déclarée nulle.
41. Cette disposition codifie les principes généraux en matière de droits politiques dégagés par la jurisprudence du Tribunal fédéral, pour lequel les initiatives populaires cantonales ne doivent rien contenir de contraire au droit supérieur, qu'il soit cantonal, intercantonal, fédéral ou international (ATF 133 I 110, consid. 4.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_357/2009, du 8 avril 2010, consid. 2.1). En vertu du principe de la force dérogatoire du droit fédéral ancré à l'article 49, alinéa 1 Cst. féd., 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 134 I 125, consid. 2.1 ; ATF 133 I 286, consid. 3.1 et les arrêts cités).
42. Toujours selon la jurisprudence, l'autorité appelée à statuer sur la validité matérielle d'une initiative doit en interpréter les termes dans le sens le plus favorable aux initiants. 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, l'initiative doit être déclarée valable et être soumise au peuple. L'interprétation conforme doit permettre d'éviter autant que possible les déclarations d'invalidité, conformément à l'adage *in dubio pro populo* (ATF 138 I 131, consid. 3 ; arrêts du Tribunal fédéral : 1C_357/2009 du 8 avril 2010, consid. 2.2 ; 1P.541/2006, du 28 mars 2007, consid. 2.5 ; 1P.451/2006, du

28 février 2007, consid. 2.1 ; 1P.129/2006, du 18 octobre 2006, consid. 3.1 ; ATF 128 I 190, consid. 4 ; ATF 125 I 227, consid. 4a).

43. De manière plus générale, pour juger de la validité matérielle d'une initiative, il convient d'interpréter son texte sur la base des principes d'interprétation reconnus. On doit se fonder au premier chef sur la teneur littérale de l'initiative, sans toutefois écarter complètement la volonté subjective des initiants. Une motivation éventuelle de la demande d'initiative, ainsi que des déclarations des initiants, peuvent en effet être prises en considération. Parmi les diverses méthodes d'interprétation, on doit privilégier celle qui, d'une part, correspond le mieux au sens et au but de l'initiative et conduit à un résultat raisonnable et, d'autre part, apparaît, dans le cadre de l'interprétation conforme, la plus compatible avec le droit supérieur fédéral et cantonal (ATF 129 I 392, consid. 2.2). Si l'on peut attribuer à l'initiative un sens qu'elle ne fait pas clairement apparaître comme inadmissible, alors l'initiative doit être déclarée valable et soumise au vote du peuple (ATF 139 I 292, consid. 5.7).
44. Cela étant, le Tribunal fédéral a déclaré non valide une initiative populaire cantonale rédigée, car la volonté des initiants, clairement exprimée en particulier dans le formulaire de récolte des signatures, violait le droit supérieur. L'initiative concernée visait à compléter la loi sur l'école publique par un article interdisant l'utilisation de certains manuels scolaires religieux. Même si l'article était formulé de manière neutre, la volonté des initiants était d'interdire exclusivement les fondements écrits d'une seule religion (Arrêt du Tribunal fédéral 1C_127/2013 du 28 août 2013, consid. 5 à 9, résumé in JdT 2014 I p. 237).
45. Dans cette affaire, le Tribunal fédéral a notamment considéré que, bien que la volonté des initiants ne soit pas seule décisive pour l'interprétation d'une initiative populaire, l'interprétation doit tenir compte de la volonté claire des initiants et des citoyens qui ont signé l'initiative. Le résultat de cette interprétation doit demeurer compatible avec l'objectif fondamental de la démarche. La validité de l'initiative ne peut pas être reconnue s'il faut lui attribuer un contenu qui ne répond plus au motif fondamental des auteurs, tels que les signataires ont également pu le comprendre. Il a déjà été jugé que la nature d'une initiative ne peut pas être profondément modifiée lors de l'interprétation, parce que la volonté exprimée par les signataires s'en trouverait détournée. Une interprétation contredisant le sens originel du texte, et avec lui les attentes qu'il a éveillées, est inadmissible (Arrêt du Tribunal fédéral 1C_127/2013 du 28 août 2013, consid. 7.2.4, résumé in JdT 2014 I p. 237).
46. En outre, il convient de préciser que 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 (ATF 124 I 107 consid. 5b/aa et les arrêts cités ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_529/2015 du 5 avril 2016, consid. 2.1).
47. En l'espèce, l'initiative a pour objet de modifier la législation en matière d'aménagement du territoire, et plus particulièrement les articles 5A, 6 et 12 LGZD. Il s'agit dès lors d'examiner si ces modifications sont conformes ou non au droit supérieur.

H1) L'article 5A, alinéa 4 LGZD au regard du droit fédéral

48. À teneur de l'article 21, alinéa 1 LAT, les plans d'affectation ont force obligatoire pour chacun. Lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation feront l'objet des adaptations nécessaires (art. 21, al. 2 LAT).
49. Il ressort de la jurisprudence fédérale que l'article 21, alinéa 2 LAT tend à assurer à la planification une certaine stabilité, sans laquelle les plans d'aménagement ne peuvent remplir leur fonction. 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. Ceux-ci doivent toutefois être révisés lorsque les circonstances déterminantes se sont modifiées depuis leur adoption. Le Tribunal fédéral a en outre eu l'occasion de préciser que l'article 21, alinéa 2 LAT prévoit un examen en deux étapes : la première déterminera si les circonstances se sont sensiblement modifiées au point de justifier un réexamen du plan ; si le besoin s'en fait alors réellement sentir, il sera adapté, dans une deuxième étape (arrêt du Tribunal fédéral 1C_387/2016, du 1^{er} mai 2017, consid. 4.1).

50. De manière générale, on considère que plus un plan est récent, plus on doit pouvoir compter sur sa stabilité, ce qui implique que les motifs justifiant une révision doivent être d'autant plus importants. Les plans doivent être révisés lorsque les circonstances déterminantes se sont modifiées depuis leur adoption, une obligation incombant à l'autorité chargée de la planification. Les circonstances à prendre en considération peuvent être de fait ou de droit et sont notamment : la durée de validité du plan, le degré de précision et de réalisation du plan, les motifs de modification, l'étendue de la modification requise et l'intérêt public y relatif. Il incombe donc à l'autorité appelée à statuer sur un projet de modification d'un plan en vigueur d'examiner, en fonction des circonstances concrètes, une pluralité d'intérêts (arrêt de la chambre administrative de la Cour de justice ATA/699/2020, du 4 août 2020, consid. 8a, ainsi que les références citées).
51. Enfin, l'article 3 OAT prévoit que 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, elles apprécient ces intérêts notamment en fonction du développement spatial souhaité et des implications qui en résultent, et elles fondent leur décision sur cette appréciation, en veillant à prendre en considération, dans la mesure du possible, l'ensemble des intérêts concernés (al. 1). Les autorités exposent leur pondération dans la motivation de leur décision (al. 2).
52. Dans le cas d'espèce, l'article 5A, alinéa 4 LGZD projeté confère la possibilité de solliciter « *en tout temps* » un plan localisé de quartier (ci-après : PLQ) et est de ce fait susceptible de remettre en cause la stabilité des plans d'aménagement telle qu'exigée par la jurisprudence.
53. En soi, une telle formulation semble contraire au principe de stabilité des PLQ tel qu'énoncé par le droit fédéral.
54. Cependant, en faisant application des principes d'interprétation figurant ci-dessus, l'on peut comprendre que la notion « *en tout temps* » peut être déclarée conforme à l'article 21, alinéa 2 LAT. En effet, comme exposé par le comité d'initiative dans sa lettre du 4 janvier 2021, la sollicitation de l'adoption d'un PLQ doit se comprendre comme ne pouvant intervenir qu'en cas de changement sensible de circonstances au sens du droit fédéral. Ainsi, en cas de changement sensible de circonstances au sens de l'article 21, alinéa 2 LAT, le propriétaire concerné disposerait de la possibilité de solliciter « *en tout temps* » l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un PLQ concernant leurs parcelles. Le sens et le but de l'initiative ne sont en effet pas de remettre en question les principes énoncés par le droit fédéral, mais bien uniquement de permettre « un urbanisme plus démocratique », selon le titre de l'initiative, dans le cadre de l'élaboration de cette catégorie de plan. Ce n'est en effet pas la fréquence de l'adoption ou de la modification des PLQ qui est critiquée par son biais, mais bien plutôt la manière dont les propriétaires (et les citoyens de la commune) peuvent y participer. Une telle interprétation permet ainsi, en application du principe *in dubio pro populo*, de déclarer l'initiative conforme au droit fédéral.

55. Par ailleurs, comme le relève la chancellerie d'Etat dans sa lettre du 26 novembre 2020, il se pose la question de savoir si l'article 3 OAT ne serait pas violé et ce au vu des prérogatives conférées aux propriétaires. En effet, aux termes de l'article 5A, alinéa 4 de l'initiative, le Conseil d'Etat serait tenu, après s'être assuré que le projet de PLQ correspond sur le plan formel aux exigences légales, d'engager la procédure prévue à l'article 6 LGZD. Il convient dès lors de déterminer si cette nouvelle disposition n'aurait pas pour effet de priver les autorités de planification du pouvoir d'appréciation qui doit être le leur en vertu de l'article 3, alinéa 1 OAT.
56. Il doit être répondu à cette question par la négative. En effet, il n'y a pas de doute que l'article 3 OAT confie aux seules autorités le soin d'effectuer la pesée des divers intérêts publics et privés en présence, leur pondération devant être exposée dans la motivation de leur décision (art. 3, al. 3 OAT). En confiant aux « propriétaires concernés » le soin d'élaborer le projet de PLQ, l'article 5A, alinéa 4 LGZD nouveau proposé va clairement à l'encontre de ce principe.
- Cependant, cette dernière disposition se situe au stade, non pas de l'adoption, mais de l'élaboration du projet de PLQ. Une fois la procédure d'adoption engagée, c'est bien le Conseil d'Etat qui, en fin de compte, adopte ce projet et effectue la pesée de l'ensemble des intérêts en présence exigée par l'article 3 OAT et non pas les propriétaires, dont le projet aura obligatoirement été mis à l'enquête publique en cas de réalisation des conditions de l'article 5A, alinéa 4 LGZD. La procédure d'adoption engagée, le projet de plan est encore susceptible d'être modifié par l'autorité, pendant celle-ci, quitte à devoir au besoin la recommencer en tout ou partie (cf. art. 6, al. 6, 7 et 10 LGZD, devenant les al. 8, 9 et 12 ; cf. arrêt du Tribunal fédéral 1C_174/2018, du 13 février 2019, consid. 4.4 in fine). 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 du fait que la version du projet de PLQ initialement mis à l'enquête publique soit le fruit d'une pondération des intérêts effectuée par les propriétaires n'empêche pas cette autorité d'effectuer sa propre pesée des intérêts à cette occasion. Ici encore, l'application du principe *in dubio pro populo* conduit à valider, dans cette mesure, l'article 5A, alinéa 4 LGZD sous l'angle de l'article 3 OAT.
57. Ainsi, l'initiative conserve son sens et son but, en étant interprétée comme donnant simplement davantage de poids aux propriétaires dans le cadre de l'élaboration du projet, pour autant que les exigences fixées par le droit fédéral soient respectées.
58. S'agissant de l'articulation de l'IN 176 au regard des dispositions de la LaLAT existantes en la matière, il convient de relever que la LaLAT n'est pas du droit supérieur si bien que cette question sort du champ d'examen de la validité de l'IN 176. Toutefois, dans la mesure où la LaLAT est une loi d'application visant à mettre en œuvre le droit fédéral, l'initiative ne saurait être interprétée en totale abstraction de cette législation cantonale.
59. S'agissant de la relation de l'article 5A, alinéa 1 LGZD avec l'article 13A, alinéas 2 et 5 LaLAT, il convient tout d'abord d'observer qu'elle ne pose pas de problème de conformité avec le droit supérieur, ces dispositions étant de même rang. Une analyse fait néanmoins apparaître ces dispositions comme étant compatibles entre elles, leur objectif consistant, *in fine*, à obtenir du département, via le Conseil d'Etat, qu'il élabore un projet de PLQ, étant rappelé qu'« en règle générale, les éléments d'un projet de plan localisé de quartier sont déterminés à partir de l'analyse des composantes de la demande de renseignement » (art. 2, al. 2 du règlement d'application de la loi générale sur les zones de développement, du 20 décembre 1978 ; RSG L 1 35.01 ; RGZD). Cette dernière doit être normalement contresignée par la majorité, en surface et en nombre, des propriétaires et ayants droit des terrains directement concernés (art. 13A, al. 2 dernière phrase LaLAT). Elle constitue, toujours dans la règle, le « projet » visé à l'article 5A, alinéa 1 LGZD.

60. Quant à la relation entre l'article 5A, alinéa 4 LGZD et l'article 13A, alinéa 5 LAT, cette première disposition vise un autre objectif, à savoir l'élaboration d'un projet de PLQ directement par les propriétaires eux-mêmes. L'on peut donc suivre les initiants, pour lesquels l'article 13A, alinéa 5 LaLAT « *n'est pas impacté* » par cette disposition. Les principes d'interprétation *lex posterior derogat anteriori* ou *lex specialis derogat generali* n'entrent dès lors pas en ligne de compte.
61. Ainsi, compte tenu de ce qui précède, l'alinéa 4 de l'article 5A LGZD sera déclaré conforme au droit fédéral.

H2) L'article 5A, alinéa 5 LGZD au regard du droit fédéral

62. Sur le plan communal, la Constitution genevoise prévoit la possibilité d'organiser une votation en matière d'initiative populaire communale (art. 71 et suivants Cst-GE) et en matière de référendum communal (art. 77 et suivants Cst-GE). En dehors de ces cadres, il n'est pas prévu d'autres matières dans lesquelles une votation peut être organisée, notamment des « votations de nature consultative ».
63. Dans le cadre de l'arrêt 1P.470/2005, du 23 décembre 2005, le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion de confirmer l'invalidation d'une initiative au motif notamment que la votation consultative communale devait nécessairement être prévue par la constitution cantonale. A cette occasion, il a rappelé que, selon l'article 51 Cst. féd., les constitutions cantonales doivent contenir les principes relatifs au droit de vote, au référendum et à l'initiative en matière constitutionnelle (consid. 4). De manière plus générale, la Constitution cantonale doit définir l'ensemble des droits populaires. Le Tribunal fédéral a ainsi jugé que « *la possibilité d'organiser des votations consultatives constitue indubitablement une extension des droits politiques. En effet, même si le résultat d'une telle votation ne lie pas juridiquement l'autorité, il n'en manifeste pas moins la volonté populaire, susceptible d'exercer en fait une influence certaine. Par conséquent, l'instauration d'un vote consultatif ne pourrait en principe - sauf circonstances exceptionnelles - avoir lieu que par une modification constitutionnelle. [...] Dans tous les cas, l'admissibilité d'une votation consultative supposait une adaptation préalable du droit cantonal* » (consid. 4.1).
64. En l'espèce, l'article 5A, alinéa 5 LGZD de l'initiative prévoit d'organiser une votation communale pour déterminer, en cas de pluralité de projets de PLQ, lequel devra être retenu pour engager la procédure prévue à l'article 6 LGZD. Il convient dès lors d'examiner si la création d'un tel type de votation est ou non conforme au droit supérieur.
65. Conformément à sa lettre du 4 janvier 2021, le comité d'initiative préconise une application par analogie de dispositions relatives aux initiatives et référendums, ce qui laisse bien entendre qu'il ne s'agit pas d'une procédure prévue par le droit cantonal et plus particulièrement par sa Constitution. En outre, le comité précise que le plan adopté par le corps électoral communal n'est pas définitif puisqu'il devra être soumis à la procédure d'adoption décrite à l'article 6 LGZD. Il s'agirait selon le comité d'une disposition de « *nature procédurale* », tirée directement de l'article 4, alinéa 2 LAT.
66. Au vu des explications données par le comité, l'IN 176 tendrait à requérir une votation communale de « *nature procédurale* ». Il s'agirait de consulter la population communale pour déterminer le projet de PLQ à retenir.
67. L'on se trouve ainsi bien dans le cadre de la jurisprudence précitée, laquelle énonce clairement l'interdiction de prévoir une extension des droits politiques si ce n'est via une modification de la Constitution cantonale, laquelle doit prévoir l'ensemble des droits populaires.
68. Il n'est ainsi pas loisible au comité d'initiative de proposer une modification d'une loi pour introduire un nouveau type de votation consultative.

69. A noter pour le surplus que, même en faisant application du principe *in dubio pro populo*, il n'est pas possible de comprendre – comme le suggère le comité d'initiative – que les mots « *votations communales* » impliquent l'adoption d'une délibération du conseil municipal avant toute votation du peuple, elle-même sujette à référendum communal. Cela nécessiterait de s'éloigner trop du texte de l'initiative. L'on ne voit pas, en outre, à quel type d'objet, exhaustivement listés par l'article 30, alinéa 1 de la loi sur l'administration des communes, du 13 avril 1984 (RSG B 6 05 ; LAC), se rapporterait une telle délibération.
70. Au vu de ce qui précède, l'article 5A, alinéa 5 LGZD de l'IN 176 ne peut être déclaré conforme au droit supérieur et ne sera de ce fait pas examiné ci-dessous au regard des autres aspects de la conformité au droit supérieur.

H3) Conformité au droit fédéral du reste de l'initiative

71. L'article 5A, alinéa 1, l'article 6, alinéas 4, 5, 6, 7 et 9, et l'article 12, alinéa 8 LGZD de l'IN 176 ne posent pas de problème particulier de conformité au droit fédéral. A cet effet et comme relevé par les initiants, l'initiative permet notamment aux propriétaires d'élaborer eux-mêmes des projets de PLQ, ce qui est conforme à l'article 4 LAT, selon lequel il convient de veiller à ce que la population puisse participer de manière adéquate dans l'établissement des plans.
72. Les dispositions susmentionnées seront donc déclarées conformes au droit fédéral.

H4) Conformité aux droits fondamentaux

73. Les dispositions de l'initiative visent à renforcer la place des communes et des citoyens dans le cadre du processus d'élaboration et d'adoption des PLQ.
74. L'initiative ne contient aucune disposition portant atteinte aux droits fondamentaux. Il convient à cet égard de préciser que, compte tenu de la disposition transitoire de l'article 12, l'IN 176 n'emporte pas d'effet rétroactif et n'est pas susceptible de léser les droits acquis des personnes concernées.
75. Il peut cependant se poser la question de savoir si l'article 5A, alinéa 5 LGZD de l'initiative est ou non conforme à la garantie des droits politiques conférée par l'article 34 Cst. féd. La question peut toutefois être laissée ouverte dès lors que cette disposition de l'initiative sera invalidée pour les motifs exposés ci-dessus au titre H2.
76. Ainsi, sous réserve de l'article 5A, alinéa 5 LGZD, l'initiative 176 sera donc déclarée conforme aux droits fondamentaux.

H5) Conformité au droit supérieur cantonal

77. L'IN 176 étant une initiative de rang législatif cantonal, il convient dès lors d'examiner sa conformité au regard du droit constitutionnel genevois.
78. Aux termes de l'article 163, alinéa 1 Cst-GE, l'Etat veille à ce que l'aménagement du territoire respecte les principes d'une agglomération compacte, multipolaire et verte. Il préserve la surface agricole utile et les zones protégées. Il organise le territoire dans une optique régionale transfrontalière et favorise la mixité sociale et intergénérationnelle (al. 2). Il assure en outre un usage rationnel du sol en optimisant la densité des zones urbanisées (al. 3).
79. Dans le cadre de l'aménagement du territoire, il est prévu que l'Etat garantisse le développement d'espaces de proximité affectés à la pratique du sport, à la culture et aux

loisirs (art. 164 Cst-GE), et qu'il favorise la réalisation de quartiers durables (art. 165 Cst-GE). En outre, l'article 166 Cst-GE pose le principe d'un libre accès aux rives.

80. En l'espèce, l'initiative prévoit de renforcer la place des communes et des citoyens dans le cadre du processus d'élaboration et d'adoption des PLQ. Comme relevé ci-dessus au titre H1, l'IN 176 laisse cependant aux autorités la compétence de réaliser un examen formel, lequel doit se comprendre comme comprenant l'examen de la conformité du projet de PLQ aux exigences légales (art. 5A, al. 4 LGZD), et ce conformément aux exigences du droit fédéral. Dans ce cadre, les autorités auront la possibilité d'examiner les projets au regard du droit constitutionnel genevois et de s'assurer de son respect.
81. Le texte même de l'initiative n'est pour le surplus pas contraire aux principes constitutionnels genevois énoncés ci-dessous.
82. Afin d'éviter d'inutiles redites, il est renvoyé ci-dessus aux développements exposés au titre H2 s'agissant de l'examen de l'article 5A, alinéa 5 LGZD.
83. Dès lors, excepté l'article 5A, alinéa 5 LGZD, l'initiative peut être déclarée conforme au droit supérieur cantonal.

H6) Conséquence de la non-conformité au droit supérieur de l'article 5A, alinéa 5 LGZD

84. A teneur de l'article 60, alinéa 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. A défaut, l'initiative est déclarée nulle. L'invalidation partielle est soumise à deux conditions, l'une subjective, l'autre objective. Il faut en premier lieu que l'on puisse raisonnablement admettre que les signataires auraient aussi approuvé la partie valable de l'initiative, si elle leur avait été présentée seule. Il faut en second lieu qu'amputée de certaines parties viciées, les dispositions restantes représentent encore un tout assez cohérent pour avoir une existence indépendante et correspondre à l'objectif principal initialement visé par les initiants, tel qu'il pouvait être objectivement compris par les signataires. Tel est le cas lorsque la partie restante de l'initiative forme un tout homogène qui suit la direction donnée par l'initiative complète, de sorte que l'initiative ne soit pas dépouillée de son contenu essentiel (ATF 130 I 185 consid. 5 ; ATF 125 I 21 consid. 7b ; Arrêt non publié 1C_302/2012 du 27 février 2013 du Tribunal fédéral, consid. 4.1).
85. En l'occurrence, il découle de ce qui précède qu'il convient d'envisager l'invalidation partielle de l'initiative en ce qui concerne l'article 5A, alinéa 5 LGZD. Les deux conditions relatives à l'invalidation partielle doivent donc être examinées.
86. Dans le cas présent, malgré cette invalidation partielle, l'initiative conserve un sens et permet de poursuivre le but de l'initiative de donner un plus grand poids à l'avis des propriétaires concernés et de la commune lors de l'élaboration ou de la procédure d'adoption des plans localisés de quartier. Il peut ainsi être admis, en application du principe de proportionnalité, que les citoyens auraient appuyé l'initiative sans la partie invalide. L'invalidation partielle doit ainsi être admise dans le présent cas.
87. Cette initiative sera ainsi partiellement invalidée, l'alinéa 5 de l'article 5A LGZD tel que projeté étant supprimé.

I. Principe de clarté

88. L'exigence de clarté du texte d'une initiative populaire, comme mentionné *supra* chapitre E, ne fait pas partie des conditions de validité expressément mentionnées à l'article 60 Cst-GE. Il s'agit néanmoins d'un postulat qui découle de la liberté de vote telle que garantie par l'article 34, alinéa 2 Cst. féd. et qui est défini comme suit par le Tribunal fédéral, à l'instar de la clarté de la formulation des questions posées à l'électeur : ce

dernier doit pouvoir inférer quelles seront les conséquences pratiques de son vote, ce qui n'est pas possible si le texte d'une initiative est équivoque ou imprécis (ATF 133 I 110, consid. 8 ; Arrêt du Tribunal fédéral 1C_659/2012, du 24 septembre 2013, consid. 5.1).

89. L'exigence de clarté en tant que condition indépendante de validité des initiatives populaires est également admise au sein de la doctrine, qui considère que la clarté et la cohérence doivent être satisfaites quant à la forme, mais aussi et surtout quant à son contenu (B. TORNAY, *La démocratie directe saisie par le juge – L'empreinte de la jurisprudence sur les droits populaires en Suisse*, 2008, p. 115-116).
90. Le texte d'une initiative doit en effet être suffisamment précis. L'objet de l'initiative doit être suffisamment clair pour qu'un vote populaire puisse intervenir sans que les électeurs ne soient exposés au risque d'une erreur sur des points importants (ATF 139 I 292 consid. 5.8 traduit et résumé in JdT 2014 I 237).
91. Le Tribunal fédéral a jugé que la volonté des initiants n'était pas décisive pour l'examen de la validité d'une initiative. Il convient de se fonder sur la lettre de l'initiative, le texte explicatif pouvant néanmoins être pris en compte. Le souhait des initiants lorsqu'ils ont déposé leur texte n'est ainsi pas déterminant et la portée de l'initiative doit être examinée objectivement (GRODECKI, op. cit., § 989 et références citées).
92. En l'espèce, l'IN 176 s'intitule « Pour un urbanisme plus démocratique à Genève ». Ce titre se réfère à l'organisation et à l'aménagement des espaces urbains par une procédure « *plus démocratique* ». Bien que la terminologie reste peu précise, les titulaires des droits politiques peuvent raisonnablement comprendre qu'il s'agit d'accorder dans le processus d'élaboration et d'adoption d'un plan localisé de quartier, un poids plus important à l'avis du peuple, à savoir en l'occurrence des « *propriétaires concernés* » (art. 5A, al. 1 et 4 et art. 6, al. 6 et 7 LGZD selon le texte d'initiative), voire du corps électoral communal (art. 5A, al. 5 LGZD selon le texte d'initiative), disposition qui sera toutefois invalidée, ainsi qu'il a été exposé plus avant.
93. Au vu de ce qui précède, et dans la mesure où l'initiative tend effectivement à modifier la LGZD dans un sens que la population peut raisonnablement attribuer aux termes de « *plus démocratique* », il faut retenir que l'objet soumis aux citoyens tel que formulé dans le titre de l'IN 176 n'est pas trompeur et qu'il respecte l'exigence de clarté.
94. Quant au texte de l'initiative, il convient encore d'examiner la formulation de l'article 6, alinéa 6 LGZD, lequel prévoit la suspension de la procédure d'adoption d'un PLQ « *en cas de préavis ou de référendum défavorable* ». Le préavis peut, comme l'alinéa 5 le précise, être favorable, favorable sous conditions voire défavorable. Il n'y a ainsi aucun problème avec la formulation d'un préavis défavorable. En ce qui concerne le référendum (possible en vertu de l'art. 16, al. 4 LaLAT, de l'art. 30, al. 1 let. r LAC, et de l'art. 77 Cst-GE), les titulaires des droits politiques peuvent comprendre qu'il s'agit d'une votation, suite à une délibération du conseil municipal portant sur le préavis à donner dans le cadre d'un PLQ, dont le résultat rend le préavis de la commune concernant un PLQ défavorable. Il peut ainsi être retenu que la formulation de l'alinéa 6 ne prête pas à confusion et ne contrevient en conséquence pas au principe de clarté.
95. Pour le surplus, les autres dispositions de l'initiative sont claires et ne prêtent pas non plus à confusion. En effet, une lecture de l'article 5A LGZD permet de comprendre qu'il s'agit de donner plus de poids aux propriétaires dans le processus d'élaboration des projets de plan localisé de quartier, en leur donnant plus expressément la possibilité d'en requérir un auprès de l'autorité cantonale de planification (al. 1) ou de proposer leur propre projet (al. 4). S'agissant de l'article 6 LGZD, le corps électoral comprend bien qu'il s'agit de supprimer la dernière phrase de l'alinéa 4, de déterminer comment se prononce l'autorité municipale (al. 5) et d'instaurer une nouvelle possibilité de proposer un projet de plan localisé de quartier alternatif (al. 6). Quant à l'alinéa 9 de cette même disposition,

celle-ci prévoit de régler la procédure en cas de modification d'un plan localisé de quartier en cours de procédure.

96. S'agissant de l'alinéa 5 de l'article 5A LGZD, comme vu précédemment, ce dernier sera invalidé. De ce fait, il n'est pas nécessaire de l'examiner au regard du principe de clarté et ce quand bien-même il ne pose, *a priori*, en lui-même, pas de problème de compréhension.
97. Ainsi, le texte de l'initiative ne comporte pas d'ambiguïtés insurmontables et est suffisamment précis pour que le citoyen en comprenne le sens et la portée.
98. Il convient dès lors de considérer que l'IN 176 respecte le principe de clarté.

J. Exécutabilité de l'initiative partiellement invalidée

99. Selon la jurisprudence, une initiative populaire doit être invalidée si son objet est impossible. Il ne se justifie pas, en effet, de demander au peuple de se prononcer sur un sujet qui n'est pas susceptible d'être exécuté. L'invalidation ne s'impose toutefois que dans les cas les plus évidents. L'obstacle à la réalisation doit être insurmontable : une difficulté relative est insuffisante, car c'est avant tout aux électeurs qu'il appartient d'évaluer les avantages et les inconvénients qui pourraient résulter de l'acceptation de l'initiative. Par ailleurs, l'impossibilité doit ressortir clairement du texte de l'initiative ; si celle-ci peut être interprétée de telle manière que les vœux des initiants sont réalisables, elle doit être considérée comme valable. L'impossibilité peut être matérielle ou juridique (Arrêt du Tribunal fédéral 1P.52/2007 du 4 septembre 2007, consid. 3.1, et les références citées).
100. En l'espèce, dès lors que l'article 5A, alinéa 5 de l'IN 176 sera invalidé, il n'est pas nécessaire d'examiner cette disposition au regard du principe d'exécutabilité.
101. Pour le surplus, les autres modifications à la LGZD apportées par l'initiative ne rencontrent pas d'obstacles insurmontables à leur exécution, ce d'autant plus que leur mise en œuvre devra se faire en conformité avec le droit fédéral.
102. Il est ainsi possible de modifier la LGZD et de la mettre en œuvre dans le sens visé par l'initiative.
103. L'initiative 176 sera donc déclarée exécutable.

K. Conclusion

104. Les conditions de validité de l'IN 176 sont réalisées, excepté en ce qui concerne l'article 5A, alinéa 5 LGZD. Cette initiative sera ainsi partiellement invalidée, l'article 5A, alinéa 5 LGZD précité étant supprimé, et déclarée valide pour le surplus.
105. En cas de soumission de l'IN 176 au corps électoral, celui-ci devra être informé au moment de la votation des rectifications formelles citées au chiffre 21 du présent arrêté.
106. Conformément à l'article 92A, alinéas 2 à 4 de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982 (LEDP ; A 5 05), le présent arrêté est notifié aux initiants, transmis au Grand Conseil et publié dans la FAO.

Par ces motifs,

ARRÊTE :

1. L'initiative populaire cantonale 176 « Pour un urbanisme plus démocratique à Genève » est invalidée partiellement, l'alinéa 5 de l'article 5A LGZD tel que projeté par l'initiative étant supprimé.
2. L'initiative est déclarée valide pour le surplus.
3. Son texte validé tel qu'il sera transmis au Grand Conseil a la teneur suivante :

« Art. 1 Modifications

Art. 5A Elaboration 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'Etat 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.

(...)

Elaboration du projet de plan localisé de quartier par les propriétaires

4 *Les propriétaires concernés peuvent également solliciter en tout temps du Conseil d'Etat l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un plan localisé de quartier concernant leurs parcelles. A 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'Etat, 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.*

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. A 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'Etat un projet de plan localisé de quartier alternatif dans un délai de 12 mois conformément à la procédure prévue par l'article 5A. A 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. »

Conformément aux articles 130B, alinéa 1, lettre c de la loi sur l'organisation judiciaire, du 26 septembre 2010 (E 2 05 ; LOJ), 17, alinéa 4, 62, alinéa 1, lettre a, 64 et 65 de la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985 (E 5 10 ; LPA), le présent arrêté est susceptible de faire l'objet d'un recours auprès de la chambre constitutionnelle de la Cour de justice (Rue de Saint-Léger 10, case postale 1956, 1211 Genève 1) dans les **30 jours**, pour le comité d'initiative, qui suivent sa notification audit comité (art. 92A, al. 2 LEDP) et, pour les tiers, qui suivent sa publication dans la Feuille d'avis officielle (art. 92A, al. 4 LEDP). Le délai est suspendu pendant les périodes prévues à l'article 63, alinéa 1 LPA. L'acte de recours doit être signé et parvenir à l'autorité ou être remis à son adresse à un bureau de poste suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse au plus tard le dernier jour du délai avant minuit. Il doit indiquer, sous peine d'irrecevabilité, l'arrêté attaqué, les conclusions de la recourante ou du recourant, les motifs et moyens de preuve. Le présent arrêté et les pièces dont dispose la recourante ou le recourant doivent être joints à l'envoi.

Communiqué à :

Grand Conseil	2 ex.
DT	1 ex.
CHA/DAJ	1 ex.
FAO	1 ex.
Comité d'initiative	1 ex.



Certifié conforme,

La chancellerie d'Etat :

Commission de l'aménagement du canton
Secrétariat général du Grand Conseil
Case postale 3970
1211 Genève 3

A l'attention de M. Stéphane FLOREY
Président

Genève, le 1^{er} mars 2023
P/3.3.6/VO012-23

Prise de position de l'APCG relative à l'IN 176 « Pour un urbanisme plus démocratique à Genève »

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les commissaires,

Faisant suite à l'audition de l'Association des promoteurs constructeurs genevois (APCG) par votre commission, le mardi 8 février 2023, nous vous transmettons ci-dessous la synthèse de notre prise de position sur l'IN 176 « Pour un urbanisme plus démocratique à Genève ».

L'Association des promoteurs constructeurs genevois (APCG) est une association professionnelle constituée d'une quarantaine de membres exerçant en tant que promoteurs, développeurs et/ou constructeurs immobiliers. L'association représente une part prépondérante des projets de construction menés par le secteur privé dans le canton de Genève.

L'APCG est très défavorable à l'IN 176, à laquelle il conviendrait d'opposer un contre-projet, dans la mesure où l'initiative viendrait alourdir, de manière considérable, une procédure cantonale en matière d'aménagement du territoire largement reconnu comme déjà longue et complexe. Le texte de cette initiative introduit d'autre part une forte incertitude juridique remettant en cause la stabilité des plans d'affectation.

Il convient de souligner que les plans localisés de quartier (PLQ) interviennent dans une phase relativement avancée dans le processus de planification de l'aménagement du territoire cantonal. Il y a, en effet, d'abord l'adoption du plan directeur cantonal, adopté par le Grand Conseil, puis les plans directeurs communaux et ensuite seulement interviennent les PLQ, dans le prolongement de ces différents plans d'affectation. Il convient également de rappeler que même lorsqu'il y a un PLQ en force, cela peut prendre encore plusieurs années avant qu'il ne se réalise, en fonction de la maîtrise foncière et donc de la libération des terrains ainsi que de l'obtention des autorisations de construire.

Le mécanisme complexe proposé par l'initiative de « plan localisé de quartier alternatif » pouvant être proposé par les propriétaires concernés ou les communes allongerait, de manière disproportionnée, les procédures tout en accroissant l'incertitude juridique.

En effet, selon le texte de l'initiative, force est de constater que la procédure pourrait « tourner en rond », en cas de PLQ alternatifs successivement refusés par la commune. Il n'est d'ailleurs pas certain qu'un PLQ alternatif proposé par des propriétaires ait plus de chance d'aboutir que celui élaboré par l'Etat, qui s'adjoint des services spécialisés dans les différentes politiques publiques que doivent respecter un tel plan d'affectation. Cette initiative impliquerait donc une augmentation considérable des ressources au sein de l'Etat, afin de pouvoir traiter plusieurs PLQ alternatifs en même temps.

Il n'est également pas soutenable que les PLQ, ayant fait l'objet d'une enquête technique, puis d'une enquête publique avant d'entrer en force, puissent ultérieurement être modifiés à tout moment.

Il convient enfin de rappeler que dans la plupart des cas, c'est « l'initiative privée » qui est à l'origine de l'élaboration d'un PLQ par l'Etat, initiée généralement par une demande de renseignements ou une demande préalable d'un propriétaire/promoteur. Il s'agirait d'une perte de maîtrise de l'aménagement du territoire par le Canton, au profit d'une multitude de collectivités publiques n'ayant pas forcément une vision globale cantonale.

Une analyse juridique détaillée du processus d'élaboration du PLQ existant serait bénéfique pour alimenter un éventuel futur contre-projet. Une autre piste serait de pouvoir fournir une information aux propriétaires concernés plus en amont des projets, puisqu'aujourd'hui les propriétaires sont informés via la Feuille d'avis officielle (FAO), lors de la mise à l'enquête publique. Il s'agirait de passer d'une logique où le propriétaire doit actuellement aller chercher l'information dans la FAO, à une logique où l'information viendrait à lui, via une communication proactive de l'Etat.

Tout en restant à votre disposition pour tout complément d'information, nous vous prions de croire, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les commissaires, à nos sentiments distingués.



Romain LAVIZZARI
Président



Philippe ANGELOZZI
Secrétaire général