

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1334/2008-CE

ATA/251/2009

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 19 mai 2009

dans la cause

**CHAMBRE GENEVOISE IMMOBILIÈRE
ASSOCIATION DES PROMOTEURS CONSTRUCTEURS GENEVOIS
CHAMBRE DE COMMERCE D'INDUSTRIE ET DES SERVICES DE GENÈVE
FÉDÉRATION DES ENTREPRISES ROMANDES
BARBIER-MÜLLER & CIE
MONSIEUR FRANÇOIS MOSER
MOSER VERNET & CIE
SOCIÉTÉ DES RÉGISSEURS DE GENÈVE**
représentés par Me Dominique Burger, avocate

contre

CONSEIL D'ÉTAT
et
CONSEIL MUNICIPAL DE LA VILLE DE GENÈVE
appelé en cause

EN FAIT

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

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

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

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

Ce projet a été soumis à enquête publique du 17 novembre au 18 décembre 1989. Il a suscité trente-six lettres d'observations, dont celle de la Chambre genevoise immobilière (ci-après : la CGI), de l'association des promoteurs constructeurs genevois (ci-après : l'APCG) et de la Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève (ci-après : la CCIG). En substance, les observations indiquaient que le paysage immobilier serait figé dans un carcan par le RPUS, ce qui serait contraire à la liberté du commerce. Les mesures proposées constituaient des entraves à la construction. La réglementation était trop restrictive et contrairement aux libertés et garanties constitutionnelles.

4. Suite à l'enquête publique, le conseil administratif a apporté des amendements au projet, notamment celui consistant à porter de 70 à 80% les taux de SBP supplémentaires dévolus au logement.

Une nouvelle enquête publique portant sur le projet modifié a eu lieu du 4 octobre au 3 novembre 1991. Elle a suscité vingt lettres d'observations dont celles de la CGI et de l'APCG ainsi que d'un collectif incluant six associations dont la CGI, l'APCG et la CCIG reprenant leurs observations.

Les travaux des commissions municipales se sont poursuivis pour aboutir à un nouveau projet de RPUS qui a été soumis à enquête publique du 18 novembre au 18 décembre 1998, suscitant treize lettres d'observations, dont celles de la CCIG, l'APCG, la CGI, la fédération des syndicats patronaux, devenu depuis la fédération des entreprises romandes (ci-après : la FER) ainsi que d'un collectif de onze associations incluant les précitées.

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

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

Le 23 avril 2007, l'APCG a adressé un courrier au Conseil d'Etat, hors procédure, pour lui demander de ne pas approuver le RPUS. La société des

régisseurs de Genève (ci-après : SR) et la CGI ainsi que la FER en ont fait de même, respectivement les 24 avril et 3 mai 2007.

6. Le 28 novembre 2007, le conseiller administratif en charge des constructions et de l'aménagement adressait au conseiller d'Etat chargé du département du territoire un rapport fondé sur l'art. 47 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT - RS 700.1.) portant sur la conformité du RPUS au droit fédéral et cantonal et répondant aux observations des opposants reçues après l'adoption du règlement par le conseil municipal.
7. Le 27 février 2008, le Conseil d'Etat a approuvé le RPUS par arrêté, publié dans la Feuille d'Avis officielle (FAO) du 17 mars 2008.
8. Par mémoire commun du 16 avril 2008, la CGI, la SR, l'APCG, la FER, la CCIG, Barbier Mueller & Cie, Moser Vernet & Cie et Monsieur François Moser ont recouru auprès du Tribunal administratif contre l'arrêté du Conseil d'Etat du 20 février 2007.

Ils concluent à l'annulation du RPUS et au versement d'une indemnité de procédure.

a. La CGI était une association sans but lucratif qui avait pour but la promotion, la représentation et la défense de la propriété foncière à Genève. Elle se vouait par pur idéal, à l'étude de questions relatives, notamment, à l'aménagement du territoire, à la protection de l'environnement, des monuments, de la nature et des sites dans le canton de Genève (art. 1 et 2 des statuts CGI).

La SR était une association patronale des régisseurs et courtiers immobiliers du canton de Genève, sans but lucratif. Elle avait notamment pour but d'étudier, par pur idéal, toute question relative au logement, à la fiscalité, à l'énergie, à l'aménagement du territoire, ainsi qu'à la protection de l'environnement, des monuments, de la nature et des sites (art. 1 et 2 statuts SRG).

L'APCG était une association qui avait pour but de regrouper les personnes physiques ou morales exerçant à Genève la profession de promoteur constructeur, de représenter et défendre celles-ci et de veiller à ce qu'en tout temps soient sauvegardés les intérêts des tiers qui recouraient aux services de ses membres. A cette fin, l'association représentait notamment la profession auprès des autorités et pouvait agir par la voie judiciaire ou administrative contre toute mesure de nature à porter atteinte aux intérêts de la profession ou d'un de ses membres (art. 1 et 2 statuts APCG).

La FER était une association interprofessionnelle active en faveur de l'économie privée ayant pour but, notamment, d'étudier, proposer et soutenir toute mesure qui, sur le plan législatif ou administratif, soit de nature à favoriser le développement harmonieux des entreprises dans le cadre d'une économie privée

soucieuse de l'intérêt général, de s'opposer à toute mesure d'ordre politique, économique ou administratif qui serait de nature à porter atteinte aux intérêts généraux de l'économie privée, des associations affiliées ou des chefs d'entreprise et de représenter vis-à-vis des pouvoirs publics et des tiers les intérêts des membres de associations professionnelles affiliées (art. 1 et 2 litt. i, j et o statuts FER).

La CCIG était une association ayant pour but de représenter, promouvoir et défendre les intérêts du commerce, de l'industrie et de services du canton, dans le cadre de l'intérêt général de l'économie suisse. Entraient notamment dans son activité l'étude et la discussion des problèmes économiques et industriels en vue de dégager l'intérêt général de l'économie genevoise et suisse, de même que la défense, auprès des autorités et administrations publiques, des intérêts professionnels, généraux et individuels de ses membres (art. 2 statuts CCIG).

Barbier Mueller & Cie était une société en nom collectif active dans les domaines du courtage, de l'achat, de la vente et la gérance de biens immobiliers. Elle était superficière d'un immeuble sis 15, rue du Stand occupé exclusivement par des surfaces de bureaux. Ce bâtiment était susceptible de faire l'objet d'une surélévation aux fins de l'augmentation de sa surface de plancher.

Moser Vernet & Cie était une société en commandite dont le but était la gérance d'immeubles ainsi qu'achat, vente, courage, assurance, transformation et promotion immobilière. Elle était locataire des bureaux de son siège et entendait occuper prochainement les locaux sis au rez-de-chaussée de l'immeuble 10, chemin Malombré.

Monsieur François Moser était régisseur. Associé de la régie Moser Vernet & Cie, il était propriétaire d'un immeuble sis 3, rue Saint-Léger, occupé en son rez-de-chaussée par un salon de massage oriental.

La CGI et la SR étaient des associations d'importance cantonale qui se vouaient à titre principal à l'étude de questions relatives à l'aménagement du territoire, à la protection de l'environnement, des monuments, de la nature et des sites. Elles bénéficiaient de la qualité pour recourir en vertu de l'art. 15F al. 2 LExt.

L'APCG, la FER et la CCIG et subsidiairement la CGI et la SR remplissaient les conditions du recours corporatif.

Barbier Mueller & Cie, Moser Vernet & Cie et M. Moser qui intervenaient en leur qualité de superficière, locataire et propriétaire d'immeubles sis sur le territoire de la Ville étaient atteints à ce titre par le RPUS.

b. Les règles relatives à l'enquête publique s'avéraient viciées en raison de l'écoulement du temps depuis la dernière enquête publique et des modifications apportées au projet.

c. Le taux minimal d'espaces verts fixé par le RPUS avait un impact secondaire rendant quasi impossible la réalisation de travaux de rénovation. En rendant inconstructible une partie des terrains, cette réglementation était contraire à la garantie de la propriété et à la liberté économique. La réglementation violait le principe de proportionnalité car la création d'espaces verts et de détente pourrait être imposée non seulement lors de projets d'envergure mais également lors de la réalisation de projets de moindre importance, tels des rénovations, si les immeubles concernés occupent des parcelles de surface supérieure à 1000 m². La mesure était excessive et contraire à la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (L 1 30 - LaLAT) en créant des zones inconstructibles. De plus, elle affectait des parcelles privées à l'usage collectif et constituait une mesure d'expropriation déguisée.

d. Le RPUS s'opposait à l'objectif de densification prévu par le plan directeur cantonal (ci-après : le PDC) en raison du taux important d'espaces verts imposé aux nouveaux projets de construction.

e. La réglementation en matière de surélévation d'immeubles (art. 3 al. 4 RPUS) limitait le nombre d'étages et menait à une sous-densification. Elle était en contradiction avec la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05) qui ne limitait pas le nombre d'étages supplémentaires pouvant être réalisés mais fixait un gabarit.

f. Le RPUS méconnaissait la planification directrice communale. Un plan directeur communal aurait dû être adopté préalablement au RPUS.

g. L'art. 6 al. 3 RPUS prévoyait que l'affectation des locaux d'habitation non soumis à la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation du 25 janvier 1996 (L 5 20 - LDTR) était en principe maintenue, même en l'absence de travaux. Cette disposition fixait de manière abstraite, sur tout le territoire de la Ville, l'affectation au logement de certains bâtiments alors que la loi ne permettait que d'arrêter un taux de répartition entre logements et activités.

En outre, le régime dérogatoire était exorbitant en défaveur des activités.

h. Le RPUS définissait trop largement les locaux dits fermés au public qui n'étaient pas admis à occuper des surfaces au rez-de-chaussée. La liste exemplative était ainsi contraire à la jurisprudence développée sur la base du RTPUS.

- i. L'art. 10 al. 1 RPUS prévoyait qu'en cas de démolition-reconstruction ou de transformation d'un bâtiment affecté principalement à des activités industrielles ou artisanales, une surface de plancher au moins équivalente à la moitié de la surface initiale devait être destinée à des activités industrielles ou artisanales compatibles avec l'habitat. Cette disposition portait atteinte à la liberté économique des propriétaires dans la mesure où elle excluait la conversion en locaux commerciaux sans justification.
 - j. L'imposition du maintien de l'affectation hôtelière des bâtiments contenue dans le RPUS était également contraire à la liberté économique et à la garantie de la propriété.
 - k. Finalement, il subsistait des doutes quant à l'interprétation et à l'application du RPUS, notamment concernant d'éventuels effets rétroactifs, ce qui n'était pas admissible. Il était précisé à l'art. 2 al. 1 que le RPUS s'appliquait également aux constructions existantes.
9. Par décision du 22 avril 2008, le Tribunal administratif a appelé en cause le conseil municipal.
 10. Le 27 juin 2008, le Conseil d'Etat a répondu au recours en concluant à son rejet.
 - a. Le RPUS était le fruit d'une pesée des intérêts minutieuse et mûrement réfléchie. C'était l'aboutissement d'un long processus, ponctué de trois enquêtes publiques et de trois contrôles de conformité au droit effectués par l'autorité cantonale. Les recourants avaient pu s'exprimer largement et à de multiples reprises. En raison de l'ampleur du périmètre du plan, la notion de « circonstances » à l'origine du plan de l'art. 21 al. 2 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700), ou la durée nécessaire à son adoption qui n'avait rien d'excessif, devaient être appréhendés à une échelle plus vaste que celle usuellement employée pour des plans de moindre envergure.
 - b. La pénurie de logement qui sévissait à Genève déjà bien avant les années 1980 et notamment au moment de l'adoption du RTPUS persistait. Le seuil de 2% de logements vacants n'avait jamais été franchi. Les circonstances à l'origine tant des art. 15A et suivants LExt que du RTPUS n'avaient pas changé et étaient pérennes comme le Tribunal fédéral l'avait d'ailleurs constaté s'agissant du RTPUS.

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

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

Le Tribunal fédéral avait déjà admis dans l'arrêt SI Tranchées soleil et consorts, la constitutionnalité de l'art. 4 RTPUS imposant des taux de SBP dévolus au logement pouvant aller jusqu'à 70%. Les considérations d'aménagement du territoire devaient primer la question de leur impact économique. L'impact des effets économiques du RTPUS pouvait être jugé sur les vingt années d'application qui ne semblait pas avoir réduit à néant les activités commerciales du centre-ville.

En 2005, selon les statistiques de l'office cantonal compétent, la Ville de Genève comptait 185'028 emplois pour 145'821 habitants, soit 0,71 logement pour un emploi. Ce rapport était de 0,77 en 1965, de 0,6 en 1985 et de 0,72 en 1995. Le RTPUS avait ainsi concouru à enrayer le processus de désertification de la Ville par ses habitants mais n'était pas parvenu à rééquilibrer de manière satisfaisante le rapport logement-activité, l'idéal étant un habitant pour un emploi. Dans le RPUS, aux objectifs du RTPUS qui sont maintenus, s'ajoutait celui de la lutte contre une crise du logement qui allait en s'accroissant. L'augmentation du taux de 70 à 80% dans certains secteurs était limitée aux seules nouvelles SBP et n'était pas disproportionnée.

c. Les recourants se livraient à toutes sortes d'interprétations des divers articles du RPUS. S'il y avait plusieurs interprétations admissibles, il fallait interpréter le texte de façon conforme à la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101). Ainsi l'éventuelle application inconstitutionnelle à des cas particuliers n'était pas déterminante.

d. Les taux d'espaces verts prévus par le RPUS étaient conformes au plan directeur cantonal qui prévoyait un développement cohérent de l'agglomération urbaine en préservant et en améliorant la qualité de l'espace urbain, notamment par la reconnaissance et le développement d'espaces libres, ainsi que le maintien de la flore et de la faune au cœur de la Ville et le développement dans le tissu urbain d'un maillage des espaces verts et publics. En outre, le RPUS était le fruit d'une minutieuse pesée des intérêts. Le seuil de 1000 m² à compter desquels des espaces verts étaient exigibles était fixé sur une étude d'aménagement particulièrement approfondie, effectuée par le bureau d'architecte ASS en 1990 qui était toujours d'actualité. La Ville de Genève avait la densité la plus forte en Suisse et était en deuxième position des villes européennes. Dans les quartiers traditionnels, le taux de densité était de 3 ou 4. Dans certains quartiers, tels que les Eaux-Vives, Plainpalais, la Jonction, les Pâquis et le bas de la Servette, il n'y avait quasiment pas d'espaces verts.

La rédaction des art. 12 et 13, concernant le taux d'espaces verts, n'était peut-être pas assez claire en raison de la suppression du chapitre sur les IUS qui précisait l'application "aux constructions nouvelles projetées". Malgré cette lacune, résultant des travaux de rédaction, le taux d'espaces verts ne s'applique qu'à des constructions nouvelles sur des terrains dont la surface excède 1'000 m²". De cette façon, en respectant le taux d'espaces verts, le solde du terrain était disponible pour la réalisation des SBP permettant d'atteindre l'IUS correspondant au régime d'affectation du terrain tel que déterminé par le Grand Conseil.

Si dans un cas d'espèce, cette règle devait poser problème, l'art. 14 RPUS permettait d'y déroger.

Le RPUS prévoyait la création d'espaces verts collectifs publics ou privés, contrairement à ce qu'avaient lu les recourants. S'agissant de jardins privatifs ils étaient effectivement exclus du taux des espaces verts et devaient être compris dans le 60% restants. Cette solution était préconisée par le RPUS pour créer des espaces verts destinés aux habitants et constituait une mesure moins coercitive que ne l'était celle de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

S'agissant du taux d'espaces verts, le Tribunal administratif avait déjà jugé s'agissant d'un plan d'utilisation du sol de la Ville de Carouge, un taux supérieur à celui prévu par le RPUS, le propriétaire concerné n'étant nullement empêché de réaliser l'IUS maximum prévu sur le solde de la parcelle.

Quant au PDC, il prévoyait de "mettre un frein à la densification des quartiers anciens ; de requalifier et développer les espaces publics, de favoriser l'installation d'équipements publics et de maintenir l'habitat et le rétablir au centre-ville". Le RPUS était conforme à ces objectifs.

Les taux d'espaces verts avaient été adoptés suite à une étude d'aménagement particulièrement approfondie effectuée par le bureau d'architecte ASS en 1990 et toujours d'actualité. La pesée des intérêts avait été effectuée de manière conforme au droit et les dispositions ne violaient pas le principe de proportionnalité.

Les PUS ne pouvaient changer l'affectation d'une parcelle selon la portée juridique précisée par le Tribunal administratif. Tel n'était d'ailleurs pas le cas du RPUS qui ne rendait pas inconstructible des parcelles situées en zone de construction. Bien que le RPUS se contente d'indiquer la surface minimale à compter de laquelle les taux d'espaces verts s'appliquaient, il ne pouvait être compris que s'agissant de constructions nouvelles sur des terrains dont la surface excédait 1'000 m², soit pour tout bâtiment édifié sur un terrain libre ou libéré suite à une démolition selon la définition donnée par l'art. 3 al. 2 RPUS. Le champ d'application est ainsi clairement délimité. La relative difficulté de compréhension

résultait de la suppression, pendant les travaux législatifs, du chapitre sur les IUS mais la consultation des travaux permettait de lever toute ambiguïté.

e. La disposition sur les surélévations d'immeubles était reprise mot pour mot du RTPUS de 1988 qui les concevaient comme des transformations de bâtiments ayant pour conséquence un gain maximum de deux niveaux, ce qui permettait de conserver un milieu bâti harmonieusement aménagé.

Le RPUS prévoyait que deux niveaux supplémentaires devaient être affectés entièrement au logement. Il n'interdisait en rien de surélever de davantage de niveaux. Dans ce cas, les étages supplémentaires réalisés devaient respecter les proportions fixées dans le RPUS.

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

g. Afin de maintenir le taux actuel de SBP affectées au logement, le RPUS prévoyait de s'appliquer également lorsque la LDTR n'était pas applicable, par exemple aux maisons individuelles ne comportant qu'un seul logement ainsi qu'aux villas situées en 5^{ème} zone et comportant un ou plusieurs logement. Il en allait de même du maintien de l'affectation des SBP existantes dévolues aux activités accessibles au public et sises au rez-de chaussée des immeubles donnant sur des lieux de passage ainsi qu'aux activités industrielles et artisanales sises en zone mixte et aux hôtels.

h. Tant le Tribunal fédéral que le Tribunal administratif avaient eu l'occasion de préciser que l'obligation de réserver une partie d'un bâtiment à une affectation déterminée n'était pas une atteinte grave au droit de propriété. Les dispositions du RPUS n'avaient pas pour but, sous le couvert d'une mesure d'aménagement du milieu bâti, de diriger l'activité économique.

L'art. 9 RPUS était plus précis que ne l'était l'art. 8 RTPUS. Il se prêtait à une interprétation conforme à la Cst. Il précisait des exemples de locaux considérés comme "fermés au public", à savoir ceux "accessibles à une clientèle reçue dans des conditions de confidentialité".

i. Les règles du RPUS applicables aux bâtiments artisanaux ou industriels étaient conformes à l'art. 15C LExt, selon lequel il fallait notamment assurer un équilibre entre l'habitat et l'artisanat, le commerce, l'administration, tant publique que privée et les secteurs de détente. Cette disposition n'empêchait pas de distinguer les différents types d'activités. L'intérêt public poursuivi était de lutter

contre un autre phénomène lié à l'emprise croissante du secteur tertiaire, à savoir la disparition progressive des bâtiments dévolus à l'industrie moyennement gênante et à l'artisanat ainsi que la tendance du rejet de ces activités en périphérie, alors qu'elles participent à une implantation harmonieuse et équilibrée des activités sur le territoire de la Ville et remplissaient ainsi les exigences fixées par les art. 1 et 3 LAT. Une étude d'impact réalisée en 1993 montrait qu'entre 1975 et 1985, et à part la branche du bâtiment, ce domaine d'activité avait reculé de 27% tant en nombre d'établissement qu'en nombre de personnes occupées. Les secteurs touchés étaient ceux facilement accessibles par une clientèle traditionnelle, ce qui impliquait un appauvrissement de l'éventail des activités présentes à l'intérieur des quartiers.

Le principe de la proportionnalité était largement pris en compte par ces dispositions. La reconversion de surfaces industrielles ou artisanales en surfaces commerciales n'était pas exclue, mais possible à raison de 20 ou 50% selon les secteurs. De plus, le RPUS n'était pas applicable aux zones industrielles à l'exemple du secteur Praille-Accacias.

j. S'agissant du droit transitoire, le RPUS n'avait pas d'effet rétroactif. Il ne permettait pas de contraindre un exploitant d'une surface "fermée au public", à en changer l'affectation pour la rendre disponible à des activités accessibles au public, ni d'empêcher un repreneur de cette même activité de la continuer. Le RPUS permettait à des surfaces, jusqu'alors réputées fermées au public, de devenir accessible si une demande changement d'affectation d'une surface sise au rez-de-chaussée donnant sur un lieu de passage ouvert au public était déposée.

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

a. La CCIG, la FER et l'APCG n'avaient pas qualité pour recourir. De même celle de M. Moser, de Moser Vernet & Cie et de Barbier-Müller & Cie était contestable.

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

- ramener les 5 secteurs à 3, ce qui n'avait aucune conséquence sur le plan matériel ;

- augmenter modestement les taux de SBP du centre-ville et des quartiers de logements, ceci de façon à répondre à un intérêt public prépondérant ;

- fixer le taux de répartition des espaces verts et de détente en application de l'art. 15C LExt ;

- modifier modestement les dispositions relatives aux activités contribuant à l'animation des quartiers ;
- modifier modestement les règles applicables aux hôtels ;
- introduire des règles applicables aux bâtiments artisanaux ou industriels.

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

c. Le temps écoulé n'était nullement une condition qui déterminait la nécessité d'une nouvelle enquête publique. Le conseil municipal avait pris connaissance des observations émanant de la troisième enquête publique au début de l'année 1999. Huit ans après, le RPUS avait pu être adopté. La durée des débats résultait précisément des observations formulées, dont celles des recourants, ainsi que des exigences de l'Etat. Sur le fond, entre 1998 et 2007, le RPUS n'avait subi aucune modification fondamentale. Ainsi, notamment, le nombre de secteurs avait été diminué, leur nombre ne se justifiant plus. D'autres modifications avaient été apportées afin de rendre le RPUS plus compréhensible. Les recourants se bornaient d'ailleurs à évoquer des modifications sans démontrer en quoi leur situation s'était aggravée depuis le projet mis à l'enquête publique en 1998.

d. La restriction à la garantie de la propriété était fondée sur des bases légales claires. L'intérêt public à la création de logement et celui à accroître le bien être de la population permettait de fonder une quote-part d'utilisation des surfaces de plancher à des fins d'habitation. La mesure était en outre proportionnelle et susceptible de dérogations.

e. L'obligation de création d'espaces verts n'empêchait pas toute construction. La marge de manœuvre laissée par le RPUS demeurait dans un rapport raisonnable entre la garantie de la propriété et les restrictions liées à la politique d'aménagement souhaitée. Le fait que le canton se soit doté de grands espaces verts, soit des zones de verdure au sens des art. 24 et 25 LAT, n'empêchait pas la réalisation de ces espaces de détente collectifs servant à offrir un cadre de vie viable et agréable au centre-ville. Ces aménagements étaient complémentaires. Là aussi des dérogations étaient possibles lorsqu'une utilisation plus judicieuse du sol ou des bâtiments l'exigeait.

f. S'agissant des surélévations, le RPUS n'était pas en conflit avec la LCI. Dans l'hypothèse où un propriétaire foncier souhaitait surélever de plus de deux étages, cela ne serait pas considéré comme une surélévation au sens de l'art. 3 al. 4 RPUS, mais comme une augmentation de la SBP suite à l'extension d'un bâtiment existant. Dès lors, s'appliquerait l'art. 7 RPUS, soit l'obligation de réaliser un certain taux de logements.

g. Concernant l'art. 9 RPUS, prévoyant les affectations des locaux situés au rez-de-chaussée, la liste exemplative, qui mentionnait notamment les agences immobilières comme étant des locaux fermés au public, n'était pas contraire à la jurisprudence du Tribunal administratif dans la mesure où chaque cas serait examiné selon l'usage fait des locaux et sa situation. Tant le plan de site de la Rade que le règlement spécial du secteur de la Gare prévoient le maintien des activités au rez-de-chaussée de manière plus stricte, puisqu'ils empêchaient les changements d'activité. Le Tribunal fédéral avait confirmé que ces dispositions étaient conformes à l'intérêt public, ne poursuivaient pas une politique économique visant à favoriser une branche économique et demeuraient proportionnelles.

h. Concernant le droit transitoire, l'application du RPUS était identique à celle de tout plan d'affectation. Il n'y avait pas de rétroactivité dans la mesure où celui-ci s'appliquait pour toutes les situations à venir, étant précisé que les administrés bénéficiaient de la situation acquise pour autant qu'aucune modification de celle-ci ne soit demandée.

12. Le 16 septembre 2008, les recourants ont répliqué en reprenant les arguments déjà développés.

La méthode d'interprétation proposée ne pouvait être retenue, s'agissant de dispositions comme l'art. 3 al. 4 et al. 7 dont le texte était clair.

S'agissant d'un contrôle abstrait des normes, la jurisprudence fédérale reconnaissait largement l'intérêt virtuel au recours. Il devait en être de même en procédure cantonale.

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

Les dispositions litigieuses du RPUS concernant le taux de SBP de logement allaient dans le sens voulu par le législateur cantonal qui avait récemment modifié la LCI en autorisant un dépassement du gabarit de hauteur des immeubles sis en 2^{ème} et 3^{ème} zones ceci uniquement afin de permettre la construction de logements supplémentaires.

Les art. 12 et 13 RPUS concernant le taux d'espaces verts n'étaient pas applicables aux constructions existantes, sauf s'il s'agissait d'un projet de démolition et reconstruction libérant une parcelle de 1000 m².

Les recourants confondaient la notion "d'usage public" avec celle "d'usage collectif" ou "d'usage commun". L'usage collectif, tel qu'envisagé par le RPUS pouvait rester privé, à l'exemple de parcs ou de places de jeux réservés aux seuls habitants d'un immeuble. Par contre, les jardins privés au rez-de-chaussée des immeubles n'entraient pas dans cette définition, ce qui n'excluait pas la possibilité d'en réaliser pour autant que les taux fixés d'espaces verts soient respectés dans les

cas où les conditions du RPUS étaient remplies. Les propriétaires avaient la faculté de construire sur les 60% de surface au sol non dévolues aux espaces verts. Le principe de proportionnalité était respecté, cela d'autant plus que l'art. 14 RPUS permettait l'octroi de dérogations. La voie choisie par le RPUS était moins coercitive que celle de l'expropriation pour cause d'utilité publique pour atteindre l'objectif de procurer, dans la mesure du possible, des espaces verts aux habitants.

Dans le cadre d'une étude menée par l'Union européenne sur 250 villes se trouvant dans 30 pays d'Europe (Urban Audit), Genève s'avérait être la lanterne rouge en matière d'espaces verts, avec seulement 4% d'espaces verts accessibles au public (m²/habitants), loin de la moyenne de 33,1% affichée par les trois autres villes suisses comprises dans cet audit, soit Berne, Zurich et Lausanne. Les dispositions prévues par le RPUS pour augmenter les espaces verts lorsque cela était possible étaient donc d'autant plus pertinentes.

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

Le taux minimum de logements ne violait pas la liberté économique car, notamment, il n'avait aucune finalité de "politique économique". La Ville n'interférait pas dans le type d'activités installées dans les nouvelles SBP. L'objectif était de rétablir un équilibre entre l'habitat et l'activité, les mesures du RTPUS étant insuffisantes, le ratio d'un logement un emploi, n'ayant pas été atteint.

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

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - LOJ - E 2 05 ; art. 63 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
2. A qualité pour recourir contre un PUS quiconque est atteint par le plan ou le règlement d'application et a un intérêt digne de protection à ce qu'il soit annulé ou modifié. Les communes et les associations d'importance cantonale, qui, aux termes de leurs statuts, se vouent par pur idéal à l'étude de questions relatives à l'aménagement du territoire, à la protection de l'environnement, des monuments de la nature et des sites ont qualité pour recourir. Ont également cette qualité les associations qui, aux termes de leurs statuts, se vouent par pur idéal au moins depuis trois ans à l'étude de questions relatives à l'aménagement du territoire, à la

protection de l'environnement, des monuments de la nature et des sites (art. 15F al. 2 LExt).

Le recours corporatif suppose que l'entité en cause dispose de la personnalité juridique, que ses statuts la chargent d'assurer la défense des intérêts de ses membres, que la majorité, ou tout au moins un grand nombre de ces derniers, soit touché et qu'enfin chacun des membres possède, à titre individuel, la qualité pour recourir (ATF 130 II 519 ; 130 I 85 ; Arrêts du Tribunal fédéral 1A.83/2006 du 1^{er} juin 2007, consid. 2.6 ; 1A.83/2006 du 1^{er} juin 2007, consid. 2.6 ; B. BOVAY, Procédure administrative, Berne 2000, p. 363).

Cela étant, la question de la qualité pour agir de la FER, de la CCIG et de l'APCG ainsi que de M. Moser, Barbier Mueller & Cie et Moser Vernet & Cie sera laissée ouverte, puisque tant la CGI que la SR ont, sans conteste, la qualité pour agir. Leurs statuts prévoient qu'elles se vouent par but idéal à l'étude des questions relatives à l'aménagement du territoire, à la protection de l'environnement, des monuments, de la nature et des sites (art. 2 des statuts CGI 2007 et art. 2 des statuts SR 2004).

Au vu de ce qui précède, le recours est recevable.

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

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

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

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

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

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

A cet égard, l'autorité de recours doit contrôler tant la constatation des faits et l'application du droit que l'opportunité, tout en préservant la liberté d'appréciation dont les communes ont besoin dans l'accomplissement de leurs tâches (art. 2 al. 3 LAT). Cette liberté d'appréciation implique qu'une mesure d'aménagement appropriée doit être confirmée, l'autorité de recours n'étant pas habilitée à lui substituer une autre solution qui serait également appropriée. Elle

implique aussi que le contrôle de l'opportunité s'exerce avec retenue sur des points concernant principalement des intérêts locaux, tandis que, au contraire, la prise en considération adéquate d'intérêts d'ordre supérieur, dont la sauvegarde incombe au canton, devra être imposée par un contrôle strict (ATF 127 II 238 consid. 3b/aa p. 242 ; Arrêt du Tribunal fédéral 1C_17/2008 consid. 2.4.1).

En l'espèce, outre le fait que certains des recourants se soient exprimés à plusieurs reprises au sujet du RPUS en cours de son élaboration et même après son adoption par le conseil municipal, ils ont utilisé la voie du recours en reprenant les mêmes griefs déjà exposés auparavant.

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

4. Sur le plan formel, les recourants se plaignent également d'une violation de l'art. 15D let. a LExt. Outre les modifications apportées au projet soumis à la dernière enquête publique, l'écoulement du temps imposait à lui seul une nouvelle enquête.

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

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

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

En l'espèce, le délai de neuf ans et deux mois séparant la fin de la dernière enquête publique (18 décembre 1998) de l'approbation par le Conseil d'Etat du RPUS (27 février 2008) ou celui de huit ans correspondant aux travaux du conseil municipal suite à la dernière enquête publique, bien qu'étant longs, ne sont pourtant pas exceptionnels à Genève, notamment s'agissant de l'adoption de plans de zones ou de PLQ. De plus, le RPUS s'applique à une surface dépassant de loin la plupart de celles couvertes par d'autres plans usuellement adoptés et implique également de nombreux intérêts publics et privés, dont la pesée a donné lieu à des débats nourris au sein du conseil municipal et de nombreuses lettres d'observations. En outre, la procédure d'adoption des PUS ne prévoyant pas d'opposition formelle, les discussions préalables sont susceptibles d'être allongées pour tenir compte de tous les points de vue. A cela s'ajoute que des oppositions, hors procédure, dont celles des recourants, ont été faites au Conseil d'Etat qui a obtenu un rapport fondé sur l'art. 47 OAT avant de donner son approbation au RPUS.

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

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

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

Ainsi, les circonstances à prendre en compte, au sens de l'art. 21 al. 1 LAT et 15E LExt, sont celles en lien avec les buts de la réglementation et celles ayant fondé les choix faits dans le plan qui la concrétise. Les PUS visent à maintenir et rétablir l'habitat dans les quatre premières zones de construction au sens de l'art. 19 LaLAT et dans les zones de développement, d'y favoriser une implantation des activités qui soit harmonieuse et équilibrée, tout en garantissant le mieux possible l'espace habitable et en limitant les nuisances qui pourraient résulter de l'activité économique (art. 15A al. 1 LExt). Pour atteindre ces buts, les PUS donnent une

ligne directrice quant à l'affectation du territoire communal en le répartissant notamment en terrains à bâtir et espaces verts. Les premiers sont répartis dans des secteurs aux prépondérances d'intérêt public, d'habitation ou de logements et de travail ou d'emplois (art. 15B al. 1 et 2 LExt). Les règlements d'application définissent les taux de répartition dans les différents secteurs afin d'assurer notamment un équilibre entre l'habitat et l'artisanat, le commerce, l'administration, tant publique que privée, et les secteurs de détente (art. 15C LExt).

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

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

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

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

S'agissant des circonstances de fait, la pénurie de logements vacants à Genève n'a pas subi de changement significatif, le taux de vacance étant de moins de 2% depuis 1985. S'agissant du dépeuplement urbain que le RTPUS et le RPUS visent à contrer, un retournement de tendance est amorcé à Genève puisque la Ville comptait en 2007, 29'000 habitants de plus qu'en 1980. Ce phénomène est unique en Suisse (Evolution de la population résidante des villes suisses de +

30'000 habitants de 1950 à 2002, OCSTAT 2004) et résulterait des effets conjugués du RTPUS et de la LDTR, aux dires des intimés.

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

6. Les recourants estiment qu'en l'absence de plan directeur communal, le RPUS ne saurait être adopté sans violer le système de la hiérarchie des normes de l'aménagement du territoire.

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

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

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

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

En conséquence, ce grief sera écarté.

7. Les recourants se plaignent d'une atteinte disproportionnée et dénuée d'intérêt public, à la garantie de la propriété et à la liberté économique, en raison de l'obligation de prévoir un taux important de SBP affectées au logement.

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

Le principe de la proportionnalité exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité) ; en outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts ; ATF 126 I 219 consid. 2c et les arrêts cités).

S'agissant d'une disposition légale, le principe de proportionnalité est violé si le but d'intérêt public visé peut être atteint par des moyens moins rigoureux, ou s'il n'existe pas de rapport raisonnable entre la restriction de propriété et le résultat recherché (ATF 111 Ia 23 et les références citées).

b. Selon l'art. 27 al. 1 Cst., la liberté économique est garantie. Elle comprend notamment le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative privée et son libre exercice (art. 27 al. 2 Cst.). Cette liberté protège toute activité économique privée, exercée à titre professionnel et tendant à la production d'un gain ou d'un revenu (ATF 128 I 19 consid. 4c.aa p. 29 ; Message du Conseil fédéral du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle Constitution fédérale, in FF 1997 I 1 ss p. 176). Elle peut être invoquée aussi bien par les personnes physiques que par les personnes morales (Arrêts du Tribunal fédéral 2P.162/2002 du 11 novembre 2002, consid. 3.1 ; 2P.38/2001 du 30 août 2002, consid. 3.2 ; FF 1997 I 1 ss p. 179).

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

c. Outre la défense des droits individuels et celle de la valeur des biens mobiliers ou immobiliers, la garantie de la propriété énoncée par l'art. 26 Cst. comprend la faculté d'accéder librement à l'état de propriétaire, dans une perspective aussi bien privée que commerciale. Couplée à la liberté économique protégée par l'art. 27 Cst., elle s'étend aux mesures qui visent à la conclusion d'un

acte de vente aux fins de transférer la propriété d'un bien-fonds, comme indiqué ci-dessus. L'exercice d'un droit de préemption par une collectivité publique constitue par conséquent une restriction dans l'exercice de ces deux garanties constitutionnelles. Pour être admissible, une telle restriction doit répondre aux exigences de l'art. 36 Cst., à savoir reposer sur une base légale, répondre à un intérêt public et respecter le principe de la proportionnalité (J.-F. AUBERT/P. MAHON, Petit Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zurich 2003, p. 225 et 241).

d. Le Tribunal fédéral a jugé que les restrictions de droit public imposées par un plan d'affectation spéciale prévoyant une proportion minimale de logements dans les zones du centre, telles les zones d'habitation de la Ville, étaient compatibles avec la garantie de la propriété pour autant qu'elles reposent sur une base légale et soient édictées dans l'intérêt public (ATF 111 Ia 93 - JdT 1987 I 506).

8. a. En l'espèce, une base légale formelle existe aux art. 15A et suivants LExt (Arrêt du Tribunal fédéral dans la cause S.I. Tranchées Soleil et consorts du 11 janvier 1990).

b. S'agissant du RTPUS, le Tribunal fédéral a jugé qu'un plan fixant une quote-part d'utilisation à des fins d'habitation répondait à un intérêt public qui l'emportait sur l'intérêt privé à disposer du droit de propriété ; il était important, tant du point de vue de l'aménagement du territoire que de la politique sociale, que le centre des villes ne soit pas vidé de ses habitants et d'y garantir un équilibre entre les activités économiques et l'habitat, afin de maintenir autant que possible des logements à des prix avantageux et de réduire le flux du trafic pendulaire. Le RTPUS avait précisément pour but de maintenir et de rétablir l'habitat tout en favorisant une implantation équilibrée des activités sur le territoire de la Ville de Genève. Cet intérêt était jugé prépondérant (Arrêt du Tribunal fédéral du 11 janvier 1990 déjà cité).

c. Le RPUS, quant à lui, prescrit des taux de 50% de logements en Vieille-Ville et de 80% dans les autres secteurs pour toute nouvelle surface brute de plancher supplémentaire obtenue par des extensions de bâtiments ou des constructions nouvelles (art. 3 al. 3 et 7 al. 1 RPUS).

Comme vu précédemment, cette réglementation vise à lutter contre le dépeuplement urbain et à favoriser la construction de logements en général. Elle est fondée sur une base légale et répond à un intérêt public. En outre, bien que l'enrayement de la diminution de la population urbaine semble amorcée, l'objectif d'établir un équilibre entre activités et logement n'est pas atteint. Tant la règle de l'aptitude du principe de proportionnalité que celle de la nécessité sont donc respectées in casu.

Par ailleurs, la réglementation ne prévoit nulle part une proportion de 100% de logements et respecte également la situation actuelle, même dans les cas où elle ne satisfait pas aux exigences du plan. Il existe de plus une clause dérogatoire.

Dans ces circonstances, il faut considérer que le RPUS qui s'inscrit dans la continuité du RTPUS, reste dans un rapport raisonnable entre l'objectif visé et les intérêts lésés. Les griefs soulevés doivent ainsi être écartés.

9. Les recourants estiment que la réglementation relative aux espaces verts est contraire à la garantie de la propriété et à la liberté économique en rendant inconstructible une partie des terrains. Ils craignent également l'application qui sera faite de ces dispositions en cas de travaux de rénovation.

a. Le RPUS fixe des taux d'espaces verts différenciés selon les sous-secteurs, de 35% (sous-secteur 2.2) et 40% (sous-secteur 2.3 ; art. 13 al. 1 RPUS). L'art. 12 al. 1 RPUS prévoit que "le taux d'espaces verts ou de détente, fixé pour les sous-secteurs mentionnés à l'art. 13, est appliqué :

a) aux parcelles ou groupes de parcelles dont la surface excède 1000 m² ou

b) aux parcelles comprises dans le périmètre d'un plan localisé de quartier dont la surface des parcelles excède 1000 m²."

Par espace vert ou de détente, il faut entendre toute surface privée ou publique à usage collectif, conçue pour le délassement, les jeux ou la promenade, libre de construction et inaccessible aux véhicules autres que d'intervention technique et d'urgence (art. 3 al. 6 RPUS).

b. Les recourants ne critiquent pas seulement la réglementation en tant que telle mais en font une lecture différente de celle faite par le conseil municipal et le Conseil d'Etat. Aussi, il convient en premier lieu de déterminer la portée de l'art. 12 RPUS et de vérifier s'il s'applique aux constructions existantes comme le craignent les recourants.

c. Selon les intimés, la rédaction du RPUS sur ce point est peu claire en raison de la suppression du chapitre consacré aux IUS, mais les travaux législatifs indiquent clairement que la création d'espaces verts n'est prévue que pour des constructions nouvelles, soit tout bâtiment édifié sur un terrain libre ou libéré suite à une démolition.

Au vu de ces explications, il apparaît que rien ne figure dans les travaux législatifs ni dans le RPUS, si ce n'est l'art. 2 al. 1 in fine qui précise que les dispositions du RPUS s'appliquent aussi bien aux constructions existantes qu'aux constructions nouvelles, qui pourrait laisser supposer que la démolition de bâtiments existants puisse être imposée afin de réaliser des surfaces d'espaces verts dans les taux fixés, comme le craignent les recourants. Cette interprétation

ne saurait être suivie, le RPUS s'appliquant uniquement aux constructions nouvelles, cas échéant après réalisées après démolition et non aux rénovations de bâtiments. Les craintes du recourant sont infondées et le grief doit être écarté.

d. Pour le surplus, s'agissant de la fixation d'un taux d'espaces verts dans le RPUS, la LAT préconise de ménager si possible dans le milieu bâti de nombreux espaces plantés d'arbres et aires de verdure (art. 3 al. 3 let. e LAT) et l'art. 15B al. 1 LExt prévoit expressément que les PUS ont pour but de donner une ligne directrice quant à l'affectation du territoire communal en le répartissant notamment en espaces verts, privés ou publics, y compris les secteurs de détente en nombre et surface suffisants.

La règlementation incriminée est conforme à ces dispositions et le grief des recourants doit être écarté.

10. Les recourants voient dans la disposition du RPUS concernant les surélévations une contradiction avec la LCI.

a. Le 22 février 2008, la LCI a été modifiée dans le but d'autoriser la surélévation d'immeubles afin de permettre la construction de logements supplémentaire en autorisant un dépassement du gabarit de hauteur maximum des immeubles. La loi ne prévoit pas de limite dans le nombre d'étages ajoutés.

b. Le RPUS définit la surélévation comme la transformation de tout bâtiment ayant pour conséquence un gain maximum de deux niveaux (art. 3 al. 4 RPUS). Lorsque les travaux de surélévation ou d'aménagement de combles concernent un bâtiment d'habitation, les SBP doivent être affectées au logement (art. 8 al 1 RPUS).

c. La définition de la surélévation utilisée dans le RPUS permet de distinguer, dans son application, entre les taux d'affectation au logement, de 50% ou 80% selon les secteurs, et le taux de 100% prévu pour les deux étages correspondant à une surélévation. S'agissant d'éventuels étages supplémentaires résultant d'une "surélévation" au sens de la LCI, les taux applicables à toute SBP supplémentaire sera applicable. Le RPUS ne limite donc en rien l'application de la LCI et le grief des recourants est mal fondé.

11. Les recourants estiment que plusieurs dispositions du RPUS sont contraires au droit supérieur. Il s'agit de l'affectation des locaux d'habitation non soumis à la LDTR (art. 6 al. 3 RPUS), du régime de dérogation en faveur du logement (art. 7 al. 2 RPUS), de la définition des locaux fermés au public (art. 9 RPUS) et de l'exclusion de la conversion des surfaces industrielles et artisanales en surfaces commerciales (art. 10 al. 1 RPUS) ainsi que du maintien de l'affectation hôtelière (art. 11 RPUS). Ces dispositions contreviendraient aux art. 15B et 15C LExt en fixant de manière abstraite l'affectation de certaines catégories de bâtiments et en

ne prévoyant pas des taux applicables par secteur, outrepassant ainsi la fonction des plans d'utilisation du sol telle que définie par le législateur.

a. Les plans d'utilisation du sol ont pour but de donner une ligne directrice quant à l'affectation du territoire communal en le répartissant notamment en terrains à bâtir et espaces verts, privés ou publics, y compris les secteurs de détente en nombre et surface suffisants. Les terrains à bâtir sont répartis dans des secteurs aux prépondérances suivantes : secteur d'intérêt public; secteur d'habitation ou de logements ; secteur de travail ou d'emplois (art. 15B LExt).

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

b. Le législateur du RPUS a choisi d'attribuer des taux différenciés d'affectation au logement et aux espaces verts selon les secteurs. Il a, par ailleurs prévu des règles qui s'appliquent dans tous les secteurs couverts par le RPUS et ne fixent pas de taux. Cela, notamment, dans les dispositions qui visent à maintenir et rétablir l'affectation au logement dans certains cas et aux activités accessibles au public dans d'autres cas, ceci dans le but de favoriser une harmonie entre logement et activité en ville (art. 1 al. 1 RPUS).

c. L'une de ces dispositions, contestée par les recourants, est l'art. 9 RPUS portant sur l'affectation des locaux situés au rez-de-chaussée qui prévoit que "les surfaces au rez-de-chaussée, lorsqu'elles donnent sur des lieux de passage ouverts au public, doivent être affectées ou rester affectées, pour la nette majorité de chaque surface, à des activités accessibles au public en matière de commerce, d'artisanat ou d'équipements sociaux ou culturels à l'exclusion des locaux fermés au public. Cette règle ne s'applique pas lorsqu'une construction nouvelle ne se situe pas en continuité avec des bâtiments dont les rez-de-chaussée sont affectés à des locaux d'activités ouverts au public. Par locaux fermés au public, on entend des locaux inoccupés par des personnes ou occupés essentiellement par des travailleurs de l'entreprise ou accessibles à une clientèle reçue dans des conditions de confidentialité, notamment cabinets médicaux, bureau d'avocats, notaires, fiduciaires, experts-comptables, agents immobiliers, etc."

Le Tribunal fédéral a déjà jugé que la formulation de la LExt n'empêchait pas, dans certaines limites, d'interdire entièrement un usage déterminé dans la mesure où le but énoncé dans la loi le justifiait. Un taux de répartition, soit une quote-part des surfaces de planchers qui peuvent être affectée à un usage déterminé n'est pas exigible ni globalement pour un secteur ni pour chaque parcelle concernée. Ainsi l'interdiction ou la limitation très étroite de certaines activités dans les surfaces bordant les rues ou les passages ouverts au public a été jugé compatible avec la LExt, en tant que cette disposition recherchait une

implantation harmonieuse et équilibrée des activités (Arrêt du Tribunal fédéral 1P.124/1991, 1P.182/1991 du 3 mars 1992, consid. 3 c. concernant l'art. 8 RTPUS).

Au raisonnement développé par le Tribunal fédéral concernant le RTPUS qui s'applique également au RPUS, il faut ajouter que le choix fait dans le RPUS de lier l'obligation d'affectation de locaux situés au rez-de-chaussée, pour les nouvelles constructions, à la présence dans les bâtiments situés en continuité de locaux affectés à des activités ouverts au public apparaît encore mieux à même de respecter les différences existantes entre les quartiers de la Ville qu'une répartition plus arbitraire imposant un taux par secteur puisqu'elle vise à maintenir l'animation dans les rues où elle préexiste.

En outre, à la lecture de l'art. 9 RPUS, il apparaît que la liste exemplative critiquée vise à illustrer la notion de "locaux accessibles à une clientèle reçue dans des conditions de confidentialité". En cela, la disposition permet les interprétations nécessaires pour être appliquée en conformité avec les principes dégagés par le tribunal de céans en la matière. L'argument des recourants tombe ainsi à faux.

12. S'agissant des autres dispositions litigieuses portant sur le régime dérogatoire en faveur du logement (art. 7 al. 2 RPUS) et la conversion de surfaces artisanales ou industrielles (art. 10 al. 1 RPUS) critiqués par les recourants, le raisonnement développé au considérant 7 ci-dessus trouve également application. Quant à la conformité au droit supérieur, de la disposition prévoyant le maintien de l'affectation des hôtels, elle a déjà été examinée par le tribunal de céans (ATA/191/2009 du 21 avril 2009). En conséquence, tous ces griefs sont mal fondés.

13. Finalement, s'agissant de l'effet rétroactif dans l'application du RPUS que redoutent les recourants, il suffit de constater que le règlement ne prévoit pas de dispositions transitoires et qu'ainsi ce sont les règles générales en la matière qui trouveront application.

Quant à l'art. 2 al. 1 RPUS qui indique que ce dernier s'applique également aux constructions existantes, il définit le champ d'application du règlement et ne saurait être interprété comme permettant d'exiger la modification des constructions existantes sans aucun élément déclencheur. Le grief des recourants sera écarté.

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

Un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge conjointe et solidaire des recourants qui succombent. Aucune indemnité de procédure ne sera allouée au conseil municipal de la Ville, bien qu'il y ait conclu. Selon une jurisprudence

constante, le tribunal de céans considère que cette dernière est une collectivité publique suffisamment importante pour disposer de son propre service juridique. Ce principe a été développé dans des causes impliquant le conseil administratif (ATA/145/2008 du 1^{er} avril 2008 ; ATA/233/2006 du 2 mai 2006) mais est également valable pour le conseil municipal, qui doit pouvoir disposer des services juridiques de l'exécutif.

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 16 avril 2008 par la Chambre genevoise immobilière, l'Association des promoteurs constructeurs genevois, la Chambre de commerce d'industrie et des services de Genève, la Fédération des entreprises romandes, Barbier-Müller & Cie, Monsieur François Moser, Moser Vernet & Cie et la Société des régisseurs de Genève contre la décision du Conseil d'Etat du 27 février 2008 ;

au fond :

le rejette ;

met un émolument de CHF 1'500.- à la charge des recourants pris conjointement et solidairement ;

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

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

communique le présent arrêt à Me Dominique Burger, avocate des recourants, au Conseil d'Etat, au conseil municipal de la Ville de Genève, appelé en cause, ainsi qu'à l'office fédéral du développement territorial.

Siégeants : Mme Bovy, présidente, M. Thélin, Mme Junod, M. Dumartheray, juges,
M. Torello, juge-suppléant.

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste adj. :

M. Tonossi

la présidente :

L. Bovy

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :