

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2043/2020-ELEVOT

ACST/24/2020

COUR DE JUSTICE

Chambre constitutionnelle

Arrêt du 4 août 2020

dans la cause

A_____, agissant par son administrateur **Monsieur B_____**,
représenté par Mes Pierre Gabus et Lucile Bonaz, avocats

contre

CONSEIL D'ÉTAT

et

GRAND CONSEIL

EN FAIT

- 1) Le 4 décembre 2019, le Conseil d'État a déposé auprès du Grand Conseil un projet de loi (ci-après : PL) modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune d'Onex (création de deux zones de développement 3, d'une zone de développement 3 affectée à de l'équipement public, d'une zone de verdure et d'une zone des bois et forêts au lieu-dit « Les Moraines-du-Rhône »). Ce PL a été enregistré sous le numéro 12618.
- 2) Par courrier recommandé du 29 janvier 2020, A_____ sis avenue C_____, à D_____ (ci-après : la PPE), agissant par son administrateur, Monsieur B_____, et représentée par deux avocats, a déclaré former opposition au PL 12618 et au plan N° 30108-527, visé à l'art. 1 du PL. Par courrier recommandé du 6 février 2020, la PPE, agissant toujours par son administrateur représenté par les deux mêmes conseils, s'est également opposée à la déclaration d'utilité publique visée à l'art. 2 du PL 12618.
- 3) Le 26 juin 2020, le Grand Conseil a adopté la loi 12618. Selon l'art. 4 de celle-ci, l'opposition à la modification des limites de zones formée par la PPE était rejetée, dans la mesure où elle était recevable, pour les motifs exposés dans le rapport de la commission chargée de l'examen du PL. L'opposition formée par la PPE à la clause d'utilité publique visée à l'art. 2 de la loi était déclarée irrecevable, et rejetée en tant que de besoin.
- 4) Par arrêté du 1^{er} juillet 2020 publié le 3 juillet 2020 dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève (ci-après : FAO), le Conseil d'État a procédé à la publication de la loi 12618 et a déclaré la soumettre au référendum facultatif, le nombre de signatures exigé correspondant à 2 % des titulaires des droits politiques. Le délai de référendum expirait le 14 septembre 2020.

L'arrêté pouvait faire l'objet d'un recours auprès de la chambre constitutionnelle de la Cour de justice (ci-après : la chambre constitutionnelle) dans les six jours qui suivaient sa publication dans la FAO.
- 5) Par acte déposé le 9 juillet 2020, la PPE a interjeté un recours « à l'encontre de la loi (...) 12618 » auprès de la chambre constitutionnelle, concluant préalablement à la suspension de la procédure jusqu'à droit jugé par le Conseil d'État sur la légalité des décisions prises par le conseil municipal de la commune d'Onex, et principalement à l'annulation de la loi 12618 et à l'octroi d'une indemnité de procédure.

Le recours relevait « de la compétence de la chambre constitutionnelle dès lors qu'il [était] dirigé contre une loi, respectivement un arrêté du Conseil d'État,

ayant au surplus matériellement un contenu normatif ». L'indication dans l'arrêté attaqué d'un délai de six jours apparaissait erroné, cependant, afin d'éviter toute incertitude, le recours était adressé à la chambre constitutionnelle dans le délai de six jours.

La PPE était habilitée à recourir par le biais de son administrateur, lequel avait été dûment autorisé par l'assemblée générale des copropriétaires. Elle avait qualité pour former un recours en contrôle abstrait des normes cantonales car elle était directement atteinte dans ses intérêts, l'adoption de la loi 12618 modifiant la zone de la parcelle jouxtant celle sur laquelle était érigé son immeuble. Pour le surplus, le recours respectait les conditions générales de forme et de contenu prévue par la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10).

Sur le fond, la loi 12618 n'était pas « conforme à la légalité » et ne répondait pas à un intérêt public quelconque. En effet, les différents actes liant la commune d'Onex à la société qui était à la fois promoteur immobilier et constructeur du projet avantageaient de manière exorbitante cette dernière, et étaient contraires au droit des marchés publics.

- 6) Le recours précité, enregistré sous numéro de cause A/2043/2020, a été transmis au Conseil d'État et au Grand Conseil, pour information.
- 7) Par acte déposé le 23 juillet 2020, la PPE a interjeté un recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre le rejet et l'irrecevabilité des oppositions, soit contre l'art. 4 de la loi 12618. Ce recours a été enregistré sous numéro de cause A/2235/2020.
- 8) Sur ce, la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

- 1) La chambre constitutionnelle examine d'office la recevabilité des recours qui lui sont adressés (art. 11 al. 2 cum 76 LPA ; ACST/17/2020 du 19 juin 2020 consid. 1 ; ACST/18/2015 du 8 septembre 2015 consid. 1).
- 2) a. La chambre constitutionnelle est compétente pour connaître des recours interjetés aux fins de contrôle abstrait de la conformité au droit supérieur des normes cantonales (art. 124 let. a Cst-GE) ; soit, selon l'art. 130B al. 1 let. a de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 (LOJ - E 2 05) introduit par la loi 11311, des lois constitutionnelles, des lois ainsi que des règlements du Conseil d'État.

b. En adoptant l'art. 130B al. 1 let. a LOJ, le législateur cantonal a eu une conception restrictive des actes normatifs visés par l'art. 124 let. a de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 (Cst-GE - A 2 00 ; MGC en ligne [www.ge.ch/grandconseil/] ad PL 11311, p. 12). Il a cependant souligné que cette disposition mettait « clairement en évidence qu'il s'agit d'actes généraux et abstraits et non pas individuels et concrets » (MGC [en ligne], Séance du 11 avril 2014 à 17h ; sur le sujet, cf. Arun BOLKENSTEYN, Le contrôle des normes, spécialement par les cours constitutionnelles cantonales, 2014, p. 291 ss ; Michel HOTTELIER/ Thierry TANQUEREL, La Constitution genevoise du 14 octobre 2012, SJ 2014 II 341 ss, 352 s. et 377 ss).

c. Ainsi, dans sa jurisprudence, la chambre de céans exige que l'acte dont un contrôle abstrait de conformité au droit supérieur est requis contienne des normes, niant ainsi que des lois purement décisionnelles – soit de simples actes administratifs pris sous la forme de lois – soient sujettes à recours (ACST/12/2015 du 15 juin 2015 consid. 1b ; ACST/1/2015 du 23 janvier 2015 consid. 2), mais aussi qu'un arrêté du Conseil d'État fixant l'entrée en vigueur d'une loi le soit, avec toutefois la précision que l'arrêté en question ne recelait pas de normes qui auraient dû être adoptées par voie légale ou réglementaire (ACST/9/2016 du 5 juillet 2016 consid. 4b). Dans le prolongement de ce dernier argument, elle a admis comme attaquant un arrêté du Conseil d'État contenant des règles de droit, et qui aurait dû être pris sous la forme d'un règlement (ACST/6/2017 du 19 mai 2017 consid. 1d).

d. Le délai de recours est de trente jours s'il s'agit d'une loi constitutionnelle, d'une loi ou d'un règlement du Conseil d'État (art. 62 al. 1 let. d LPA). Pour une loi, le délai court dès le lendemain de la (publication de l'arrêté de) promulgation (art. 62 al. 3 2^{ème} phr. LPA), cette dernière notion renvoyant aux art. 11 à 14 de la loi sur la forme, la publication et la promulgation des actes officiels du 8 décembre 1956 (LFPP - B 2 05 ; ACST/2/2016 du 12 février 2016 consid. 4a).

Les initiatives populaires, les contreprojets, les lois constitutionnelles et les lois sont transmis par le président du Grand Conseil au Conseil d'État pour être publiés (art. 8 al. 1 LFPP). La publication a lieu sans retard dans la FAO ; le texte entier doit être publié (art. 8 al. 2 LFPP). Lors de la publication de la loi, le Conseil d'État détermine le type de référendum applicable (art. 8 al. 3 LFPP). Sous réserve de l'art. 9 LFPP (actes munis de la clause d'urgence), ces actes ne peuvent être promulgués qu'après avoir été publiés (art. 8 al. 7 LFPP).

S'agissant de la promulgation des lois, le Conseil d'État doit promulguer, par voie d'arrêtés, les lois constitutionnelles et les lois régulièrement adoptées par le corps électoral ou par le Grand Conseil (art. 11 LFPP). Les lois soumises au référendum sont promulguées dans le plus bref délai après l'échéance fixée pour l'exercice de ce droit (art. 12 al. 2 1^{ère} phr. LFPP). L'arrêté de promulgation est publié sans retard dans la FAO (art. 13 al. 1 LFPP). La publication est limitée au

seul arrêté de promulgation, sauf notamment en cas de promulgation de lois modifiant des limites de zones (art. 13 al. 3 let. b LFPP). Les lois constitutionnelles et les lois sont exécutoires dans tout le canton dès le lendemain de la publication de l'arrêté de promulgation (art. 14 al. 1 LFPP).

- 3) a. Selon l'art. 124 let. b Cst-GE, la Cour constitutionnelle – à savoir la chambre constitutionnelle (art. 1 let. h ch. 3 1^{er} tiret LOJ) – est également compétente pour traiter les litiges relatifs à l'exercice des droits politiques en matière cantonale et communale.

Concrétisant cette norme constitutionnelle par le biais de la loi 11311 du 11 avril 2014 mettant en œuvre la Cour constitutionnelle, le législateur a prévu que la chambre constitutionnelle connaît des recours en matière de votations et d'élections (art. 130B al. 1 let. b LOJ) ainsi qu'en matière de validité des initiatives populaires (art. 130B al. 1 let. c LOJ), et il a transféré à la chambre constitutionnelle, par une modification de l'art. 180 de la loi sur l'exercice des droits politiques du 15 octobre 1982 (LEDP - A 5 05), la compétence qu'avait jusqu'alors la chambre administrative de connaître des recours ouverts contre les violations de la procédure des opérations électorales indépendamment de l'existence d'une décision (art. 180 aLEDP ; ACST/23/2018 du 9 novembre 2018 consid. 2 et les références citées).

Comme le Tribunal administratif puis la chambre administrative et enfin la chambre de céans l'ont jugé à maintes reprises, entre dans le cadre des opérations électorales au sens de l'art. 180 LEDP tout acte destiné aux électeurs de nature à influencer la libre formation du droit de vote telle qu'elle est garantie par les art. 34 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) et 44 Cst-GE (ACST/30/2019 du 17 octobre 2019 consid.1a ; ACST/10/2015 du 11 mai 2015 et la jurisprudence citée). Le respect de la procédure en matière électorale fait notamment partie de la liberté de vote (ATF 140 I 394 consid. 8.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_136/2014 du 22 juillet 2014 consid. 5.1).

- b. En matière de votations et d'élections, le délai de recours est de six jours (art. 62 al. 1 let. c LPA).

- 4) La qualité pour recourir est reconnue, pour les recours pour violation des droits politiques, notamment à toute personne physique ayant le droit de vote dans l'affaire en cause (ACST/7/2019 du 11 mars 2019 consid. 2c ; ACST/8/2016 du 3 juin 2016 consid. 3a). Pour les recours en contrôle abstrait des normes, elle l'est notamment à toute personne touchée directement par l'acte normatif attaqué (art. 60 al. 1 let. b LPA), de manière actuelle ou virtuelle. L'élargissement de la qualité pour recourir propre au recours en matière de votations et d'élections vaut aussi pour le recours en contrôle abstrait des normes dans la mesure où l'acte normatif attaqué relève du domaine des droits politiques et où les recourants

soulèvent à son encontre le grief de violation des droits politiques (ACST/15/2019 du 25 mars 2019 consid. 2d ; ACST/3/2017 du 23 février 2017 consid. 3a ; ACST/1/2015 du 23 janvier 2015 consid. 3c).

- 5) a. Par ailleurs, selon l'art. 35 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987 (LaLAT - L 1 30), la décision par laquelle le Grand Conseil adopte un plan d'affectation du sol visé à l'art. 12 LaLAT peut faire l'objet d'un recours à la chambre administrative (al. 1). Le délai pour recourir est de trente jours dès la publication de l'arrêté de promulgation de la loi (al. 2). Le recours n'est par ailleurs recevable que si la voie de l'opposition a été préalablement épuisée (al. 4). La LPA est applicable pour le surplus (al. 5).
- b. Selon la jurisprudence cantonale constante, une loi de modification des limites de zones constitue un plan d'affectation au sens de l'art. 12 LaLAT, et peut donc être attaquée dans son ensemble devant la chambre administrative (ATA/660//2018 du 26 juin 2018 consid. 1 et 2 ; ATA/197/2014 du 1^{er} avril 2014 consid. 2 et 3 ; ATA/712/2013 du 29 octobre 2013 consid. 1). Le Tribunal fédéral considère également la modification des limites de zones selon la procédure en vigueur à Genève comme un plan d'affectation au sens des art. 14 ss et 33 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700 ; ATF 120 Ib 70 consid. 1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_174/2018 du 13 février 2019 consid. 5.2 à 5.4).
- 6) En l'espèce, la loi 12618 est une loi de modification des limites de zones. À ce titre, et contrairement à ce que prétend la recourante, il s'agit d'une loi de nature décisionnelle, ou plus spécifiquement d'un plan d'affectation au sens de la LAT et de la LaLAT.

L'arrêté du Conseil d'État du 1^{er} juillet 2020 est quant à lui un arrêté de publication au sens de l'art. 8 LFPP, et non un arrêté de promulgation au sens des art. 13 LFPP et 62 al. 3 LPA. Dès lors, les seuls griefs qui peuvent être soulevés à son encontre relèvent des droits politiques, en particulier le choix du type de référendum effectué par le Conseil d'État en application de l'art. 8 al. 3 LFPP – à cet égard, la référence à un délai de recours de six jours contenue dans l'arrêté est tout à fait correcte.

Dès lors, en tant que le présent recours est dirigé contre la loi 12618, il est irrecevable puisque l'autorité compétente est non pas la chambre constitutionnelle mais la chambre administrative ; il est en outre prématuré dès lors que le délai référendaire n'expirera que le 14 septembre 2020, et qu'en conséquence l'arrêté de promulgation constituant le dies a quo du délai de recours ne peut avoir été adopté.

En tant qu'il serait dirigé contre l'arrêté du Conseil d'État du 1^{er} juillet 2020, le présent recours serait également irrecevable, en l'absence de toute conclusion

concernant ledit arrêté et de tout grief ayant trait aux droits politiques, et en l'absence de qualité pour recourir de la recourante, qui en tant que PPE n'est pas titulaire des droits politiques.

Le recours est ainsi manifestement irrecevable, ce qu'il convient de constater sans autre acte d'instruction, conformément à l'art. 72 LPA.

- 7) Selon l'art. 64 al. 2 LPA, le recours adressé à une autorité incompétente est transmis d'office à la juridiction administrative compétente, et le recourant en est averti.

Comme précédemment exposé, c'est la chambre administrative qui est compétente en matière de contestation des lois de modification des limites de zones. Par ailleurs, un recours contre une loi déposé avant la publication de l'arrêté de promulgation, bien que prématuré, fait en règle générale l'objet d'une suspension de la procédure jusqu'à la promulgation de l'acte (ATF 133 I 286 consid. 1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_248/2007 du 21 avril 2008 consid. 1.3 ; pour la pratique de la chambre de céans, voir p. ex. ACST/16/2019 du 3 avril 2019 consid. 9 en fait) ou, le cas échéant, jusqu'à ce que la juridiction saisie puisse constater que l'acte ne sera pas promulgué et que le recours est ainsi sans objet.

Dès lors, le présent recours sera transmis à la chambre administrative pour suite utile.

- 8) Vu l'issue du litige et les frais occasionnés par la rédaction du présent arrêt, un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge de la recourante, qui succombe, malgré la transmission de la cause à la juridiction compétente (art. 87 al. 1 LPA), et il ne sera pas alloué d'indemnité de procédure (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE CONSTITUTIONNELLE

déclare irrecevable le recours interjeté le 9 juillet 2020 par A_____ contre la loi 12618 du 26 juin 2020 ;

met à la charge de la copropriété par étages A_____ un émolument de CHF 1'000.- ;

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

transmet le recours interjeté le 9 juillet 2020 par A_____ contre la loi 12618 du 26 juin 2020 à la chambre administrative de la Cour de justice ;

dit que conformément aux art. 82 ss LTF, 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 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 Mes Lucile Bonaz et Pierre Gabus, avocats de la recourante, au Grand Conseil, au Conseil d'État ainsi qu'à la chambre administrative de la Cour de justice.

Siégeant : M. Verniory, président, Mme Krauskopf, M. Pagan, Mme Lauber,
M. Mascotto, juges.

Au nom de la chambre constitutionnelle :

la greffière :

C. Ravier

le président :

J.-M. Verniory

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :