



POUVOIR JUDICIAIRE

A/3823/2024-AMENAG

ATA/787/2025

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 22 juillet 2025

dans la cause

A_____

représentée par Me Julien MARQUIS, avocat

recourante

contre

CONSEIL D'ÉTAT

et

B_____

C_____

représentées par Mes Manuel JAQUIER et Guillaume FRANCIOLI, avocats

et

D_____

E_____

représentées par Me Michel D'ALESSANDRI, avocat

appelées en cause

EN FAIT

A. a. A_____, dont le siège se trouve à F_____, a pour buts l'achat, la vente, la possession, l'exploitation, la construction et la location d'immeubles.

Elle est propriétaire des parcelles n^{os} 1'175 (à hauteur de 50%), 1'176 et 1'177 et de la ville de Genève (ci-après : la ville), section G_____, sises dans la partie du quartier des H_____ entourée par la rue I_____, la rue J_____, la route K_____ et l'avenue L_____ (ci-après : le quartier « M_____ »).

La parcelle n^o 1'175 est une dépendance des deux autres parcelles notamment et sert de chemin d'accès aux habitations, principalement des villas.

b. Les parcelles n^{os} 1'170, 1'180 et 1'186 de la ville, section G_____, sont également des dépendances de parcelles sises dans le quartier « M_____ » et servent aussi de chemin d'accès aux habitations.

c. B_____, dont le siège se trouve à Genève, a notamment pour buts l'achat et la vente d'immeubles ainsi que toutes opérations de gestion et de promotion immobilière.

Elle est propriétaire de la parcelle n^o 1'168 de la ville, section G_____, sise dans le quartier « M_____ ».

d. C_____, dont le siège se trouve à N_____ (VD), a notamment pour buts la prise, l'administration et la gestion de participation dans toutes sociétés ou entreprises, particulièrement dans le domaine immobilier.

Elle est propriétaire des parcelles n^{os} 1'190 et 2'293 de la ville, section G_____, sises également dans le quartier « M_____ ».

e. D_____, dont le siège se trouve au O_____, a pour buts les conseils, la gestion administrative et financière en matière de pilotage et de développement immobilier, la réalisation et la détention mobilière et immobilière, ainsi que l'acquisition, la vente, le courtage, la réalisation, la mise en valeur et le financement de participations ou de projets immobiliers.

f. E_____, dont le siège se trouve à P_____ (VS), a notamment pour buts toutes transactions et activités immobilières.

g. D_____ et E_____ sont copropriétaires des parcelles n^{os} 1'192 et 1'202 de la ville, section G_____, situées aussi dans le quartier « M_____ ».

h. Toutes les parcelles mentionnées sont situées en zone de développement 3 et leur zone d'affectation primaire est la zone villa.

B. a. Le 11 novembre 2021, le département du territoire (ci-après : DT) a mis à l'enquête publique le projet de plan localisé de quartier (ci-après : PLQ) N^o 1_____, dit « PLQ M_____ » (ci-après : le PLQ) accompagné de son règlement, de son cahier des principes d'aménagement des espaces libres et de son

concept énergétique territorial, situé entre la rue I_____, la route K_____, l'avenue L_____ et la rue J_____.

Les parcelles n^{os} 1'168, 1'170, 1'175, 1'176, 1'177, 1'180, 1'186, 1'190, 1'192, 1'202 et 2'293 sont incluses dans le périmètre du PLQ.

b. Par délibération du 30 mars 2022, le conseil municipal de la ville a préavisé favorablement le projet de PLQ, avec deux recommandations liées à la protection des arbres.

c. Le projet de PLQ a été accepté en votation populaire le 12 mars 2023, à la suite de l'aboutissement du référendum lancé contre la délibération du conseil municipal du 30 mars 2022.

d. La procédure d'opposition au PLQ a été ouverte du 21 février au 21 mars 2024. A_____ a formé opposition au PLQ auprès du Conseil d'État.

e. Par arrêté du 16 octobre 2024, le Conseil d'État a rejeté l'opposition.

f. Par arrêté du 16 octobre 2024, déclaré exécutoire nonobstant recours et publié dans la feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève (ci-après : FAO) du 18 octobre 2024, le Conseil d'État a adopté le PLQ.

Ce dernier prévoit en particulier la réalisation de quinze bâtiments (A à O) ayant des gabarits de six étages sur rez-de-chaussée, pour une hauteur maximale de 23 m, essentiellement destinés à du logement. La réalisation de 53'379 m² de surfaces brutes de plancher (ci-après : SBP) au maximum est prévue, à raison de 48'404 m² de surfaces brutes de plancher (ci-après : SBP) de logement et 5'175 m² de SBP d'activités, pour un indice d'utilisation du sol (ci-après : IUS) de 1.6 et un indice de densité (ci-après : ID) de 2.63.

Il prévoit également, au centre du périmètre, l'aménagement d'un parc/jardin, ainsi que des cessions gratuites au domaine public communal pour le réaménagement des voiries existantes, des cessions gratuites au domaine privé communal pour un espace libre communal, en vue de la réalisation du parc/jardin, ainsi que des cessions au domaine privé communal, correspondant à des surfaces de dépendances (parcelles n^{os} 1'170, 1'175, 1'180 et 1'186), en vue de la réalisation des accès aux entrées des immeubles et au parc/jardin.

- C.** **a.** Par acte remis au guichet du greffe le 18 novembre 2024, A_____ a interjeté recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre, d'une part, l'arrêté du Conseil d'État statuant sur l'opposition qu'elle a formée au projet de PLQ et son règlement du 16 octobre 2024 et, d'autre part, contre l'arrêté du Conseil d'État approuvant le PLQ et son règlement, concluant à leur annulation et à leur modification.

Elle se plaignait de la violation du principe de l'égalité de traitement et des règles relatives aux cessions gratuites du domaine public.

b. Le Conseil d'État a conclu au rejet du recours.

- c. B_____, C_____, D_____ et E_____ ont demandé leur appel en cause.
- d. Le 17 février 2025, A_____ a sollicité la jonction de la procédure avec la cause A/3832/2024.
- e. Le 27 février 2025, la chambre administrative a appelé en cause B_____, C_____, D_____ et E_____. Elle a également imparti un délai à toutes les parties pour présenter leurs observations sur une éventuelle jonction avec la cause A/3832/2024.
- f. Après que les parties s'en sont remises à justice sur cette question, la chambre administrative a refusé d'ordonner la jonction des causes par décision du 17 avril 2025.
- g. D_____ et E_____ ont conclu au rejet du recours.
- h. B_____ et C_____ en ont fait de même.
- i. Dans sa réplique, la recourante a persisté dans son argumentation, relevant que toutes les parties constataient que la cession des dépendances ne pourrait intervenir qu'à titre onéreux.
- j. Sur ce, la cause a été gardée à juger, ce dont les parties ont été informées.
- k. Les arguments des parties et le contenu des pièces 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. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10 ; art. 6 al. 2 de la loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957 - LGZD - L 1 35 ; art. 35 al. 1 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 - LaLAT - L 1 30), étant précisé que la voie de l'opposition a été préalablement épuisée, conformément à l'art. 35 al. 4 LaLAT.
2. Le litige porte sur la conformité au droit des arrêtés du Conseil d'État par lesquels celui-ci a respectivement rejeté l'opposition au PLQ et l'a adopté.
3. La recourante se plaint d'une violation du principe d'égalité de traitement.
 - 3.1 Une décision viole le droit à l'égalité de traitement ancré à l'art. 8 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances (ATF 147 V 312 consid. 6.3.2 ; 144 I 113 consid. 5.1.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_46/2024 du 19 mai 2025 consid. 3.1).

3.2 L'égalité de traitement n'a qu'une portée réduite dans l'élaboration des plans d'affectation et leur réglementation. Il est en effet dans la nature même de l'aménagement local que la délimitation des zones crée des inégalités et que des terrains de même situation et nature puissent être traités différemment en ce qui concerne tant leur attribution à une zone déterminée que leur possibilité d'utilisation (ATF 142 I 162 consid. 3.7.2). Du point de vue constitutionnel, il suffit que la planification soit objectivement soutenable, c'est-à-dire qu'elle ne soit pas arbitraire (ATF 121 I 245 consid. 6e/bb ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_163/2024 du 14 mai 2025 consid. 6.1 ; 1C_410/2022 du 4 décembre 2023 consid. 3.1).

3.3 Les biens-fonds compris dans les zones définies aux al. 1 à 4 de l'art. 19 LaLAT peuvent être inclus dans une zone de développement affectée à de l'équipement public, c'est-à-dire aux constructions, autres que du logement, nécessaires à la satisfaction des besoins d'équipement de l'État, des communes, d'établissements ou de fondations de droit public. Les périmètres définis à cette fin sont créés en fonction d'équipements existants ou en prévision de besoins futurs (art. 30A al. 1 LaLAT). Le Grand Conseil peut en outre déclarer d'utilité publique, au sens de l'art. 3 de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique du 10 juin 1933 (LEx-GE - L 7 05) l'acquisition de tout ou partie des biens-fonds compris dans une zone de développement affectée à l'équipement public (art. 30A al. 4 LaLAT).

3.4 Selon l'art. 3 al. 1 LGZD, les PLQ prévoient notamment les terrains réservés aux équipements publics autres que ceux visés à l'al. 3 et leur éventuelle cession gratuite dans la mesure de la contrepartie offerte par les reports de droits à bâtir prévus par le tableau et schéma de répartition et localisation des droits à bâtir visé à la let. g (let. c) ainsi qu'un tableau et schéma de répartition et localisation des droits à bâtir, auquel seul peut se substituer celui résultant d'un éventuel accord ultérieur de tous les propriétaires concernés et du DT, l'IUS et l'ID (let. g).

Aux termes de l'art. 3 al. 3 LGZD, en outre, ils prévoient les éléments de base du programme d'équipement, soit le tracé des voies de communication projetées et les modifications à apporter aux voies existantes, ainsi que les alignements le long ou en retrait de ces voies, en distinguant les voies publiques cantonales, communales ou privées ; dans tous les cas, il est tenu compte de la protection du cadre de vie (let. a) ; les emprises qui doivent être cédées gratuitement au domaine public ainsi que les servitudes de passages ou autres servitudes nécessaires à la réalisation du plan (let. b).

L'aliénation des droits et immeubles nécessaires à la réalisation des éléments de base du programme d'équipement visés à l'al. 3 est déclarée d'utilité publique au sens de l'art. 3 al. 1 let. b LEx-GE. Les propriétaires peuvent, si nécessaire, demander au Conseil d'État de décréter l'expropriation à leur profit, selon les modalités prévues par les art. 30 ss de cette loi (art. 3 al. 8 LGZD).

L'art. 4 al. 1 LGZD prévoit que les plans localisés de quartier sont accompagnés d'un règlement de quartier qui détermine notamment les modalités selon lesquelles les espaces libres prévus par le plan sont, soit incorporés aux parcelles sur lesquelles

les immeubles sont construits, soit cédés gratuitement à la commune si elle en fait la demande (let. a) ; les garanties (notamment servitudes, engagements financiers, cessions fiduciaires de droits à bâtir) fixées dans chaque cas particulier pour assurer la réalisation de l'ensemble et, le cas échéant, les remaniements parcellaires nécessaires (let. b).

À défaut de règlement de quartier adopté spécialement ou de conventions particulières, les dispositions du règlement type annexé au règlement d'exécution de la LGZD sont applicables et le Conseil d'État fixe de cas en cas les conditions relatives à la limitation des loyers ou des prix (art. 4 al. 2 LGZD).

L'IUS est déterminé par le PLQ. Sauf dispositions contraires de ce dernier, chaque parcelle ou partie de parcelle comprise à l'intérieur du périmètre du plan bénéficie d'un droit à bâtir équivalent à cet indice (art. 1 al. 1 annexe au règlement d'application de la loi générale sur les zones de développement du 20 décembre 1978 - RGZD2 - L 1 35.04).

3.5 La répartition des droits à bâtir dans le cadre d'un PLQ fixe les droits attachés dans le futur à chaque parcelle et prépare ainsi les remaniements fonciers qui devront être effectués à l'issue de la réalisation du PLQ. Elle doit ainsi respecter les principes valant pour les remaniements parcellaires, dont le principe de l'égalité de traitement garanti par l'art. 8 Cst. Selon la jurisprudence en la matière, ce principe, qui n'a en général qu'une portée restreinte en matière d'aménagement du territoire, pèse plus lourd dans le domaine des améliorations foncières, où les investissements des collectivités publiques créent des plus-values substantielles. Le droit à l'égalité est toutefois réduit en tant que, selon le cours ordinaire des choses, il est rarement possible d'assurer à chacun des propriétaires touchés une participation proportionnellement égale à l'enrichissement du collectif. Il suffit que les disparités relevées à l'issue de la confection du nouvel état ne soient pas manifestes ou choquantes. S'il apparaît que la situation faite à un propriétaire dans le nouvel état n'est pas totalement insoutenable, mais qu'elle est pourtant clairement insatisfaisante, parce que l'autorité a omis des éléments essentiels dans la confection du nouvel état ou parce qu'elle a négligé d'utiliser tous les moyens techniques à disposition pour améliorer la situation, la décision cantonale doit être annulée pour arbitraire (arrêt du Tribunal fédéral 1C_533/2009 du 7 octobre 2010 consid. 3.2 et les références citées ; ATA/162/2014 du 18 mars 2014 consid. 11d ; François BELLANGER, Les droits à bâtir, *in* Festschrift Andreas AUER, *Direkte Demokratie*, 2013, 287-307, p. 302 s).

3.6 Parmi les éléments de base du programme d'équipement qu'un PLQ doit prévoir, l'art. 3 al. 2 let. b LGZD mentionne les emprises qui doivent être cédées gratuitement au domaine public. Selon la jurisprudence fédérale, ce système des cessions gratuites au domaine public est compatible avec la garantie de la propriété. Il ne constitue pas une mesure d'expropriation, mais une compensation de la plus-value résultant de la mesure d'aménagement, telle que les cantons peuvent le prévoir en vertu de l'art. 5 al. 1 LAT (arrêt du Tribunal fédéral 1C_76/2011 du

29 juillet 2011 consid. 3.1 et les références citées). Il a été créé pour permettre la construction des installations publiques nécessaires à la réalisation du plan (voies publiques, place de parc, etc.) et représente une contribution en nature des propriétaires qui, grâce à ces équipements, voient accroître le potentiel constructible de leurs terrains (ATA/6/2011 du 11 janvier 2011 consid. 7b). Le tableau de répartition des droits à bâtir doit néanmoins garantir une égalité de traitement entre les différents propriétaires, de sorte « que ceux qui sont amenés à céder des surfaces plus considérables que d'autres doivent retrouver des possibilités de construire potentiellement équivalentes » (arrêt du Tribunal fédéral 1P_1316/1987 du 21 septembre 1988, consid. 3 et 4). Les emprises ainsi cédées doivent servir à la réalisation du plan ; la collectivité ne peut acquérir, par ce biais, des terrains dont elle a besoin à d'autres fins, pour la réalisation de tâches qui lui incombent et qui sont sans rapport avec le plan litigieux (assainissement du trafic général, etc. ; ATA/162/2014 précité consid. 11e ; ATA/6/2011 précité consid. 7b).

Dans un arrêt du 18 mars 2014 portant sur une affaire similaire à la présente cause, la chambre administrative a considéré que le fait que le tableau de répartition n'attribuât pas de droits à bâtir à des parcelles de dépendance n'était pas problématique. Cette possibilité était expressément réservée par l'art. 1 al. 1 2^e phrase RGZD2 et n'aurait contrevenu au principe de l'égalité de traitement que si le PLQ avait prévu la cession gratuite de l'avenue en cause, ce qui n'était pas le cas. Le choix de ne pas attribuer de droits à bâtir aux parcelles de dépendance concernées reposait en outre sur un motif pertinent. Compte tenu du fait que la plupart des propriétaires de ces biens-fonds avaient manifesté leur intention de ne pas construire, leur attribuer des droits à bâtir aurait en effet compromis la réalisation des futurs bâtiments de logement. La valeur des droits de propriété afférents à la desserte du futur quartier serait donc fixée de gré à gré ou par procédure d'expropriation, laquelle garantirait l'indemnisation pleine et entière des propriétaires concernés (art. 14 LEx-GE ; ATA/162/2014 précité consid. 11e).

3.7 En l'espèce, selon le tableau de répartition et de localisation des droits à bâtir figurant à l'art. 3 du règlement du PLQ, la parcelle de dépendance n° 1'175 appartenant à la recourante, de même d'ailleurs que les parcelles n°s 1'170, 1'180 et 1'186, ne se voient pas attribuer de droits à bâtir. Il ressort du PLQ que ces parcelles seront cédées au domaine privé communal et qu'elles serviront de voies de communication et d'accès aux bâtiments G à N et au parc central.

La recourante estime que le traitement différent des parcelles de dépendance en cause est constitutif d'une inégalité de traitement entre les différents propriétaires des parcelles concernées par le périmètre du PLQ, puisque ce dernier effectuerait sans motif une distinction entre les propriétaires de ces dépendances et les autres propriétaires.

Or, conformément à la jurisprudence de la chambre de céans, le fait que le tableau de répartition n'attribue pas de droits à bâtir à ces parcelles de dépendance n'est en soi pas problématique. D'abord, cette possibilité est expressément réservée par

l'art. 1 al. 1 2^e phr. RGZD2 et ne va pas à l'encontre de la LGZD, puisque, d'une part, celle-ci n'exclut pas la possibilité de procéder à des cessions onéreuses sans report de droits à bâtir. D'autre part, l'art. 3 al. 8 LGZD prévoit que l'aliénation des droits et immeubles nécessaires à la réalisation de ces voies de communication est déclarée d'utilité publique et que les propriétaires peuvent, si nécessaire, demander au Conseil d'État de décréter l'expropriation à leur profit.

Ensuite, pour que le principe d'égalité de traitement soit respecté, il faut que le PLQ prévoie la cession – à titre onéreux et non pas gratuite – des parcelles en cause au domaine privé communal. Tel est le cas en l'espèce. Les schémas du PLQ montrent en effet que la parcelle de dépendance n° 1'175 fera l'objet d'une « cession au domaine privé communal ». À défaut ainsi de mention expresse du caractère gratuit de la cession au sens de l'art. 3 al. 3 let. b LGZD, celle-ci ne pourra avoir lieu qu'à titre onéreux. La cession au domaine privé communal de ladite parcelle de dépendance, sans report de droits à bâtir, sera dès lors compensée financièrement, au profit des propriétaires des parcelles en cause, y compris la recourante. La valeur des droits de propriété afférents à la desserte du futur quartier sera fixée de gré à gré ou par procédure d'expropriation, laquelle garantira l'indemnisation pleine et entière des propriétaires concernés (art. 14 LEx-GE).

Le choix de ne pas attribuer de droits à bâtir aux parcelles de dépendance concernées doit également reposer sur un motif pertinent. Le Conseil d'État a indiqué que les emprises des terrains correspondant aux parcelles de dépendances n^{os} 1'170, 1'175, 1'180 et 1'186 servent actuellement de desserte routière aux villas. Cette affectation est maintenue par le PLQ, en ce sens que ces terrains donneront désormais un accès aux entrées des futurs bâtiments qui les jouxtent (G à N) et au parc au centre du PLQ, sans se prêter à la construction des bâtiments. Pour cette raison, les parcelles de dépendance n'avaient pas lieu de générer des droits à bâtir.

Le motif avancé par le Conseil d'État est pertinent. Les dépendances, qui servent actuellement exclusivement de desserte routière aux villas, conserveront cette affectation pour devenir les voies de communication du PLQ, soit des éléments nécessaires à la réalisation de celui-ci mais également des éléments de base du programme d'équipement au sens de l'art. 3 al. 3 let. a LGZD. En outre, aucune construction n'est érigée sur les dépendances et cette situation perdurera pour servir la bonne exécution du PLQ. Par conséquent, il est admissible que les parcelles de dépendance ne génèrent pas de droits à bâtir.

Enfin, les propriétaires des dépendances ne doivent pas se trouver dans une situation identique à celle des propriétaires des autres parcelles. Tel est le cas, puisque toutes les autres parcelles sont actuellement bâties, contrairement aux dépendances.

Par conséquent, le fait que le tableau de répartition n'attribue pas de droits à bâtir à ces parcelles de dépendance ne consacre pas une inégalité de traitement prohibée par l'art. 8 Cst.

Le grief sera donc écarté.

4. La recourante se plaint d'une violation des règles relatives aux cessions gratuites au domaine public, au motif que la cession au domaine privé communal devrait, selon les autorités, intervenir à titre gratuit, alors qu'aucun droit à bâtir ne lui était accordé en lien avec la dépendance.

Ce grief n'est pas fondé, la recourante partant de la prémisse erronée que la cession aurait lieu à titre gratuit. En effet, il a été vu que celle-ci aura lieu à titre onéreux, hypothèse que l'intéressée semble d'ailleurs avoir admise dans sa réplique.

Le grief sera donc écarté, ce qui conduit au rejet du recours.

5. Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 2'000.- sera mis à la charge de la recourante, qui succombe (art. 87 al. 1 LPA). Une indemnité de CHF 1'000.- sera allouée à D_____ et E_____, prises solidairement, à la charge de la recourante. Une indemnité d'un même montant sera également octroyée à B_____ et C_____, prises solidairement, à la charge de la recourante (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS

LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 18 novembre 2024 par A_____ contre l'arrêté du Conseil d'État du 16 octobre 2024 rejetant son opposition au plan localisé de quartier n° 30049-155 ainsi que contre l'arrêté du Conseil d'État du 16 octobre 2024 adoptant ledit plan localisé de quartier ;

au fond :

le rejette ;

met un émolument de CHF 2'000.- à la charge de A_____ ;

alloue une indemnité de procédure de CHF 1'000.- à D_____ et E_____, prises solidairement, à la charge de A_____ ;

alloue une indemnité de procédure de CHF 1'000.- à B_____ et C_____, prises solidairement, à la charge de A_____ ;

dit que, conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, av. du Tribunal-fédéral 29, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie

électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi

communiqué le présent arrêt à Me Julien MARQUIS, avocat de la recourante, au Conseil d'État, à Mes Manuel JAQUIER et Guillaume FRANCIOLI, avocats de B_____ et C_____, à Me Michel d'ALESSANDRI, avocat d'D_____ et E_____, ainsi qu'à l'office fédéral du développement territorial .

Siégeant : Florence KRAUSKOPF, présidente, Jean-Marc VERNIORY, Francine PAYOT ZEN-RUFFINEN, Patrick CHENAUX, Justine BALZLI, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

J. PASTEUR

la présidente siégeant :

F. KRAUSKOPF

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :