RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2376/2021-AMENAG **ATA/392/2022**

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 12 avril 2022

dans la cause

Madame et Monsieur A_____
Madame et Monsieur B_____
Madame et Monsieur C_____
Madame et Monsieur D_____
E_____
représentés par Me Mark Muller, avocat

contre

CONSEIL D'ÉTAT

et

F_____, appelée en cause
représentée par Me Alain Maunoir, avocat

EN FAIT

1) Le litige porte sur les arrêtés du Conseil d'État du 9 juin 2021 approuvant le plan localisé de quartier (ci-après : PLQ) n° 29956A-202, situé à l'avenue de Rosemont aux Eaux-Vives et rejetant les oppositions faites par Madame et Monsieur A_____, Madame et Monsieur B_____, Madame C_____ et Monsieur C_____, Madame et Monsieur D_____, domiciliés au _____ et la E_____ (ci-après : les copropriétaires).

2) Le 7 mars 2012, le Conseil administratif de la ville de Genève (ci-après : le Conseil administratif ou le CA) a proposé au Conseil municipal de la Ville de Genève (ci-après : le Conseil municipal ou le CM) un projet de loi de modification des limites de zone sur le territoire de la commune de Genève, section Eaux-Vives, afin de créer une zone de développement 2 à l'avenue de Rosemont.

3) Le 6 mars 2013, le Conseil administratif a proposé au Conseil municipal de faire usage de son droit d'initiative communale afin d'engager la procédure d'adoption d'un PLQ situé à l'avenue de Rosemont et de soumettre un projet de plan au Conseil d'État. Un avant-projet de PLQ provisoire élaboré par la Ville de Genève (ci-après : la ville) était joint.

4) Le 5 juin 2013, le Conseil municipal a préavisé favorablement le projet de loi (ci-après : PL) modifiant les limites de zone sur le territoire de la ville (création d'une zone de développement 2 à l'avenue de Rosemont).

5) Le même jour, le Conseil municipal a approuvé le principe du projet de PLQ prévoyant la construction de bâtiments de logements et d'activités le long de l'avenue de Rosemont. Il a invité le Conseil administratif à transmettre ledit projet au Conseil d'État en vue d'engager la procédure d'adoption.

6) Le 18 septembre 2013, le Conseil d'État a déposé le projet de loi 11'290 modifiant les limites de zone sur le territoire de la ville, section Eaux-Vives (création d'une zone de développement 2 à l'avenue de Rosemont).

7) Le 13 novembre 2013, le Conseil administratif a transmis au Conseil d'État un avant-projet de PLQ provisoire, daté du 27 février 2013, accompagné d'un rapport explicatif au sens de l'art. 47 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT - RS 700.1).

8) Le 23 juillet 2014, les copropriétaires, accompagnés de leur conseil, ont été reçus par le service d'urbanisme de la ville.

9) Le 24 août 2014, le Grand conseil a adopté la loi 11'290 modifiant les limites de zone sur le territoire de la ville et a approuvé le plan y relatif (n° 29’877 – 202).

La loi 11'290 du 24 août 2014 a été promulguée par arrêté du 29 octobre 2014, paru dans la Feuille d’avis officiel de la République et canton de Genève (ci-après : FAO) du 31 octobre 2014.

10) Le 13 novembre 2014, les copropriétaires, accompagnés de leur conseil, ont été reçus par le conseiller administratif de la ville, en charge de l’aménagement du territoire.

11) L’enquête publique relative au projet de PLQ n° 29'956 – 202 a été ouverte du 12 juin au 13 juillet 2015.

12) Par courrier du 13 juillet 2015, le conseil des copropriétaires a formulé des observations sur le projet de PLQ. La ville y a répondu le 9 septembre 2015.

13) Dans sa séance du 28 octobre 2015, le Conseil municipal a rendu un préavis favorable au projet de PLQ.

14) Une première procédure d’opposition contre le projet de PLQ a été ouverte du 8 avril au 9 mai 2016.

15) Le 9 mai 2016, les copropriétaires ainsi que la copropriété elle-même, représentés par le même conseil, ont formé opposition au projet de PLQ.

16) À la suite d’un courrier adressé au conseiller administratif précité le 27 février 2018, l’un des copropriétaires et le conseil de ceux-ci ont été reçus par le service d’urbanisme de la ville.

17) Une deuxième procédure d’opposition, annulant et remplaçant la précédente, a été ouverte du 9 décembre 2019 au 24 janvier 2020, à la suite des modifications apportées au projet de PLQ.

18) a. Par arrêté du 9 juin 2021, publié dans la FAO du 11 juin 2021, le Conseil d’État a adopté le PLQ.

b. Par arrêté séparé du même jour, le Conseil d’État a rejeté l’opposition formée par les copropriétaires et la copropriété.

c. Le PLQ, objet du présent litige, concerne vingt-sept parcelles, pour une surface totale de 25'572 m^2.

Sous réserve d’une partie de la parcelle n° 2'015, d’une surface totale de 2'732 m^2, dont approximativement la moitié est sise en zone de développement 3, l’entier du périmètre du PLQ se situe en zone de développement 2.

Le PLQ prévoit six secteurs distincts (A à F). Sur cinq secteurs (A et C à F), onze bâtiments sont projetés dans des « aires d'implantation des constructions hautes », parallèles au chemin Franck Thomas et perpendiculaires à l'avenue de Rosemont.

Neuf des immeubles précités comprendront des « socles », soit des gabarits généralement plus grands, au rez-de-chaussée et au premier étage. Lesdits bâtiments sont destinés à du logement dans les étages, des activités étant possibles au premier. Des activités artisanales, tertiaires ou commerciales sont prévues au rez-de-chaussée. Un seul de ces immeubles (D2) est entièrement affecté à des activités.

Le gabarit des bâtiments varie de cinq étages sur rez-de-chaussée plus attique (R+5+Attique) à neuf étages sur rez-de-chaussée (R+9).

Le bâtiment existant (B), de trois étages sur rez plus attique (R+3+Attique) doit être « maintenu dans son implantation et son affectation » (activités). Sa surélévation et/ou le changement de son affectation sont possibles en vue de réaliser des logements, à concurrence des surfaces brutes de plancher (ci-après : SBP) maximales autorisées pour le secteur B.

Le projet de PLQ doit permettre la réalisation de 57'154 m² de SBP maximum pour un indice d'utilisation du sol (ci-après : IUS) de 2,2 et un indice de densité (ci-après : ID) de 3. Le projet de PLQ prévoit qu'un tiers des logements soit soumis à la loi générale sur le logement et la protection des locataires du 4 décembre 1977 (LGL - I 4 05) et/ou à la loi pour la construction de logements d'utilité publique du 24 mai 2007 (LUP - I 4 06), sous réserve de la situation du bâtiment B.

Deux cent soixante-quatre places de stationnement pour les voitures sont prévues pour les habitants et employés. Elles se situent dans cinq parkings souterrains. Il n'est prévu aucune place de stationnement pour les voitures pour les visiteurs des logements et les clients des activités. Six cent trente-cinq places de stationnement pour les vélos sont projetées, de même que cent quarante-sept places pour les deux-roues motorisées.

19) Par acte du 12 juillet 2021, les copropriétaires et la copropriété ont interjeté recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre les deux arrêtés du 9 juin 2021 rejetant leur opposition.

Ils ont conclu principalement à l'annulation des deux arrêtés du Conseil d'État du 9 juin 2021.

a. Le processus de concertation de l'art. 5 de la loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957 (LGZD - L 1 35), obligatoire, avait été violé. Il devait intervenir en amont de l'adoption d'un PLQ et être mis en œuvre à chaque étape du processus, selon un plan de concertation et faire l'objet d'un bilan, intégré au rapport explicatif du PLQ. Or, les recourants n'avaient jamais été consultés. Ils avaient été contraints de s'enquérir par eux-mêmes de l'avancement du projet. Aucune information large n'avait été donnée aux riverains ou aux milieux concernés, préalablement à l'élaboration du projet. Entré en vigueur le 21 mars 2015, soit avant l'ouverture de l'enquête publique le 12 juin 2015, le processus de concertation était applicable. Même à retenir la date du 1er juillet 2015, date d'entrée en vigueur évoquée dans les travaux préparatoires, notamment dans le rapport explicatif qui y était mentionné, outre que cette dernière date ne reposait sur aucune disposition transitoire et ne saurait être retenue, la solution serait identique. L'art. 5A LGZD n'ayant pas été respecté, le PLQ devait être annulé.

b. L'art. 47 OAT avait été violé. Le rapport exigé par ladite disposition réglementaire avait été rendu par l'autorité communale bien avant la phase administrative, ce qui était prématuré et contraire à ladite disposition.

c. Le plan directeur cantonal (ci-après : PDCn) avait été violé. Les ID de 3,0 et d'IUS de 2,2 étaient excessifs. Or, même si la loi ne prévoyait pas d'IUS maximal, la jurisprudence exigeait que l'IUS de la catégorie de densité supérieure ne soit pas dépassé. Le nombre de places de stationnement pour les voitures des habitants, trop élevé, ne respectait pas le PDCn.

d. Les plans d'utilisation du sol de la ville (ci-après : PUS) n'avaient pas été respectés.

20) a. Le 10 septembre 2021, F_____ (ci-après : F_____), propriétaire de trois parcelles sises dans la zone concernée par le PLQ, a demandé son appel en cause.

b. Interpellés sur cette requête, les recourants ne se sont pas déterminés, alors que le Conseil d'État a indiqué ne pas avoir d'objection.

c. Par décision du 29 septembre 2021, F_____ a été appelée en cause.

21) Le Conseil d'État, soit pour lui le département du territoire (ci-après : le département) et F_____ ont conclu au rejet du recours.

22) Dans leur réplique, les copropriétaires et la copropriété ont persisté dans leurs conclusions.

23) Sur ce, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

24) Le contenu des pièces et l'argumentation des parties seront repris en tant que de besoin dans la partie en droit du présent arrêt.

EN DROIT

1) Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 6 al. 12 LGZD ; art. 35 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 - LaLAT - L 1 30 ; art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a et 63 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10), étant précisé que selon la jurisprudence, bien que la lettre de la loi indique que seule la décision prononçant l'adoption d'un PLQ peut faire l'objet d'un recours, ce dernier peut être interjeté indifféremment soit contre l'arrêté d'adoption après sa publication, soit contre celui rejetant l'opposition (ATA/1444/2017 du 31 octobre 2017 consid. 1b).

2) Le recours porte sur la conformité au droit du PLQ n°29'956A-202 situé à l'avenue de Rosemont.

Le recours contre le PLQ litigieux peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (art. 61 al. 1 let. a et b LPA ; art. 35 al. 5 LaLAT). En revanche, les juridictions administratives n'ont pas compétence pour apprécier l'opportunité des PLQ, qui est examinée au stade de la procédure d'opposition
(art. 61 al. 2 LPA, 6 al. 9 LGZD et 35 al. 5 LaLAT). La loi confère aux autorités de planification un très grand pouvoir d'appréciation, qui n'est soumis au contrôle juridictionnel qu'en tant qu'il consacre une violation du droit. Les choix liés à la planification du sol sont donc essentiellement politiques et relèvent de l'opportunité, qui n'est revue que par le Conseil d'État lors de la procédure d'opposition (art. 33 al. 3 let. b de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979
(LAT - RS 700). La chambre administrative n'est ainsi pas habilitée à examiner l'opportunité des mesures d'aménagement dont elle a à connaître sur recours (art. 61 al. 2 LPA et art. 35 LaLAT ; ATA/1023/2019 du 18 juin 2019 consid. 2).

3) Dans un premier grief, les recourants invoquent une violation du principe de concertation prévu à l'art. 5A LGZD.

a. En vertu de l'art. 4 LAT, les autorités chargées de l'aménagement du territoire renseignent la population sur les plans dont la loi prévoit l'établissement, sur les objectifs qu'ils visent et sur le déroulement de la procédure (al. 1) ; elles veillent à ce que la population puisse participer de manière adéquate à

l'établissement des plans (al. 2) ; les plans prévus par la LAT peuvent être consultés (al. 3).

La participation des administrés doit intervenir dès la genèse de la planification, c'est-à-dire à un stade où celle-ci n'a pas encore de portée irréversible. Il s'agit non seulement d'asseoir la légitimité démocratique des outils de planification, mais aussi d'éviter autant que possible les diverses oppositions. En principe, toutes les personnes touchées sur le territoire concerné par la mesure d'aménagement doivent être informées, soit par le biais de séances d'information, voire par voie de publication officielle, soit par l'intermédiaire des médias. Toute personne peut par ailleurs demander des renseignements à titre individuel sans avoir à justifier d'un intérêt particulier. Le droit de participation prévu à l'art. 4 al. 2 LAT tend à éviter que les projets soient élaborés à huis-clos ou que la population soit mise devant le fait accompli. Celle-ci doit disposer d'un moyen réel d'intervenir effectivement dans le processus, en exerçant une véritable influence sur le résultat à atteindre (ATF 143 II 467 consid. 2.1 ; OFAT, Étude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 1981 n° 3 ad art. 4; Peter HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6ème éd., 2016, p. 140). Les al. 1 et 2 de l'art. 4 LAT donnent un mandat législatif aux cantons, à qui il appartient de déterminer le type d'information et les autorités compétentes (ATF 135 II 286 consid. 4.1). Les autorités compétentes disposent ainsi d'un large pouvoir d'appréciation dans l'application de l'art. 4 LAT (ATF 133 II 120 consid. 3.2 et les références; arrêt 1C_425/2019 du 24 juillet 2020 consid. 4.1).

Le processus de participation de la population peut être mis sur pied au moment de l'élaboration du projet ou après la prise de décision, pour autant qu'il intervienne à un moment où la pesée d'intérêts peut encore avoir lieu (ATF 135 II 286 consid. 4.2.3 et 5.2).

b. En droit genevois, le projet de PLQ est mis au point par le département, en collaboration avec la commune, et la commission d'urbanisme et les particuliers intéressés à développer le périmètre, sur la base d'un avant-projet étudié par le département, la commune ou des particuliers intéressés à développer le périmètre dans le cadre d'un processus de concertation avec ces derniers, les habitants, propriétaires et voisins du quartier ainsi que les associations et la commune concernées (art. 5A al. 1 LGZD). Une disposition équivalente existe à l'art. 5A al. 2 lorsque le PLQ est élaboré par la commune.

La condition relative au processus de concertation prévu dans ces deux alinéas, a été introduite dans le cadre de la réforme des PLQ (PL 11'305), entrée en vigueur le 21 mars 2015.

L'une des critiques récurrentes contre le PLQ était le manque de concertation (Rapport de la commission d'aménagement du canton chargée d'étudier le

PL 11'305, MGC des 22, 23 et 29 janvier 2015 session I [1/162]). Il découle des travaux préparatoires relatifs à l'art. 5A al. 1 et 2 LGZD que cette modification vise un « processus de concertation » donnant l'occasion à l'ensemble des intéressés d'être tenus informés et de pouvoir s'exprimer aussi vite que possible et participer ainsi, dans une certaine mesure, à la définition de l'image d'urbanisation recherchée, ceci à un stade du processus d'urbanisation antérieur à celui de la mise à l'enquête publique du projet de PLQ, dans l'espoir de parvenir à la définition d'un projet qui ait de meilleures chances d'être bien compris et reçu par l'ensemble des intéressés. Il est cependant bien clair que la notion de « processus de concertation » n'implique pas une obligation de résultat, en ce sens que le projet issu d'un tel processus n'a pas à devoir être accepté par tout un chacun, ce qui serait quasiment impossible et antinomique avec la notion même de plan d'affectation. Un tel instrument ne peut qu'être le fruit d'une pesée d'intérêts souvent contradictoires, dont certains sont nécessairement appelés à devoir peu ou prou céder le pas sur d'autres, qui ne pourront être pleinement satisfaits, l'autorité de planification devant nécessairement trancher à divers stades de la procédure en vue de permettre l'avancement du projet. Aucune règle particulière n'est fixée quant à la façon dont doit se dérouler ce processus de concertation (MGC du 22, 23 et 29 janvier 2015, session I [91-92/162]).

Il n’a pas été prévu de dispositions transitoires lors de l’entrée en vigueur, le 21 mars 2015, de l’art. 5A LGZD, étant précisé que l’art. 5A LGZD, dans sa teneur antérieure, ne faisait pas mention d’un processus de concertation.

c. La loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en la dégageant de tous les éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires (interprétation historique), du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique) ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (interprétation systématique ; ATF 136 III 283 consid. 2.3.1 ; 135 II 416 consid. 2.2). Le Tribunal fédéral ne privilégie aucune méthode d'interprétation, mais s'inspire d'un pluralisme pragmatique pour rechercher le sens véritable de la norme ; il ne se fonde sur la compréhension littérale du texte que s'il en découle sans ambiguïté une solution matériellement juste (ATF 135 II 243 consid. 4.1 ; 133 III 175 consid. 3.3.1). L'interprétation de la loi peut conduire à la constatation d'une lacune. Une lacune authentique (ou proprement dite) suppose que le législateur s'est abstenu de régler un point alors qu'il aurait dû le faire et qu'aucune solution ne se dégage du texte ou de l'interprétation de la loi. En revanche, si le législateur a renoncé volontairement à codifier une situation qui n'appelait pas nécessairement une intervention de sa part, son inaction équivaut à un silence qualifié. Quant à la lacune improprement dite, elle se caractérise par le fait que la loi offre certes une réponse, mais que celle-ci est insatisfaisante. D'après la

jurisprudence, seule l'existence d'une lacune proprement dite appelle l'intervention du juge, tandis qu'il lui est en principe interdit, selon la conception traditionnelle qui découle notamment du principe de la séparation des pouvoirs, de corriger les silences qualifiés et les lacunes improprement dites, à moins que le fait d'invoquer le sens réputé déterminant de la norme ne soit constitutif d'un abus de droit, voire d'une violation de la Constitution (ATF 139 I 57 consid. 5.2 ; 138 II 1 consid. 4.2).

d. Le rapport de synthèse du 9 juin 2015 (« réforme de la pratique des PLQ, Rapport final de synthèse du 9 juin 2015 », ci-après : rapport de synthèse, consulté le 17 février 2022 sur le site : https://www.ge.ch/document/5791/telecharger) précise que « Pour les PLQ déjà engagés au 1er juillet 2015, une analyse sera faite au cas par cas, tenant compte à la fois de l'état d'avancement de la procédure, et de l'ampleur du dialogue mis en œuvre avec les parties prenantes (sous une forme ou une autre). En cas d'absence complète de dialogue, une procédure adaptée sera définie et mise en œuvre d'un commun accord entre le pilote à l'office de l'urbanisme, la cellule concertation et les services concernés ».

e. En l'espèce, aucune disposition transitoire n'a été prévue lors de la modification législative de l'art. 5A LGZD.

Il ressort du dossier qu'à la date d'entrée en vigueur du nouvel art. 5A LGZD, l'avant-projet de PLQ venait de faire l'objet de modifications en vue de l'ouverture de l'enquête publique, laquelle s'est tenue du 12 juin au 13 juillet 2015. Le processus d'adoption du PLQ était engagé depuis 2013 et se trouvait précisément dans une phase où les intéressés pouvaient formuler leurs observations, ce que les recourants ont d'ailleurs fait le 13 juillet 2015. À cette date, la pesée d'intérêts pouvait encore intervenir, respectant ainsi les exigences posées par la jurisprudence (ATF 135 II 286 consid. 4.2.3 et 5.2). Par ailleurs, préalablement, les copropriétaires avaient été reçus, accompagnés de leur conseil, par le service de l'urbanisme de la ville le 23 juillet 2014. Le conseiller administratif en charge du dossier les avait accueillis, avec leur conseil, le 13 novembre 2014, soit tôt dans le processus d'adoption du PLQ, leur permettant ainsi de participer, dans une certaine mesure, à la définition de l'image d'urbanisation recherchée, à un stade du processus d'urbanisation antérieur à celui de la mise à l'enquête publique du projet de PLQ. Dans ces conditions, les objectifs visés par l'introduction du processus de concertation ont été, en l'espèce, remplis. Si certes, les recourants n'ont pas été « tenus informés » de l'avancement du projet, les autorités n'y étaient pas encore astreintes entre 2013 et mars 2015. Les recourants n'allèguent d'ailleurs pas avoir subi de préjudice en raison du manque d'information. En conséquence, même à considérer que l'art. 5A LGZD, dans sa nouvelle teneur, soit immédiatement applicable au PLQ en voie d'adoption, il aurait été respecté.

La critique des recourants relative à l'absence de tout fondement légal ou règlementaire de la date du 1er juillet 2015, mentionnée exclusivement dans le rapport de synthèse, est dès lors sans pertinence.

Enfin, outre que la procédure de consultation n'impose pas d'obligation de résultat, aucune sanction n'est prévue en cas de violation de celle-ci.

Par la suite, les recourants ont eu l'occasion de faire opposition tant dans la première que dans la seconde procédure, ce qu'ils ont dûment fait les 9 mai 2016 et 24 janvier 2020. Entretemps, à leur demande, ils avaient eu l'occasion d'être une nouvelle fois reçus par le service de l'urbanisme, le 27 février 2018. Le PLQ a fait l'objet de nombreuses modifications, les 10 juillet 2014, 27 février et 7 décembre 2015, 17 juin, 16 août et 1er novembre 2019 puis le 11 décembre 2020, ce qui témoigne de la prise en compte d'un certain nombre de critiques à son encontre.

Il apparaît ainsi qu'il n'est pas nécessaire de trancher la question de savoir s'il existe une lacune proprement dite. Même à considérer que l'art. 5A LGZD s'applique immédiatement, les exigences en matière de participation ont été observées par les autorités cantonales. Le grief est rejeté.

4) Dans un deuxième grief, les recourants invoquent une violation de l'art. 47 OAT.

a. Aux termes de l'art. 47 al. 1 OAT, l'autorité qui établit les plans d'affectation fournit à l'autorité cantonale chargée d'approuver ces plans (art. 26 al. 1 LAT), un rapport démontrant leur conformité aux buts et aux principes de l'aménagement du territoire (art. 1 et 3 LAT), ainsi que la prise en considération adéquate des observations émanant de la population (art. 4 al. 2 LAT), des conceptions et des plans sectoriels de la Confédération (art. 13 LAT), du plan directeur (art. 8 LAT) et des exigences découlant des autres dispositions du droit fédéral, notamment de la législation sur la protection de l'environnement.

b. Selon la doctrine et la jurisprudence, l'art. 47 al. 1 OAT exige de l'autorité de planification l'établissement d'un rapport qui démontre que les plans d'affectation sont conformes aux exigences découlant de la législation fédérale sur la protection de l'environnement ; il s'agit d'un instrument permettant de réaliser la coordination matérielle entre le droit de l'environnement et le droit de l'aménagement du territoire requise par l'art. 25a LAT (arrêt du Tribunal fédéral 1A.281/2005 du 21 juillet 2006 consid. 1.3). Le rapport de conformité selon l'art. 47 OAT ne fait pas partie intégrante du plan, mais il constitue une aide à la décision à l'attention de l'autorité d'approbation. Il doit se prononcer concrètement sur les questions d'équipement, de bruit et de protection de l'air liées aux modifications proposées. Il doit, en outre, indiquer si et dans quelle mesure une réalisation des possibilités de construire conforme au plan

augmenteront ou, au contraire, diminueront les charges pour l'environnement, et mentionner les éventuelles mesures prises pour éviter ces désagréments (arrêt du Tribunal fédéral 1A.281/2005 précité).

Dans plusieurs cantons, l'autorité qui établit les plans d'affectation est une autorité communale qui ne se borne pas à faire une proposition mais qui prend une véritable décision d'adoption du plan (par son organe délibérant ou par son assemblée des citoyens). Pour que le plan entre en vigueur et ait force obligatoire, la décision communale doit encore, en vertu de l'art. 26 LAT, être approuvée par une autorité cantonale. Le rapport selon l'art. 47 OAT est destiné à cette autorité cantonale. Il lui permet de mieux comprendre les enjeux de l'aménagement local, dans la commune concernée, et d'obtenir d'office des renseignements sur les différents points décisifs (arrêt du Tribunal fédéral 1C_17/2008 du 13 août 2008 consid. 2.2). Selon le Tribunal fédéral, ce rapport n'a pas la même fonction dans les cantons où la commune adopte le plan et le fournit ensuite à l'autorité cantonale, que dans les cantons où le droit cantonal prévoit la compétence d'une autorité cantonale pour adopter les plans d'affectation (arrêt du Tribunal fédéral 1C_17/2008 précité consid. 2.3.2).

Le droit fédéral ne dit pas à quel moment le rapport doit parvenir à l'autorité cantonale.

c. Dans le canton de Genève, les autorités communales n'ont pas la compétence d'adopter les plans d'affectation. Cette compétence relève exclusivement des autorités cantonales. Les plans d'affectation généraux, soit les plans de zones, sont en principe adoptés par le Grand Conseil (art. 15 ss LaLAT). À l'intérieur des zones de développement, les PLQ sont adoptés par le Conseil d'État qui statue généralement sur les oppositions (art. 6 al. 10 LGZD).

Dans deux arrêts ayant trait à des plans d'affectation spéciaux (à savoir des PLQ), la chambre administrative a relevé qu'à Genève, l'importance du rapport prévu par l'art. 47 al. 1 OAT était moindre, dès lors que le Conseil d'État, autorité compétente pour adopter le plan, avait la possibilité de recueillir directement lui-même toutes les données pertinentes, au fur et à mesure de l'élaboration de cet instrument. L'absence d'un tel plan n'emportait dès lors pas violation de cette disposition, les PLQ litigieux n'ayant pas été présentés par les communes, mais élaborés par le département cantonal compétent (ATA/692/2014 du 2 septembre 2014 consid. 14 ; ATA/735/2014 du 16 septembre 2014 consid. 4b).

d. En l'espèce, le PLQ a été élaboré par la ville, laquelle a établi un rapport, au sens de l'art. 47 OAT, daté du 7 mai 2013. Il a été transmis au Conseil d'État. Le département a procédé lui-même à une première enquête technique, mis le PLQ à l'enquête publique et reçu les observations à son encontre. Il a ensuite ouvert la procédure d'opposition relative au projet de PLQ, à deux reprises. Dès lors que l'autorité cantonale a entièrement diligenté la première phase, requérant toutes les

informations utiles, mises ensuite à disposition du public, un rapport supplémentaire, n'ayant d'autre fonction que de synthétiser l'ensemble des travaux, n'est pas nécessaire. L'autorité cantonale compétente pour adopter le PLQ litigieux disposait de l'ensemble des informations nécessaires pour effectuer la pesée des intérêts en présence, conformément à l'art. 3 OAT, en toute connaissance de cause. Une modification subséquente du rapport prévu à l'art. 47 OAT n'y aurait rien changé.

Si certes, la commission de l'urbanisme a, dans son préavis du 24 mai 2014, demandé que le rapport au sens de l'art. 47 OAT soit actualisé afin de correspondre à la nouvelle version du projet, cela ne concernait que les illustrations.

Enfin, l'arrêt du Tribunal fédéral 1C_17/2008 du 13 août 2008, consid. 2.3.3 n'est d'aucune utilité aux recourants. L'arrêt de la chambre de céans concerné, confirmé par le Tribunal fédéral, retenait que, si l'autorité communale ne statuait pas elle-même sur les oppositions, comme à Genève, il n'était pas contraire au droit fédéral qu'elle attende la fin de la procédure cantonale d'opposition pour rendre son rapport et exposer les raisons pour lesquelles elle demeurait en faveur du plan litigieux malgré les arguments avancés dans ce cadre. La problématique n'est en conséquence pas identique.

Le grief sera rejeté.

5) Dans un troisième grief, les recourants invoquent une violation du PDCn. L'ID de 3,0 et l'IUS de 2,2 prévus par le PLQ seraient excessifs.

a. L'ID est le rapport entre la SBP destinée aux logements et aux activités et la surface nette de terrain à bâtir, soit la surface totale du périmètre concerné, dont sont déduites les surfaces vouées à la circulation externe et au raccordement et celles vouées aux espaces et aux équipements publics d'une certaine importance, répondant au minimum aux besoins d'un quartier, par exemple une école, un mail ou un parc public. Cet indice sert à déterminer la densité des surfaces constructibles pour le logement et les activités (art. 2A al. 1 LGZD).

Un indice de densité minimal de 2,5 est applicable en zone de développement 2 (art. 2A al. 2 let. a LGZD).

b. L'IUS est le rapport entre la SBP destinée aux logements et aux activités et la surface totale des terrains, y compris les surfaces de circulation externe et de raccordement et les surfaces d'espace et d'équipements publics lorsqu'elles donnent des droits à bâtir. Cet indice est utilisé en particulier dans les PLQ ou les autorisations de construire délivrées en application de l'art. 2 al. 2 (art. 2A al. 4 LGZD).

c. Le PDCn a été adopté par le Grand Conseil le 20 septembre 2013 et approuvé par le Conseil fédéral le 29 avril 2015. Il a fait l'objet d'une première mise à jour, adoptée par le Grand Conseil le 10 avril 2019 et approuvée par le Conseil fédéral le 18 janvier 2021.

Le schéma directeur cantonal qualifie les ID de densité « faible » à 0,6, de « modérée » à 0,8 et 1, d'« intermédiaire » à 1,8 et de « forte » à 2,5. Il s'agit d'ID minimaux. À chaque ID correspond un IUS et une ou plusieurs zones selon le schéma qui suit :

Type de densité	Densité minimale ID	Densité minimale IUS	Zones
Forte	ID > 2,5	IUS > 2	2, 3 et développement (ci-après : Dév.) 2
Intermédiaire	ID > 1,8	IUS > 1,2	Dév. 3
Modérée	ID > 1 ID > 1 ID > 0,8	IUS > 0,8 IUS > 0,8 IUS > 0,6	Dév. 4A Dév. industriel et artisanal Dév. 4B et 4BP
Faible	ID > 0,6	IUS > 0,4 IUS > 0,6	Dév. industriel et artisanal 5 et Dév. 5

d. Le secteur de Rosemont est identifié, sur la carte du schéma directeur cantonal, comme périmètre de « renouvellement urbain mixte » et renvoie à la fiche A01.

Cette dernière précise les principes d'aménagement applicables aux fins de « promouvoir la densification et l'extension du centre urbain dense » et vise une

densité « forte, voire très forte » dans les sites centraux, soit un ID de 2,5 minimal en zone de développement 2, ce qui correspond, à l'échelle du quartier, à un IUS minimum de 2.

Selon la carte annexée à la fiche A01, une densité « intermédiaire à forte : ID minimal 1,8 à 2,5 » est prévue pour le périmètre litigieux.

e. Selon le Tribunal fédéral, les choix de densité préconisés par la carte annexe n° 1 ne doivent pas être conçus de manière trop rigide, dès lors que ces choix de densité correspondent à des minimums. Le PDCn précise en effet que, « sauf pour la 5ème zone villa, il n'est pas prévu d'indices ou de fourchettes d'indices maximum, mais seulement des fourchettes d'indices minimum à respecter selon les quartiers. Ainsi, un plan localisé de quartier portant sur un secteur en principe voué à une densification modérée à intermédiaire peut prévoir un IUS supérieur au minimum requis pour un secteur à densification forte ou très forte. À titre d'exemple, en zone de développement 3, un PLQ portant sur un secteur périphérique appelé à faire l'objet d'une densification modérée à intermédiaire (IUS minimum de 1,2) peut prévoir un IUS supérieur à celui de 2, correspondant à l'IUS minimum applicable aux secteurs voués à une densification intermédiaire à forte » (arrêt du Tribunal fédéral 1C_416/2018 du 15 juillet 2019 consid. 5.2 et les références citées).

f. En l'espèce, les recourants reprochent au PLQ de retenir un IUS de 2,2 soit supérieur non seulement à celui prévu pour une densification intermédiaire (minimum 1,2), mais aussi à celui des zones à forte (minimum 2) à très forte densité. Reconnaissant l'absence de maximum, ils relèvent que, selon la jurisprudence précitée, l'IUS ne devrait pas pouvoir dépasser celui prévu pour la zone de densité plus élevée.

Si certes le PLQ prévoit un ID de 3 et un IUS de 2,2, le périmètre du PLQ est sis pour l'essentiel en zone de développement 2 qui implique un ID minimum de 2,5 et un IUS minimum de 2. Ces indices sont en l'espèce respectés.

L'ID prévu pour la zone de développement 2 est « forte ». Outre qu'il s'agit de la catégorie de densification la plus élevée, et qu'il n'existe en conséquence pas de « zone de densité plus élevée », la fiche A01 fait expressément mention d'une densification « forte, voire très forte », sans chiffrer cette dernière. Un ID de 3 respecte cette volonté du législateur, ainsi que son incidence sur l'IUS.

Enfin, la mention « intermédiaire » à laquelle se réfèrent les recourants ne ressort que de la carte annexée à la fiche A01. Or, le périmètre litigieux est prévu dans la zone avec la plus forte densification. Cette seule référence n'autorise en conséquence pas le raccourci des recourants qui en déduisent, à tort, qu'en application de la jurisprudence précitée, seule une densification maximale

équivalente au taux prévu pour une densification « forte », soit 2,5, serait autorisée.

En conséquence, le PLQ est conforme au PDCn et à l'art. 2A al. 2 let. a LGZD.

Ce grief, pour autant qu'il soit recevable, dès lors que les indices définis par le PLQ demeurent dans les limites fixées pour la zone, et qu'il revient à remettre en cause la loi modifiant la limite de zone, n'est pas fondé.

6) Les recourants allèguent que le nombre de places de stationnement prévu par le projet de PLQ, soit un ratio de 0,5 place pour les habitants, est trop élevé, compte tenu de l'excellente desserte de transports publics à proximité et ne respecte pas la fiche A01 du PDCn.

a. Les PLQ prévoient notamment le nombre de places de parcage, les places extérieures, l'aire d'implantation des places extérieures et des garages souterrains, ainsi que les secteurs d'accès aux places de parcage et aux garages souterrains (art. 3 al. 1 let. e LGZD).

b. Le règlement relatif aux places de stationnement sur fonds privés du 16 décembre 2015 (RPSFP - L 5 05.10) vise à préciser les modalités régissant l'aménagement des places de stationnement sur fonds privés à l'occasion de la construction ou de la modification d'une construction, ou encore du changement d'affectation de bâtiments ou d'installations (art. 1 1ère phrase RPSFP).

Aux termes de l'art. 1 al. 2 RPSFP, il régit les ratios de stationnement (ci-après : les ratios) applicables notamment au nombre de places de stationnement prévues dans les plans d'affectation du sol au sens de l'art. 13 al. 1 let. a et c LaLAT (let. a) et au nombre de places de stationnement à aménager à l'occasion de la construction, de la modification d'une construction, d'un agrandissement ou encore d'un changement d'affectation de bâtiments ou d'installations (let. c).

En matière de logement, les ratios sont, au minimum, de 0.5 place/100 m² de SBP pour les habitants et de zéro place/100 m² de SBP pour les visiteurs, s'agissant des voitures (art. 5 al. 1 RPSFP). Pour les deux-roues motorisés, le ratio est de zéro place/100 m² de SBP (art. 5 al. 8 RPSFP).

c. Le PDCn, dans sa fiche A01, mentionne que « Ces sites étant pour la plupart très bien desservis par les transports publics et proches des équipements publics et des services, les taux de stationnement fixés actuellement dans le règlement cantonal devraient être réduits, pour autant que certains critères soient respectés. Ceci est d'autant plus nécessaire que la situation centrale de ces sites ne permet pas un accroissement de la mobilité individuelle motorisée et impose un report

modal vers les transports publics et les mobilités douces, dont le potentiel de développement est très important ».

d. En l'espèce, la volonté de limiter les places de stationnement est mentionnée dans le « dossier » de la fiche A01, soit la partie informative, non contraignante pour les autorités, conformément au plan directeur cantonal. En faisant application du RPFSP, les autorités n'ont pas violé le PDCn.

Il n'est pas contesté que, selon la carte annexée au RPSFP du 16 décembre 2015, entré en vigueur le 23 décembre 2015, applicable au présent litige, le périmètre du PLQ est situé dans le secteur II. Précédemment, il était sis dans le secteur IV et imposait des ratios supérieurs de places de stationnement pour les habitants. Cette différence tient compte du développement des transports en commun dans le secteur. En conséquence, le ratio de 0,5 place de stationnement de voiture pour les habitants est conforme au RPFSP.

Les recourants ne peuvent tirer aucun argument du PLQ « Acacias » n° 30'052, qui, selon eux, ne prévoirait aucune place de stationnement. Contrairement à ce qu'ils affirment, la réalisation de mille trois cent quatre-vingt-une places de stationnement pour des voitures y est projetée (art. 21 du règlement de PLQ n° 30'052, version mars 2021).

Le grief de violation du PDCn, sous l'angle tant de la densité prévue par le PLQ que du ratio de stationnement excessifs, est infondé.

7) Les recourants se plaignent de la violation des plans d'utilisation du sol de la ville. Dans le secteur du PUS de la ville, 80 % des nouvelles SBP devaient être affectées au logement (art. 7 al. 1 du règlement relatif aux plans d'utilisation du sol de la Ville de Genève du 20 février 2007 ; LC 21 211 - RPUS). Or, le taux de SBP de la parcelle n° 2'015 serait de 70 % seulement. Aucune dérogation, possible selon l'art. 14 al. 1 RPUS, n'avait fait l'objet d'une publication, pourtant obligatoire. Le RPUS avait été violé.

a. Dans le secteur 2, les SBP supplémentaires doivent être affectées au logement à raison de 80 % au moins (art. 7 al. 1 let. b RPUS).

Le Conseil d'État ou le département de l'aménagement, du logement et de l'énergie peuvent exceptionnellement, avec l'accord du Conseil municipal, dans le cadre de plans d'affectation, déroger aux dispositions du RPUS lorsqu'une utilisation plus judicieuse du sol ou des bâtiments l'exige impérieusement (art. 14 al. 1 RPUS). L'octroi d'une dérogation au sens de l'al. 1 est mentionné lors de la publication dans la FAO, soit du plan d'affectation du sol spécial dérogeant au RPUS avec l'accord du Conseil municipal, soit de l'autorisation de construire, lorsque celle-ci ne découle pas d'un tel plan (art. 14 al. 2 RPUS).

b. En l'espèce, il ressort de la carte annexée au RPUS que seule une partie de la parcelle n° 2'015 est sise dans le secteur 2 et est, donc, soumise à l'obligation d'affecter 80 % au moins de sa surface à du logement. Sur la partie concernée, le PLQ litigieux prévoit la construction du bâtiment F1 d'un gabarit de R+7. Selon le tableau de répartition et de localisation des droits à bâtir du PLQ, ceux rattachés à la parcelle n° 2'015 sont de 6'133 m² de SBP, dont 3'066 m² de SBP sont localisés dans le bâtiment F1. La légende du PLQ litigieux indique qu'au minimum 70 % de logements doivent être réalisés dans le secteur F. Elle mentionne aussi que, s'agissant du premier étage, des logements sont prévus, mais que des activités sont possibles. En l'état, le PLQ ne précise donc pas le pourcentage de SBP dévolu au logement pour la parcelle n° 2'015. Ainsi, si le premier étage du bâtiment F7 est dévolu au logement, le taux d'affectation des SBP qui lui serait consacré serait de 85,7 %. Dans l'hypothèse où l'entier du premier étage servirait à des activités, il ne serait alors que de 75 %. C'est en conséquence au stade des autorisations de construire que le taux de logement définitif sera fixé. Dans l'hypothèse où il ne devrait pas atteindre les 80 % imposés par l'art. 7 al. 1 let. b RPUS, une dérogation serait alors nécessaire. En l'état, le grief n'est pas fondé.

Mal fondé, le recours sera rejeté.

8) Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge, solidaire, des recourants (art. 87 al. 1 LPA). Une indemnité de procédure de CHF 1'500.- sera allouée à F_____, qui y a conclu et obtient gain de cause (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 12 juillet 2021 contre les arrêtés du Conseil d'État du 9 juin 2021 rejetant leur opposition et approuvant le plan localisé de quartier n° 29956A-202, situé à l'avenue de Rosemont par Madame et Monsieur A_____, Madame et Monsieur B_____, Madame et Monsieur C_____, Madame et Monsieur D_____ et E_____ ;

au fond :

le rejette ;

condamne Madame et Monsieur A_____, Madame et Monsieur B_____, Madame et Monsieur C_____, Madame et Monsieur D_____ et E_____, pris solidairement, à un émolument de Fr. 1500.- ;

condamne Madame et Monsieur A_____, Madame et Monsieur B_____, Madame et Monsieur C_____, Madame et Monsieur D_____ et E_____, pris solidairement, à verser une indemnité de procédure de CHF 1'500.- à la F_____ ;

dit que conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), la présente décision peut être portée 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. La présente décision et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être jointes à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Me Mark Muller, avocat des recourants, au Conseil d'État, à Me Alain Maunoir, avocat de l'intimée, ainsi qu'à l'office fédéral du développement territorial (ARE).

Siégeant : Mme Payot Zen-Ruffinen, présidente, Mme Krauskopf, M. Verniory, Mmes Lauber et McGregor, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :	la présidente siégeant :
F. Scheffre	F. Payot Zen-Ruffinen

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le la greffière :