Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1P.387/2006 /col

Séance du 19 septembre 2007
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Féraud, Président, Aemisegger, Aeschlimann, Wurzburger, Reeb, Fonjallaz et Eusebio.
Greffier: M. Parmelin.

Parties
Yves Jeanmairet,
recourant,

contre

Grand Conseil de la République et canton de Genève, rue de l'Hôtel-de-Ville 2, case postale 3970,
1211 Genève 3.

Objet
Initiative populaire 128 "15 000 logements pour sortir Genève de la crise",

recours de droit public contre la décision du Grand Conseil de la République et canton de Genève du 18 mai 2006.

Faits:
A.
Par arrêté du 31 août 2005 publié dans la Feuille d'avis officielle du 5 septembre 2005, le Conseil d'Etat de la République et canton de Genève a constaté l'aboutissement de l'initiative populaire IN 128 intitulée "15 000 logements pour sortir Genève de la crise", dont la teneur est la suivante :
"Les citoyennes et citoyens soussignés, électrices et électeurs dans le canton de Genève, en application des articles 64 et 65 de la constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847, et des articles 86 à 93 de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982, appuient la présente initiative non formulée.
Ils demandent au Grand Conseil, dans les 30 mois dès la votation de cette initiative non formulée:
1. De déclasser au minimum 1% du territoire cantonal, dans sa partie actuellement non constructible, afin d'y construire des logements répondant aux besoins de toutes les catégories de la population, en particulier de la classe moyenne. Les terrains doivent être déclassés en zone à bâtir primaire. Ces déclassements interviendront, dans un délai de 30 mois, en sus de ceux déjà prévus par le Plan directeur cantonal de l'aménagement du territoire.
2. De choisir les terrains appropriés, proches des réseaux d'infrastructures existants, de sorte qu'ils puissent être équipés et disponibles rapidement.
3. D'édicter des dispositions permettant d'accélérer et de simplifier les procédures d'octroi des autorisations de construire sur ces terrains, afin de mettre rapidement à la disposition de la population des logements qui lui font actuellement défaut."
Selon l'exposé des motifs annexé au texte de l'initiative, il s'agit de résorber la pénurie de logements qui sévit à Genève et de lutter contre l'exode des habitants, respectivement des contribuables en dehors des frontières cantonales en déclassant des terrains en zone à bâtir pour mettre dans des délais raisonnables des logements à disposition de la population en général et de la classe moyenne en particulier.
Dans son rapport du 10 novembre 2005, le Conseil d'Etat a invité le Grand Conseil de la République et canton de Genève à déclarer nul le chiffre 3 de l'initiative et à la rejeter pour le surplus, le cas échéant en lui opposant

un contre-projet élaboré sur la base des pistes qu'il proposait. Il a estimé que le voeu des initiants visant à l'adoption de dispositions législatives propres à accélérer et à simplifier les procédures d'octroi des autorisations de construire sur les terrains déclassés en application de l'initiative romprait avec l'unité de la matière et serait contraire au droit supérieur. Dans son rapport du 2 mai 2006, la Commission législative du Grand Conseil a constaté que l'unité de la matière n'était pas respectée et a invité les députés à déclarer invalide le point 3 de l'initiative.
Lors de sa séance du 18 mai 2006, le Grand Conseil a déclaré valides les points 1 et 2 et invalide le point 3 de l'initiative populaire IN 128 "15 000 logements pour sortir Genève de la crise", en raison de sa non-conformité au droit supérieur. Il a renvoyé l'initiative ainsi amendée à la Commission de l'aménagement pour l'examen de sa prise en considération. Cette décision a été publiée dans la Feuille d'avis officielle du 24 mai 2006.
B.
Agissant par la voie du recours de droit public, Yves Jeanmairet demande au Tribunal fédéral d'annuler l'initiative populaire "15 000 logements pour sortir Genève de la crise" pour violation du droit fédéral et de la Constitution genevoise du 24 mai 1847 (Cst./GE; RS 131.234).
Le Grand Conseil conclut au rejet du recours.
Yves Jeanmairet a déposé un mémoire complétif au terme duquel il a maintenu les conclusions de son recours. Dans sa duplique, le Grand Conseil a également persisté dans ses conclusions. Il a produit l'avis donné sur l'initiative par l'Office fédéral du développement territorial en date du 25 octobre 2006.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
La décision attaquée ayant été prise avant le 1er janvier 2007, la loi fédérale d'organisation judiciaire du 26 décembre 1943 (OJ) demeure applicable à la présente procédure, conformément à l'art. 132 al. 1 de la loi sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005.
2.
En vertu de l'art. 85 let. a OJ, le Tribunal fédéral connaît des recours de droit public concernant le droit de vote des citoyens et de ceux qui ont trait aux élections et aux votations cantonales, quelles que soient les dispositions de la constitution cantonale et du droit fédéral régissant la matière.
2.1 La voie de l'art. 85 let. a OJ est notamment ouverte pour contester la décision, prise par l'autorité cantonale, de présenter une initiative au vote populaire, pour autant que le droit cantonal charge l'autorité compétente de vérifier d'office la conformité des initiatives aux règles supérieures. Dans ce cas, le citoyen dispose d'une prétention à ce que ce contrôle obligatoire soit effectué correctement et à ce que le corps électoral soit, le cas échéant, dispensé de se prononcer sur des dispositions qui paraissent d'emblée contraires au droit matériel supérieur (ATF 128 I 190 consid. 1.3 p. 194).
Selon l'art. 66 al. 3 Cst./GE, le Grand Conseil déclare partiellement nulle l'initiative dont une partie est manifestement non conforme au droit si la ou les parties qui subsistent sont en elles-mêmes valides; à défaut, il déclare l'initiative nulle. Même s'il ne sanctionne que les violations évidentes du droit (par quoi il faut entendre non seulement le droit formel relatif à la recevabilité des initiatives, mais également le droit supérieur), le Grand Conseil est tenu d'effectuer un examen d'office. La voie du recours pour violation des droits politiques est dès lors ouverte.
2.2 La qualité pour recourir dans ce domaine appartient alors à toute personne à laquelle la législation cantonale accorde l'exercice des droits politiques pour participer à la votation en cause, même si elle n'a aucun intérêt juridique personnel à l'annulation de l'acte attaqué (ATF 130 I 290 consid. 1.3 p. 293 et les arrêts cités). Tel est le cas du recourant Yves Jeanmairet dont la qualité d'électeur dans le canton de Genève est incontestée.
2.3 A l'instar du recours de droit public pour violation des droits constitutionnels, le recours pour violation des droits politiques suppose l'épuisement des voies de droit cantonal. Dès lors qu'il n'existe pas, en droit genevois, de recours contre les décisions du Grand Conseil statuant sur la recevabilité d'une initiative populaire, cette exigence est respectée.
2.4 Saisi d'un recours pour violation des droits politiques, le Tribunal fédéral revoit librement l'interprétation et l'application du droit fédéral et du droit constitutionnel cantonal, ainsi que des dispositions de rang inférieur qui sont étroitement liées au droit de vote ou qui en précisent le contenu et l'étendue (ATF 129 I 185 consid. 2 p. 190). Toutefois, s'agissant de la conformité de l'initiative au droit supérieur, une invalidation ne doit intervenir, selon l'art. 66 al. 3 Cst./GE, que dans les cas manifestes. Saisi d'un recours dont le but est de contrôler si

l'examen effectué par le Grand Conseil est conforme à ses attributions constitutionnelles, le Tribunal fédéral ne peut se reconnaître un pouvoir d'examen plus étendu que celui de l'autorité cantonale. Dans ce cas particulier, il ne doit sanctionner, lui aussi, que les violations manifestes du droit supérieur (ATF 132 I 282 consid. 1.3 p. 285).
3.
Le recourant fait valoir, entre autres, que l'initiative litigieuse ne serait pas conforme au droit fédéral supérieur. Elle irait à l'encontre des principes constitutionnels préconisant une utilisation mesurée du sol et un développement durable (art. 2 al. 2, 73 et 75 al. 1 Cst.) ainsi que des buts et des principes d'aménagement du territoire qui doivent prévaloir dans la délimitation des zones à bâtir (art. 1er et 3 LAT). Elle contreviendrait en outre à l'art. 15 LAT en tant qu'elle contraint le Grand Conseil à déclasser quelque 280 hectares de terrains non constructibles en zone à bâtir primaire dans les trente mois suivant son acceptation aux fins d'y réaliser 15'000 logements, alors que les besoins en terrains à bâtir pour les quinze prochaines années ont été définis dans le plan directeur cantonal approuvé par le Conseil fédéral le 14 mars 2003.
3.1 Une initiative populaire cantonale, quelle que soit sa formulation, doit respecter les conditions matérielles qui lui sont imposées. Elle ne doit, en particulier, rien contenir de contraire au droit supérieur, qu'il soit cantonal, intercantonal, fédéral ou international. L'autorité appelée à statuer sur la validité matérielle d'une initiative doit en comprendre les termes dans le sens le plus favorable aux initiants, en usant des méthodes d'interprétation reconnues (ATF 132 I 282 consid. 3.1 p. 286 et la jurisprudence citée). L'autorité de contrôle dispose d'une marge d'appréciation plus grande lorsqu'elle examine une initiative non formulée. En effet, en présence d'une initiative rédigée de toutes pièces, sous la forme d'un acte normatif, elle se fonde en principe sur le texte de l'initiative, sans prendre en considération la volonté subjective de ses auteurs. En revanche, lorsqu'elle est saisie d'une initiative non formulée, elle doit tenir compte du fait qu'elle sera appelée à concrétiser un simple voeu émis par les citoyens, en édictant les normes nécessaires à sa réalisation et en disposant pour ce faire d'une certaine liberté. On peut présumer à cet égard, sous réserve d'un contrôle judiciaire ultérieur, que le parlement cantonal agira dans le respect du droit supérieur et que, tout en tenant compte de la volonté des initiants, il pourra corriger les imperfections éventuelles de l'initiative lors de sa concrétisation (ATF 124 I 107 consid. 5b/aa p. 119 et les arrêts cités). Cela ne signifie pas pour autant qu'une initiative non formulée n'irait jamais à l'encontre du droit supérieur. Lorsque, à raison de son but même ou des moyens mis en oeuvre, le projet contenu dans l'initiative ne pourrait être reconnu conforme au droit supérieur que moyennant l'adjonction de réserves ou de conditions qui en modifient profondément la nature, une telle interprétation entre en conflit avec le respect, fondamental, de la volonté des auteurs de l'initiative et du peuple appelé à s'exprimer; la volonté de ce dernier ne doit pas être faussée par la présentation d'un projet qui, en tant que tel, ne serait pas constitutionnellement réalisable (ATF 124 I 107 consid. 5b/bb p. 119 et les arrêts cités).
3.2 L'initiative litigieuse vise à lutter contre la pénurie de logements qui sévit depuis plusieurs années dans le canton de Genève et contre l'exode des habitants en dehors des frontières cantonales. Elle n'est pas critiquable du point de vue de sa conformité au droit fédéral au regard des objectifs qu'elle poursuit. En revanche, elle l'est à maints égards par les moyens qu'elle entend mettre en oeuvre pour les atteindre. Bien que non formulée, l'initiative est à cet égard claire et son texte ne se prête à aucune interprétation en tant qu'il exige le déclassement de 1% du territoire cantonal dans sa partie actuellement inconstructible en zone à bâtir primaire pour y construire 15'000 logements en sus de ceux qu'il est prévu de réaliser dans le cadre du plan directeur cantonal, ceci dans un délai de trente mois à compter de son approbation par le peuple. S'il est en principe admis qu'une initiative populaire puisse tendre à une modification de la planification existante, elle doit néanmoins s'inscrire dans le cadre des procédures mises en place par le droit fédéral et respecter les exigences formelles et matérielles du droit fédéral de l'aménagement du territoire et de la législation spéciale qui prévalent en pareil cas (cf. ATF
123 I 175, s'agissant d'une initiative communale visant à classer un secteur du territoire communal en zone de réserve, jugée contraire aux art. 15 et 21 al. 2 LAT; voir aussi Andreas Hohl, Probleme des Initiativrechts auf dem Gebiet des Baurechts und der Raumplanung, thèse Zurich 1989, p. 89 à 91; Thomas Christen, Beständigkeit von Nutzungsplänen, RSJ 90/1994 p. 231).
Le droit fédéral prévoit divers instruments en vue de coordonner et de concrétiser les buts et les principes applicables à l'aménagement du territoire au sens de l'art. 75 Cst. Il s'agit des plans directeurs (art. 6 ss LAT et 4 ss OAT), des conceptions et des plans sectoriels (art. 13 LAT et 14 ss OAT), des plans d'affectation généraux ou spéciaux (art. 14 ss LAT), des plans prévus par des lois spéciales, tels que le plan de mesures en matière

de pollutions atmosphériques (art. 44a LPE), et des plans d'équipement (art. 31 OAT). Les plans directeurs définissent la façon de coordonner les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire, compte tenu du développement souhaité et l'ordre dans lequel il est envisagé d'exercer ces activités et les moyens à mettre en oeuvre (art. 8 LAT). Ils sont contraignants pour les autorités (art. 9 LAT) et notamment pour celles chargées de la planification locale qui doivent en tenir compte dans l'élaboration des plans d'affectation. Les conceptions et les plans sectoriels doivent permettre à la Confédération de planifier et de coordonner celles de ses activités qui ont des effets importants sur le territoire et l'environnement (art. 13 LAT et 14 al. 1 OAT). Ils définissent les objectifs visés dans le domaine en question et la manière de les faire concorder entre eux et avec ceux de l'organisation du territoire. Ils fixent les priorités, les modalités et les moyens envisagés pour exercer les activités à incidence spatiale ressortant de la compétence de la Confédération (art. 14 al. 2 OAT). Ils ont force obligatoire pour les autorités (art. 22 al. 1 OAT). Quant aux plans d'affectation, ils déterminent le mode, le lieu et la mesure de l'utilisation admissible du sol (art. 14 LAT). Ils ont force obligatoire tant pour les autorités que pour les particuliers (art. 21 al. 1 LAT).
Les autorités en charge de l'aménagement du territoire bénéficient d'une importante liberté d'appréciation dans l'accomplissement de leurs tâches (art. 2 al. 3 LAT) et notamment dans leurs tâches de planification. Cette liberté d'appréciation n'est pas totale. Elle doit s'exercer en tenant compte des objectifs et des lignes directrices mentionnés dans le plan directeur cantonal (art. 8 LAT et 4 ss OAT) ainsi que dans les conceptions et les plans sectoriels de la Confédération (art. 13 LAT et 14 ss OAT). L'autorité de planification doit en outre se conformer aux buts et aux principes d'aménagement du territoire tels qu'ils résultent de la Constitution (art. 75 Cst.) et de la loi (art. 1er et 3 LAT). Elle doit également prendre en considération les exigences découlant des autres dispositions du droit fédéral de la protection de l'environnement au sens large et plus particulièrement de la loi sur la protection de l'environnement et ses ordonnances d'application, de la loi forestière, de la loi sur les eaux ou encore de la loi sur la protection de la nature et des sites (ATF 129 II 63 consid. 3.1 p. 68; 121 II 72 consid. 1d p. 76). Enfin, elle doit suivre les critères posés aux art. 15 à 17 LAT et tenir compte des autres zones prévues par le droit cantonal conformément à l'art. 18 LAT dans la délimitation concrète des zones à bâtir et des zones non constructibles. Une appréciation correcte de ces principes implique une pesée globale de tous les intérêts en présence (art. 3 OAT).
Ces contraintes ont d'ailleurs été rappelées par le Conseil d'Etat dans le rapport qu'il a adressé le 10 novembre 2005 au Grand Conseil sur la validité et la prise en considération de l'initiative. En revanche, il a estimé à tort que celle-ci pouvait encore être tenue conforme à ces principes.
3.3 L'initiative litigieuse est critiquable à plus d'un titre. Elle s'écarte tout d'abord du processus de planification mis en place par le droit fédéral en ordonnant le classement en zone à bâtir de terrains actuellement non constructibles afin d'y construire 15'000 logements, en sus de ceux déjà prévus dans le plan directeur cantonal, alors qu'un classement d'une telle ampleur ne peut se faire en dehors de ce cadre. Elle n'est en outre pas compatible avec l'art. 15 LAT en tant qu'elle impose un classement de quelque 280 hectares de surfaces non constructibles en zones à bâtir pour y accueillir 15'000 logements sans qu'il soit établi que cette mesure réponde à un besoin réel au regard des réserves de terrains disponibles et des nouveaux logements dont le plan directeur prévoit d'ores et déjà la réalisation.
L'initiative ne tient ensuite pas compte du plan sectoriel des surfaces d'assolement adopté le 8 avril 1992 par le Conseil fédéral, qui fixe pour le canton de Genève un quota minimal de 8'400 hectares dont le respect ne pourra, selon les estimations du Conseil d'Etat, pas être garanti si les terrains à déclasser devaient prendre place en zone agricole.
Enfin, la délimitation des zones à bâtir ne peut se faire uniquement en fonction de la demande en terrains constructibles liés aux besoins en logement de la population. La réflexion doit être menée d'une manière plus large, en tenant compte de l'ensemble des circonstances et des intérêts publics et privés en présence, conformément aux buts et aux principes de la planification et aux exigences de l'art. 15 LAT. La pénurie de logements qui sévit à Genève est certes un élément important dans la pesée des intérêts à laquelle doit procéder l'autorité chargée de l'aménagement du territoire. Toutefois, cette pénurie doit être mise en balance avec les autres activités requérant des parcelles constructibles, soit les secteurs économiques secondaire et tertiaire, d'une part, et les activités d'intérêt public, d'autre part. La nécessité de zones constructibles doit en outre être globalement appréciée avec les autres besoins liés aux tâches de planification, notamment en matière d'agriculture (art. 16 LAT) et de protection de la nature et du paysage (art. 17 LAT). L'initiative litigieuse impose ainsi de manière unilatérale et sans autre mesure de compensation une affectation déterminée - l'habitat - à une portion import-

ante du territoire
cantonal alors que d'autres affectations pourraient aussi répondre à des besoins de la population.
Cela étant, l'initiative populaire 128 "15 000 logements pour sortir Genève de la crise", qui ne tient compte ni du processus de planification mis en place par le droit fédéral, ni des mesures déjà prises en la matière sur le plan cantonal, qui contrevient au plan sectoriel des surfaces d'assolement adopté le 8 avril 1992 par le Conseil fédéral et qui empêcherait la pesée de tous les intérêts en cause dans l'affectation du sol genevois telle qu'elle est imposée par la législation sur l'aménagement du territoire, n'est pas conforme au droit fédéral supérieur et doit être déclarée invalide dans son intégralité pour ce motif.
A cela s'ajoute que la concrétisation de l'initiative dans le délai de trente mois prévu par ses auteurs est irréalisable au regard de la procédure à respecter pour un déclassement en zone à bâtir primaire d'une surface aussi importante (cf. arrêt 1P.179/1994 du 16 novembre 1994 publié à la ZBl 96/1995 p. 419). Il s'agit en effet non pas d'un simple délai d'ordre, auquel l'autorité chargée de concrétiser l'initiative pourrait déroger (cf. arrêt du Tribunal fédéral du 19 février 1975 publié à la ZBl 76/1975 p. 387), mais d'un élément essentiel de l'initiative sans lequel celle-ci n'aurait plus de sens, dès lors qu'il s'agit pour les initiants de débloquer à bref délai des terrains non constructibles aux fins d'y construire 15'000 logements. L'invalidation de l'initiative se justifie aussi pour cette raison (cf. Aldo Zaugg, Die Gemeindeinitiative in Bau- und Planungssachen, JAB 1983 p. 332; Manuel Bianchi, La révision du plan d'affectation communal, thèse Lausanne 1990, p. 125).
4.
Le considérant qui précède conduit à l'admission du recours. Il n'y a pas lieu de percevoir d'émolument judiciaire (art. 156 al. 2 OJ). Le recourant, qui a agi seul et qui n'établit pas avoir engagé des frais extraordinaires en relation avec la présente procédure, ne saurait prétendre à des dépens (cf. ATF 125 II 518 consid. 5b p. 519/520; 113 Ib 353 consid. 6b p. 356/357).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours est admis et la décision du Grand Conseil de la République et canton de Genève du 18 mai 2006 est annulée en tant qu'elle déclare valides les chiffres 1 et 2 de l'initiative populaire 128 "15 000 logements pour sortir Genève de la crise".
2.
Il n'est pas perçu d'émolument judiciaire.
3.
Le présent arrêt est communiqué en copie au recourant et au Grand Conseil de la République et canton de Genève.
Lausanne, le 19 septembre 2007
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: