

Rapport de conformité au droit supérieur
(fédéral et cantonal)
fondé sur l'article 47 de l'Ordonnance fédérale sur
l'aménagement du territoire (OAT)

de la Ville de Carouge,
soit pour elle, le Conseil administratif

à l'intention du
Conseil d'Etat de la République et du Canton de Genève

en vue de l'approbation du Règlement relatif au plan d'utilisation du sol
Vieux-Carouge, Octroi, Armes et Promenades
adopté par le Conseil municipal de la Ville de Carouge
le 26 février 2019 (délibération DA 044A-2016)

I. PRÉAMBULE	3
II. HISTORIQUE DU RPUS	3
III. DES OBJECTIFS DU RPUS ADOPTÉ.....	4
IV. CONFORMITÉ DU RPUS AU DROIT CANTONAL.....	6
A. DROIT CANTONAL.....	7
1. <i>LExt</i>	7
a) Délégation de compétence.....	7
b) Procédure d'adoption du PUS et RPUS	9
2. <i>LaLAT</i>	11
3. <i>LCI</i>	11
4. <i>LDTR</i>	12
5. <i>Plan de site du Vieux-Carouge</i>	12
6. <i>PUS dit « Espaces verts » n° 29188</i>	13
B. DROIT FÉDÉRAL	13
1. <i>LAT</i>	13
a) Objectifs et principes de l'aménagement du territoire	13
b) Prise en considération adéquate des observations émanant de la population (art. 4 al. 2 LAT)	16
c) Prise en considération adéquate des conceptions et des plans sectoriels de la Confédération (art. 13 LAT) 17	
d) Prise en considération adéquate du plan directeur cantonal (art. 8 LAT)	17
2. <i>Constitution fédérale</i>	18
a) Garantie de la propriété	18
b) Liberté économique	20
c) Droit d'être entendu	23
V. CONCLUSIONS	24

I. Préambule

Le présent rapport, au sens de l'article 47 de l'Ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire (ci-après OAT¹)², est établi suite à l'adoption par le Conseil municipal de la Ville de Carouge, en date du 26 février 2019, du Plan d'utilisation du sol Vieux-Carouge, Octroi, Armes et Promenades ainsi que de son règlement (ci-après RPUS).

Il est rappelé qu'en application de l'article 15A de la Loi cantonale sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités (ci-après, LExt³), les communes sont autorisées à adopter des plans d'utilisation du sol (PUS) afin de maintenir et de rétablir l'habitat dans les 4 premières zones de construction au sens de l'article 19 de la Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (ci-après LaLAT⁴) et dans leurs zones de développement, d'y favoriser une implantation des activités qui soit harmonieuse et équilibrée, tout en garantissant le mieux possible l'espace habitable et en limitant les nuisances qui pourraient résulter de l'activité économique.

II. Historique du RPUS

Les plans d'utilisation du sol trouvent leur origine dans l'initiative populaire pour la protection de l'habitat et contre les démolitions abusives, approuvée par le peuple genevois le 26 juin 1983. Celle-ci préconisait l'adoption de mesures relatives à l'affectation des immeubles dans le but de trouver un équilibre harmonieux entre l'habitat et les activités. Un des objectifs de l'initiative était d'amener les autorités à dresser des plans prévoyant la destination des immeubles en ville afin de pérenniser et renforcer la présence de l'habitat en zone urbaine.

L'initiative a été concrétisée par l'insertion dans la LExt des articles 15A à 15G, qui permet aux communes d'adopter un règlement pour définir les objectifs retenus. Cette modification a été approuvée par le Grand Conseil le 21 avril 1983 et adoptée par le peuple le 26 juin 1983.

Le plan directeur communal (ci-après, PDCom) n° 29608-544 de Carouge, adopté par le Conseil municipal le 25 juin 2009 et par le Conseil d'Etat le 14 septembre 2009, relève dans son chapitre 4 : « *La vitalité du centre historique, caractérisé par une forte mixité habitat-travail, a su garder son attractivité économique malgré la concurrence des grands centres commerciaux. La densité des petits commerces, artisans et services spécialisés ainsi que de la restauration explique sa popularité dans l'agglomération genevoise. Dans l'avenir, un **objectif majeur est de maintenir cette diversité tant pour des raisons d'emplois que d'animation urbaine*** »⁵.

¹ RS 700.1

² Annexe 3

³ L 1 40

⁴ L 1 30

⁵ PDCom p. 55

De 2009 à 2016, l'évolution de l'occupation des arcades des rez-de-chaussée au centre de Carouge a confirmé l'état des lieux et le diagnostic du PDCom, conduisant le Conseil administratif à proposer au Conseil municipal l'adoption d'un plan d'utilisation du sol (PUS) sur le périmètre comprenant le Vieux-Carouge, la place de l'Octroi, la place d'Armes et le boulevard des Promenades.

Le présent rapport, établi à la demande du Conseil d'Etat, a pour but de démontrer la conformité du Règlement adopté par le Conseil municipal au droit supérieur.

III. Des objectifs du RPUS adopté

Les objectifs du RPUS sont présentés notamment dans l'exposé des motifs de la délibération DA 044A-2016 du 26 février 2019⁶ :

Une pression s'exerce sur le centre historique de Carouge consécutive à l'entrée en vigueur du PUS de la Ville de Genève (28 juin 2011 et 18 avril 2012) qui fixe sur le territoire communal voisin des règles strictes pour le maintien d'activités d'animation et l'accessibilité des rez-de-chaussée et, par conséquent, provoque l'augmentation de la demande de locaux sur le centre de Carouge pour des activités contraires aux objectifs d'aménagement du PDCom et du présent RPUS.

Ainsi, des espaces créant de l'animation dans le centre historique de Carouge disparaissent.

De plus, en raison de l'attractivité du périmètre et de la pénurie de logements, malgré les efforts de la Commune pour favoriser le développement de logements de plus haute habitabilité dans des secteurs à proximité, la pression du marché de l'habitat s'accroît pour occuper des arcades à cette fin.

Ces pressions conjuguées pourraient, si aucune mesure d'aménagement du périmètre n'est prise par la Commune, conduire rapidement à la disparition des activités caractéristiques de Carouge, notamment l'artisanat, le commerce de bouche et celles contribuant à son animation sur le plan culturel, social et récréatif.

Or, le PDCom définit comme un objectif majeur le maintien de la forte mixité habitat-travail du centre historique, tant pour des raisons d'emploi que d'animation urbaine. Il fixe dans ses priorités l'utilisation des instruments légaux permettant de maintenir le logement dans les étages et de contrôler les affectations et destinations des rez-de-chaussée dans le Vieux-Carouge⁷.

⁶ Annexe 1

⁷ PDCom, synthèse et priorités, p. 9

Fondé sur le constat que la mixité fonctionnelle constitue une caractéristique majeure du tissu bâti carougeois, le PDCOM fixe notamment l'objectif de préserver la mixité fonctionnelle existante⁸.

La fiche de mesures n° 6 du PDCOM, vise ainsi à mettre en valeur les espaces publics du centre historique et à préserver la présence de commerces et d'artisans aux rez-de-chaussée des immeubles : « *Le centre historique de Carouge présente une grande qualité urbanistique et patrimoniale qui justifie une préservation et valorisation aussi bien pour les habitants que du point de vue touristique. Quatre champs d'action sont à développer : la suppression du trafic indésirable, la mise en valeur des espaces publics et le **maintien de commerces et artisans au rez-de-chaussée des immeubles** (empêcher que les arcades soient occupées par des bureaux ou autres activités qui ne contribuent pas à l'animation urbaine) et enfin la promotion touristique* »⁹.

Au titre de mesures visant spécifiquement le maintien des commerces et artisans, la fiche de mesures n° 6 du PDCOM prévoit notamment : « *examiner la possibilité d'établir un PUS (plan d'utilisation du sol) ou autre dispositif réglementaire (modification ou complément du règlement du plan de site ou des articles 94 à 104 LCI) afin de contrôler l'affectation des rez-de-chaussée* »¹⁰.

Dans ce contexte, les PUS et RPUS permettent de doter la Commune d'un outil de suivi et contrôle de l'évolution de l'affectation et de la destination des locaux sur rue du centre historique élargi. Le périmètre proposé (qui pourra si nécessaire être élargi ultérieurement) correspond au secteur le plus exposé actuellement aux évolutions susmentionnées contraires aux objectifs d'aménagement de la Commune.

Ainsi, les buts du PUS ont été définis à l'art. 1 RPUS :

« En vue de favoriser la vitalité du centre historique de Carouge, fondée sur une forte mixité habitat-travail et sur la densité des commerces et artisans, emblématique de l'identité communale, le présent plan d'utilisation du sol, élaboré par la commune de Carouge en collaboration avec l'Etat de Genève, a pour but :

- a. de maintenir une répartition harmonieuse et équilibrée de l'habitat et des activités dans le périmètre du Vieux-Carouge, de l'Octroi, de la place d'Armes et des Promenades;*
- b. de maintenir une répartition harmonieuse et équilibrée des activités caractéristiques de Carouge (notamment l'artisanat, dont les commerces de bouche) et de les promouvoir ;*
- c. de maintenir une répartition harmonieuse et équilibrée des commerces répondant aux besoins de première nécessité des habitants et de les promouvoir ;*

⁸ *Ibid.*, p. 59

⁹ *Ibid.*, p. 191

¹⁰ *Ibid.*

d. de maintenir une répartition harmonieuse et équilibrée des activités contribuant à l'animation sur le plan culturel, social et récréatif dans son périmètre et de les favoriser. »

Afin de réaliser ces buts, le RPUS fixe les principes applicables à l'affectation et la destination des bâtiments :

- l'affectation et la destination des bâtiments et des locaux sont celles autorisées conformément à la loi sur les constructions et installations diverses du 14 avril 1988 (ci-après, LCI) ¹¹ et sont maintenues, sauf nouvelle autorisation au sens du RPUS (art. 5.1 RPUS) ;
- les rez-de-chaussée des bâtiments, s'ils donnent sur un lieu de passage, doivent être destinés à des locaux d'activité ouverts au public (art. 5.2 RPUS) ;
- tout changement d'affectation ou de destination, même en l'absence de travaux, est soumis à autorisation au sens de l'art. 1 LCI, délivrée par le Département compétent qui doit préalablement requérir l'accord du Conseil administratif de la Ville de Carouge (art. 7 RPUS) ;
- le Conseil administratif donne son accord pour autoriser l'affectation en logement de locaux situés dans les étages d'un bâtiment, pour autoriser une nouvelle destination d'un local d'ores et déjà affecté à l'activité et n'impliquant pas un impact accru (art. 8.2 RPUS) ;
- Au rez-de-chaussée, le Conseil administratif examine si l'affectation ou la destination porte, aux buts définis à l'art. 1, sur une activité ouverte au public et en ce cas, donne son accord (8.3 RPUS) ;
- le Conseil administratif donne son accord après examen de l'intérêt public dans les autres cas (art. 8.4 RPUS) ;
- en cas de refus, le Conseil administratif informe le Conseil municipal dans les 30 jours (art. 8.5 RPUS).

IV. Conformité du RPUS au droit cantonal

Selon l'art. 47 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire¹², l'autorité qui établit les plans d'affectation fournit à l'autorité cantonale chargée d'approuver ces plans (art. 26 al. 1 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979)¹³ un rapport démontrant leur conformité aux buts et aux principes d'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 cantonal (art. 8 LAT) et des exigences découlant des autres dispositions du droit fédéral, notamment la législation sur la protection de l'environnement.

¹¹ RS GE L 5.05

¹² OAT ; RS 700.1

¹³ LAT ; RS 700

Par ailleurs, en application de l'art. 15D let. c de la loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités du 9 mars 1929¹⁴, tout projet de plan d'utilisation du sol et son règlement d'application doivent obligatoirement être soumis à l'approbation du Conseil d'Etat, qui vérifie notamment leur conformité aux plans de zone, ainsi qu'au plan directeur cantonal et aux plans directeurs localisés.

La Ville de Carouge démontrera ci-après que le règlement relatif au plan d'utilisation du sol Vieux-Carouge, Octroi, Armes et Promenades (ci-après RPUS ou règlement) est conforme au droit cantonal et au droit fédéral.

A. DROIT CANTONAL

1. LExt

a) Délégation de compétence

Le RPUS se fonde sur une délégation de compétence en matière d'aménagement du territoire en faveur des communes. Les articles 15A et 15C LExt disent :

« Afin de maintenir et rétablir l'habitat dans les quatre premières zones de construction au sens de l'article 19 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987, et dans leur zone de développement, d'y favoriser une implantation des activités qui soit harmonieuse et équilibrée, tout en garantissant le mieux possible l'espace habitable et en limitant les nuisances qui pourraient résulter de l'activité économique, les communes élaborent en collaboration avec l'Etat et adoptent des plans d'utilisation du sol approuvés par leur conseil municipal » (Art. 15A al. 1 LExt).

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

L'autonomie communale en matière de plans d'utilisation du sol, en droit cantonal genevois, a été confirmée par le Tribunal fédéral¹⁵.

Il convient dès lors de démontrer que le RPUS et en particulier ses articles 5 à 9 demeurent dans le cadre de la compétence octroyée par la LExt.

L'art. 5 RPUS dit que l'affectation et la destination actuelles et futures des bâtiments et locaux sont celles autorisées conformément à la LCI, sauf nouvelle autorisation au sens des articles 7 à 9 du RPUS.

¹⁴ LExt ; RSGE L 1 40

¹⁵ Arrêts TF 1C_253/2013, 1C_259/2013, consid. 2.2

L'art. 6 RPUS dit qu'en cas de création de surfaces supplémentaires dans le périmètre du PUS, 80% au moins des surfaces situées dans les étages sont affectées au logement, et que les locaux situés en rez-de-chaussée sont destinés à des activités ouvertes au public correspondant aux buts du RPUS.

Ces dispositions visent à maintenir, dans le périmètre du PUS, le logement dans les étages et, au rez-de-chaussée des bâtiments, à maintenir et promouvoir des activités ouvertes au public. Est défini aux art. 3.8 et 3.9 RPUS ce qui est considéré comme ouvert au public et fermé au public afin d'orienter au mieux les autorités chargées de l'exécution du règlement.

Le RPUS ne fixe pas un taux de répartition des activités au rez-de-chaussée. Un taux de répartition, soit une quote-part des surfaces de plancher qui peuvent être affectées à un usage déterminé n'est pas exigible ni globalement pour un secteur, ni pour chaque parcelle concernée. L'interdiction ou la limitation très étroite de certaines activités dans les surfaces bordant les rues ou les passages ouverts au public a ainsi été jugée compatible avec la LExt, en tant que cette disposition cherchait une implantation harmonieuse et équilibrée des activités.¹⁶

Plus récemment, le Tribunal fédéral a jugé qu'il était d'intérêt public d'encourager une certaine diversité des activités dans l'agglomération urbaine, ce qui impliquait concrètement de protéger les branches menacées. De même, il a considéré qu'une nouvelle réglementation était admissible même si elle pouvait avoir des répercussions susceptibles d'être qualifiée de politique économique, par exemple en favorisant une catégorie d'entreprises par rapport à d'autres, pour autant que l'objectif principal relève de l'aménagement du territoire. Enfin, l'obligation de réserver une partie d'un bâtiment à une affectation déterminée ne constitue pas une atteinte grave au droit de propriété et à la liberté économique¹⁷.

L'art. 7 prévoit que les autorisations visant un changement d'affectation ou de destination sont délivrées par le Département compétent au sens de la LCI. L'accord du Conseil administratif de la Ville de Carouge doit toutefois être préalablement requis (art. 7.3 *cum* art. 8.1).

L'existence et l'étendue de l'autonomie communale dans une matière concrète sont déterminées essentiellement par la constitution et la législation cantonales. Lorsqu'elle est reconnue autonome dans un domaine spécifique, une commune peut dénoncer tant les excès de compétence d'une autorité cantonale de contrôle ou de recours que la violation par celle-ci des règles du droit fédéral, cantonal ou communal qui régissent la matière¹⁸.

En l'espèce, la nécessité du préavis communal est fondée sur l'autonomie octroyée aux communes par l'art. 15A LExt (al. 1 *in fine*).

¹⁶ Arrêt TF 1P.124/1991 - 1P.182/1991 du 3 mars 1992

¹⁷ Arrêt TF 1C_253/2013, 1C_259/2013, consid. 4.1 et les références citées

¹⁸ Arrêt TF 1C_253/2013, 1C_259/2013, consid. 2

Les art. 7.3 et 8.1 RPUS sont ainsi conformes à la législation cantonale.

Les art. 8.2 à 8.4 RPUS visent à orienter tant les administrés que les autorités communales sur les changements d'affectation admissibles dans la perspective d'une implantation des activités harmonieuse et équilibrée, conformément au but des plans d'utilisation du sol au sens de l'art. 15A LExt.

C'est pour favoriser la vitalité du centre historique de Carouge, emblématique de l'identité communale et fondée sur une forte mixité habitat-travail ainsi que sur la densité des commerces et artisans que le périmètre du Vieux-Carouge, de l'Octroi, de la place d'Armes et des Promenades fait l'objet d'un plan d'utilisation du sol.

La Ville de Carouge a constaté une augmentation des requêtes en autorisation visant à changer l'affectation ou la destination des rez-de-chaussée, notamment en bureaux. Par ailleurs, l'entrée en vigueur du PUS de la Ville de Genève (28 juin 2011 et 18 avril 2012), qui fixe sur le territoire communal voisin des règles strictes pour le maintien d'activités d'animation et l'accessibilité des rez-de-chaussée, provoque l'augmentation de la demande de locaux sur le centre de Carouge pour des activités contraires aux objectifs d'aménagement du PUS.

Dans le but d'éviter la disparition des activités caractéristiques de Carouge, en particulier l'artisanat, le commerce de bouche, ainsi que celles contribuant à son animation sur le plan culturel, social et récréatif, les art. 8.2 à 8.4 RPUS demeurent dans le cadre législatif fixé par l'art. 15A LExt.

La compétence de l'autorité cantonale qui délivre les autorisations de construire, à savoir le DT, est fondée sur l'art. 1 al. 1 LCI. A teneur du RPUS, toute modification de destination au sens du RPUS est bien soumise au DT en application de l'art. 1 al. 1 let. b LCI libellé comme suit :

« Sur tout le territoire du canton nul ne peut, sans y avoir été autorisé modifier même partiellement le volume, l'architecture, la couleur, l'implantation, la distribution ou la destination d'une construction ou d'une installation » (c'est la Ville de Carouge qui souligne).

Au vu de ce qui précède, il ressort que le RPUS n'excède pas les compétences accordées aux communes par la LExt.

b) Procédure d'adoption du PUS et RPUS

- Adoption par le Conseil municipal

L'art. 15D LExt prévoit que tout projet de plan d'utilisation du sol et règlement d'utilisation doit être soumis à l'approbation du Conseil municipal.

Le 22 novembre 2016, le projet de PUS et son règlement (RPUS) a été présenté au Conseil municipal de la Ville de Carouge et envoyé en commission. Les discussions conduites au sein

de la Commission de l'urbanisme, la mobilité et l'aménagement (ci-après, commission UMA) dans ses séances des 8 décembre 2016, 5 septembre 2017, 30 novembre 2017, 10 avril 2018, 7 juin 2018, 13 septembre 2018 et 7 février 2019 ont conduit à l'approbation du RPUS avec de légères modifications.

Lors de sa séance du 5 septembre 2017, la commission UMA a été informée de l'absence d'observations dans le cadre de l'enquête publique n° 1910 relative au PUS.

Lors de sa séance du 26 février 2019, le Conseil municipal de la Ville de Carouge, réuni en séance plénière, a approuvé le plan d'utilisation du sol Vieux-Carouge, Octroi, Armes et Promenades et son règlement d'utilisation par 16 oui, 8 non et 5 abstentions.

- Enquête publique

Conformément à l'art. 15c LExt, le projet de modification du Règlement relatif aux plans d'utilisation du sol a été soumis à une enquête publique aussi large que possible. En tant que plan d'affectation, cette exigence répond à l'obligation prévue à l'art. 39 LAT.

L'enquête publique n° 1910 s'est déroulée du 9 mai au 8 juin 2017¹⁹ et tous les documents y relatifs ont été mis à disposition tant auprès du DT (à l'époque de l'enquête, Département de l'aménagement, du logement et de l'environnement – DALE) qu'auprès des services de la Ville de Carouge.

Aucune observation n'a été formulée pendant l'enquête publique.

Les modifications apportées au projet de RPUS dans le cadre des discussions de la commission UMA sont mineures et ne modifient pas substantiellement le projet soumis à l'enquête publique.

Le Conseil municipal a pris acte du fait que le projet de RPUS n'a suscité aucune observation de la population²⁰.

Dès lors, les exigences, tant du droit cantonal que du droit fédéral, relatives à l'enquête publique ont été respectées par la Ville de Carouge.

- Approbation du Conseil d'Etat

Sur la base de l'approbation du PUS et RPUS par le Conseil municipal, de l'enquête publique n° 1910, et du présent rapport, le règlement peut et doit être approuvé par le Conseil d'Etat conformément à l'art. 15D LExt.

¹⁹ Publication FAO du 9 mai 2017

²⁰ Mémorial du Conseil municipal, séance du 26 février 2019

2. LaLAT

Le but de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987²¹ est de régler la procédure d'élaboration du plan directeur cantonal et des plans d'affectation (art. 1 let. a et b LaLAT). En application de l'art. 13 al. 1 let. g LaLAT, les plans d'utilisation du sol et leur règlement fondés sur les art. 15A et ss LExt sont des plans d'affectation. A ce titre, le RPUS doit être conforme aux dispositions de la LaLAT.

Le périmètre du plan d'utilisation du sol Vieux-Carouge, Octroi, Armes et Promenades est constitué de zone ordinaire 4A (zone urbaine, périmètre protégé du Vieux Carouge au sens de l'art. 29 al. 1 let. e LaLAT) et de zones de développement 3.

Il résulte de l'art. 19 al. 1 LaLAT que les zones 1 à 3 sont destinées aux grandes maisons affectées à l'habitation, aux commerces et aux autres activités du secteur tertiaire. D'autres activités peuvent y être admises lorsqu'elles ne sont pas susceptibles de provoquer des nuisances ou des inconvénients graves pour le voisinage ou le public. S'agissant de la 4ème zone, celle-ci est destinée principalement aux maisons d'habitation comportant en principe plusieurs logements. Lorsqu'elles ne sont pas susceptibles de provoquer des nuisances ou des inconvénients graves pour le voisinage ou le public, des activités peuvent également y être autorisées.

Aussi, le type d'affectation prévu aux art. 5 et 6 RPUS, ainsi que les activités à maintenir et promouvoir au sens des art. 1 et 8 RPUS, voire toutes les activités ouvertes au public au sens de l'art. 3.8 RPUS, sont susceptibles d'être autorisées également au sens de l'art. 19 LaLAT, tant dans la zone de développement 3 que dans la 4ème zone.

Le RPUS ne contrevient donc pas aux dispositions de la LaLAT.

3. LCI

La LCI règle la procédure relative à l'octroi des autorisations de construire et les conditions spéciales applicables à chaque zone (gabarit, distance aux limites, etc.).

La LCI ne réglemente nullement les affectations dans les quatre premières zones (ordinaires ou développement), ni les conditions applicables aux arcades situées au rez-de-chaussée des immeubles dans les zones précitées. Cependant, sont imposées des mesures de sécurité et de salubrité pour que ces locaux puissent accueillir des activités commerciales et ouvertes au public. Dans la mesure où le plan d'utilisation du sol n'a pas vocation à réglementer les aspects techniques liés à l'utilisation des locaux (type OCIRT), mais bien l'affectation de ceux-ci, le plan d'utilisation du sol ne contrevient pas aux dispositions de la LCI. En outre, s'agissant de la compétence pour la délivrance des autorisations, le RPUS rappelle que cette compétence appartient au DT en application de l'art. 1 al. 1 LCI et que toute modification de

²¹ RS/GE L 1 30

destination de constructions ou d'installations doit faire l'objet d'une autorisation de construire. Il ne s'agit donc que d'un rappel de la législation applicable de la part des autorités municipales.

4. LDTR

La loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation du 25 janvier 1996²² a pour but de préserver l'habitat et les conditions de vie existants ainsi que le caractère actuel de l'habitat dans les zones de constructions au sens de la LaLAT ou comportant des locaux qui sont affectés à l'habitation. La LDTR n'autorise pas les changements d'affectation des logements sur tout le territoire cantonal et soumet à des conditions très strictes la démolition et la rénovation d'immeubles avec des logements. Elle permet de garantir l'affectation en logement.

Le RPUS a notamment pour but de garantir l'habitat du centre historique de Carouge et vise très largement une meilleure qualité de vie dans le centre historique. Il tend de plus à conserver et favoriser une certaine animation sur le plan culturel, social et récréatif dans le dessein d'éviter la fuite des habitants.

Il apparaît ainsi que les objectifs du PUS convergent avec ceux de la LDTR, les exigences de la LDTR et celles du PUS étant cumulatives.

Le RPUS ne contrevient donc pas à la LDTR.

5. Plan de site du Vieux-Carouge

Le plan de site du Vieux-Carouge n° 27383, adopté par le Conseil d'Etat le 21 juillet 1982 conformément aux art. 38 ss de la loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites du 4 juin 1976 (ci-après, LPMNS)²³ complète les dispositions de la LCI destinées à préserver le caractère architectural historique et l'aménagement du centre de la ville de Carouge (Vieux-Carouge). Il fixe les bâtiments qui doivent être maintenus dans son périmètre.

Le périmètre du PUS Vieux-Carouge, Octroi, Armes et Promenades comprend notamment la totalité du périmètre du plan de site.

Le règlement du plan de site contient des dispositions relatives notamment aux différentes catégories de bâtiments maintenus, au gabarit, à l'esthétique des bâtiments et aux toitures.

²² RS/GE L 5 20

²³ RS GE L 4 05

L'article 8 dudit règlement dispose, sous le titre marginal « destinations », que « le rez-de-chaussée des immeubles est, en principe, destiné à des activités artisanales et commerciales » (al. 1), tandis que « les étages des bâtiments sont principalement destinés à l'habitation » (al. 2).

En l'espèce, le RPUS poursuit, sur un périmètre un peu étendu que le plan de site, les mêmes objectifs que ceux énoncés à l'art. 8 du plan de site du Vieux-Carouge.

Le RPUS est ainsi entièrement conforme audit plan de site.

6. PUS dit « Espaces verts » n° 29188

Le plan d'utilisation du sol n° 29188 du 24 juillet 2002, situé entre la rue Jacques Dalphin, le Passage de l'Intendant, le boulevard des Promenades et la rue de la Débridée, qui comprend le périmètre d'espaces verts de l'initiative votée le 24 septembre 2000, est qualifié, à l'art. 2 al. 4 du RPUS objet du présent rapport, de « plan localisé d'utilisation du sol » au sens de l'al. 3 de la même disposition.

L'art. 2 al. 3 RPUS prévoit en effet : « le présent règlement peut être complété par des règlements relatifs à des plans d'utilisation du sol localisés établis par le Conseil administratif et approuvés par le Conseil municipal de la ville de Carouge ».

Le RPUS objet du présent rapport incorpore en conséquence toutes les dispositions du PUS et RPUS dit « Espaces Verts » n° 29188 du 24 juillet 2002, de sorte qu'il ne peut aucunement lui être contraire.

B. DROIT FÉDÉRAL

Le droit fédéral regroupe toutes les règles de droit émanant d'une autorité de la Confédération. Il englobe donc les lois fédérales et leurs ordonnances, mais également la Constitution fédérale (ATF 133 I 20).

1. LAT

a) Objectifs et principes de l'aménagement du territoire

L'art. 1 al. 1 et 2 let. b de la LAT dispose que la Confédération, les cantons et les communes s'emploient à réaliser une occupation du territoire propre à garantir un développement harmonieux de l'ensemble du pays. Ils soutiennent par des mesures d'aménagement les

efforts entrepris notamment aux fins de créer et de maintenir un milieu bâti compact favorable à l'exercice des activités économiques.

Les territoires réservés à l'habitat et à l'exercice des activités économiques seront aménagés selon les besoins de la population et leur étendue limitée. Il convient notamment de répartir judicieusement les lieux d'habitation et les lieux de travail, et de les doter d'un réseau de transports suffisant (art. 3 al. 3 let. a LAT) ainsi que d'assurer les conditions dont dépend un approvisionnement suffisant en biens et en services (art. 3 al. 3 let. d LAT).

Tel que l'a exprimé le Conseil administratif de la Ville de Carouge relativement à l'adoption d'un PUS et de son règlement d'application²⁴, les mesures préconisées visent à maintenir les logements dans les étages, des commerces, des artisans et des lieux culturels au rez-de-chaussée des immeubles ainsi qu'à empêcher que les arcades soient occupées par des bureaux ou d'autres activités qui ne contribuent pas à l'animation urbaine. Ces mesures sont de nature à garantir que le centre historique de Carouge soit un périmètre convivial et animé grâce à la présence d'arcades destinées à des activités artisanales, culturelles et commerciales auxquelles la population est très attachée. Ces mesures sont également de nature à éviter la prolifération d'arcades qui ne seraient pas accessibles à toute la population mais seulement à une clientèle confidentielle.

L'aménagement du territoire doit offrir, au moyen notamment de plans d'affectation, les conditions permettant aux consommateurs de trouver à proximité de leur domicile ou de leur lieu de travail les biens et les services nécessaires à leurs besoins quotidiens²⁵. Il est ainsi indispensable de maintenir les magasins alimentaires existants et/ou de promouvoir leur installation dans les secteurs clé. La loi sur les heures d'ouverture des magasins²⁶ autorise une ouverture quotidienne jusqu'à 19 heures, prolongée un soir hebdomadaire jusqu'à 21 heures, trois dimanches par année et diverses autres exceptions ou régimes particuliers en fonction du type d'activité. Les commerces offrent ainsi une activité et une animation notablement plus étendues que les bureaux. De plus, on évite de créer du trafic pendulaire en offrant à la population la possibilité de s'approvisionner près de chez elle.

Ces mesures s'inscrivent donc dans les buts fondamentaux des art. 1 à 3 LAT. Ces intérêts que l'on peut qualifier d'intérêts publics, car figurant dans la LAT, s'opposent à divers intérêts privés garantis également par la Constitution, comme la garantie de la propriété, qui permet à un propriétaire de louer son arcade à un locataire qui lui assure un rendement correct de l'immeuble. La garantie de la propriété protège également le locataire de l'immeuble afin de lui permettre de transférer son bail commercial à toute personne susceptible de reprendre les droits et obligations découlant du contrat avec le bailleur.

Certains intérêts privés, comme le libre choix de l'exercice de sa profession, la liberté contractuelle, la libre concurrence, sont également des intérêts qu'il convient de prendre en considération lors de l'étude des mesures d'aménagement du territoire considéré.

²⁴ Proposition du Conseil administratif du 22 novembre 2016, délibération n° 044-2016

²⁵ Pierre TSCHANNEN, Art. 3 LAT *in* Commentaire de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, AEMISEGGER/KUTTLER/MOOR/RUCH (Hrsg./Ed.), Schulthess, 2009-2010, p. 30 § 58

²⁶ Loi sur les heures d'ouverture des magasins du 15 novembre 1968, LHOM ; RS/GE I 1 05

Dans un premier temps, la détermination des intérêts en présence, leur appréciation et leur pondération face à la mesure d'aménagement à prévoir ont été discutés à l'occasion de l'adoption du Plan directeur communal, dont le présent PUS et RPUS mettent en œuvre certains objectifs. Ledit plan directeur communal (PDCOM) n° 29608-544 a été adopté par le Conseil municipal le 25 juin 2009 et par le Conseil d'Etat le 14 septembre 2009.

Dans le PDCOM, l'objectif de contrôler les affectations des rez-de-chaussée et de garantir la diversité des activités par la présence d'artisans et de commerces dans le centre historique de Carouge ressort du résumé des principales options du plan directeur (p. 9), du chapitre consacré à la politique des activités économiques (p. 55 ss), qui relève notamment la diversité des activités et la mixité fonctionnelle comme caractéristique du périmètre et dans la fiche de mesures n°6 relative au centre historique, intitulée « *Mettre en valeur les espaces publics du centre historique. Préserver la présence de commerces et d'artisans aux rez-de-chaussée des immeubles* » (p. 191 ss).

Avant la rédaction du projet de RPUS, un important travail préparatoire a été réalisé par le Service de l'urbanisme de la Ville de Carouge (SURB), accompagné par un mandataire externe. Ainsi, une documentation photographique exhaustive des arcades du périmètre du PUS a été réalisée à l'été 2015. Des données statistiques ciblées sur le périmètre du PUS ont été demandées au Service cantonal de la statistique, visant à mesurer l'évolution de l'habitat et de l'activité au cours des dernières décennies, afin de disposer d'une vision rétrospective sur une longue durée.

Le projet a été examiné à deux reprises, lors des séances des 31 août et 2 novembre 2016, par le Conseil administratif qui a décidé de le présenter au Conseil municipal.

Il ressort ainsi de l'exposé des motifs que le projet déposé par devant le Conseil municipal avait déjà fait l'objet d'une pesée des intérêts :

« Vu les objectifs d'aménagement du territoire de la Commune visant à favoriser la vitalité du centre historique de Carouge, emblématique de l'identité communale et fondée sur une forte mixité habitat-travail ainsi que sur la densité des commerces et artisans ;

vu le constat d'une augmentation des requêtes en autorisation visant à changer l'affectation ou la destination des rez-de-chaussée, notamment en bureaux, ainsi que des demandes de permission pour de nouvelles enseignes en recrudescence, indiquant de nombreux changements de destination des arcades ;

vu la pression exercée sur ce périmètre, consécutive à l'entrée en vigueur du PUS de la Ville de Genève (28 juin 2011 et 18 avril 2012) qui fixe sur le territoire communal voisin des règles strictes pour le maintien d'activités d'animation et l'accessibilité des rez-de-chaussée et, par conséquent, provoque l'augmentation de la demande de locaux sur le centre de Carouge pour des activités contraires aux objectifs d'aménagement du territoire de la Commune ;

vu qu'en raison de l'attractivité du périmètre et de la pénurie de logements, malgré les efforts de la Commune pour favoriser le développement de logements de plus haute habitabilité dans des secteurs à proximité, la pression du marché de l'habitat s'accroît pour occuper des arcades à cette fin ;

vu que ces pressions conjuguées pourraient, si aucune mesure d'aménagement du périmètre n'est prise par la Commune, conduire rapidement à la disparition des activités caractéristiques de Carouge, notamment l'artisanat, le commerce de bouche, ainsi que celles contribuant à son animation sur le plan culturel, social et récréatif ;

vu que le Plan directeur communal (PDCoM), adopté par le Conseil municipal le 25 juin 2009 et par le Conseil d'Etat le 14 septembre 2009, définit comme un objectif majeur le maintien de la forte mixité habitat-travail du centre historique, tant pour des raisons d'emploi que d'animation urbaine (PDCoM, p. 55) ;

vu qu'il fixe dans ses priorités l'utilisation des instruments légaux permettant de maintenir le logement dans les étages et contrôler les affectations et destinations des rez-de-chaussée dans le Vieux-Carouge, emblématique de l'identité communale (PDCoM, synthèse et priorités, p. 9) ».

Les discussions conduites au sein de la Commission de l'urbanisme, la mobilité et l'aménagement (ci-après, commission UMA) dans ses séances des 8 décembre 2016, 5 septembre 2017, 30 novembre 2017, 10 avril 2018, 7 juin 2018, 13 septembre 2018 et 7 février 2019 ont permis aux conseillers municipaux d'exprimer leurs réflexions et de poser de nombreuses questions. Bénéficiant d'une solide information pour effectuer la pesée des intérêts publics et privés en présence, la commission a adopté, avec de légères modifications, le projet qui lui était soumis.

Lors de sa séance du 26 février 2019, le Conseil municipal a adopté le RPUS par 16 oui, 8 non et 5 abstentions.

Dès lors, la pondération des intérêts a été effectuée par les autorités à tous les stades d'examen du projet de règlement.

b) *Prise en considération adéquate des observations émanant de la population (art. 4 al. 2 LAT)*

Selon l'art. 4 al. 2 LAT les autorités chargées de l'aménagement du territoire veillent à ce que la population puisse participer de manière adéquate à l'établissement des plans. Cette question sera examinée au point 2c *infra* en tant qu'elle concerne le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2.

c) Prise en considération adéquate des conceptions et des plans sectoriels de la Confédération (art. 13 LAT)

L'art. 13 LAT dispose que pour exercer celles de ses activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire, la Confédération procède à des études de base; elle établit les conceptions et plans sectoriels nécessaires et les fait concorder (alinéa 1). Elle collabore avec les cantons et leur donne connaissance en temps utile de ses conceptions et plans sectoriels ainsi que de ses projets de construction (alinéa 2).

La Confédération établit des plans sectoriels dans les domaines suivants :

- Surfaces d'assolement
- Transports : route et rail
- Infrastructure aéronautique
- Infrastructures de transport d'électricité
- Dépôt en couches géologiques profondes
- Infrastructure militaire
- Installations sportives d'importance nationale.

Il ressort de ce qui précède qu'aucun domaine visé par les plans sectoriels de la Confédération n'interfère avec le champ d'application du RPUS.

d) Prise en considération adéquate du plan directeur cantonal (art. 8 LAT)

Le plan directeur cantonal (ci-après PDCn) adopté le 20 septembre 2013 par le Grand Conseil et approuvé le 29 avril 2015 par le Conseil fédéral donne peu d'indications sur les choix cantonaux pour l'aménagement des territoires où le RPUS est applicable. Le PDCn vise principalement la concrétisation des orientations du projet d'agglomération franco-valdo-genevoise, le développement durable du territoire et la construction de 50 000 logements entre 2010 et 2030.

Sous la catégorie « urbanisation », le PDCn prévoit que dans le centre urbain dense – en particulier à Carouge – les effets du renouvellement urbain préconisé sont notamment de développer la ville des courtes distances, la mixité sociale, générationnelle et fonctionnelle, la création de quartiers durables, assurant de bonnes conditions de vie, sociales, sanitaires et environnementales.

Il est fait mention sous « mandat de planification » de la possibilité donnée aux communes d'élaborer et adopter des plans d'utilisation du sol.

Sous « problématique et enjeux », le PDCn énonce que dans le centre urbain dense, le renouvellement urbain doit permettre « *l'extension du centre de Genève, levier important pour atteindre l'objectif d'une ville compacte, qui doit préserver son attractivité en termes de mixité et de qualité de vie, tout en renforçant les fonctions centrales accessibles à l'ensemble de l'agglomération. Les quartiers seront aménagés en visant à créer de la diversité avec le*

souci : d'identifier les éléments générateurs d'identité du lieu et d'en vérifier attentivement les modalités de prise en compte dans le projet ; de moduler la densité et l'affectation selon la desserte, les contraintes et le site ; de promouvoir une architecture de qualité avec la recherche d'une diversité morphologique et typologique de logement ; de maintenir et/ou de créer un maillage suffisant d'espaces libres (espaces publics, espaces verts) en relation avec son environnement contigu ; de veiller à l'adéquation des équipements publics de quartier, communaux et d'agglomération et le cas échéant d'en renforcer la présence au sein du projet ; de promouvoir un environnement de qualité ».

Au vu de ce qui précède, il y a lieu de constater que le RPUS est en adéquation avec le plan directeur cantonal.

2. Constitution fédérale

a) Garantie de la propriété

L'article 26 Cst garantit la propriété. Il précise qu'une pleine indemnité est due en cas d'expropriation ou restriction de la propriété qui équivaut à une expropriation.

Le droit de propriété n'est toutefois pas absolu. C'est ainsi que la propriété est circonscrite par les autres dispositions constitutionnelles qui influencent son régime, en particulier les articles 74 à 78 (protection de l'environnement, aménagement du territoire, eaux, forêts, protection de la nature et du patrimoine), 81 (travaux publics) et 122 (droit civil). Le législateur doit préciser la notion de propriété en tenant compte de ce cadre constitutionnel. Aussi l'étendue de la propriété dépend-elle des normes de droit privé ou de droit public en vigueur, raison pour laquelle elle a une nature élastique.²⁷ Il en résulte que les réglementations en cause ne sont généralement pas considérées comme des atteintes ou des restrictions au droit de la propriété mais comme des concrétisations de ce droit, des délimitations et des précisions de son contenu ; elles ne deviennent des restrictions qu'à partir du moment où elles touchent la situation concrète d'un propriétaire particulier.²⁸ Le droit de la construction et les normes d'aménagement du territoire, dont dépendent notamment les PUS, peuvent limiter le potentiel à bâtir des terrains constructibles et fixer l'affectation des bâtiments sans qu'il y ait une atteinte au droit de propriété.

Cela étant, le droit de propriété peut être restreint aux conditions habituelles de l'art. 36 Cst. La restriction doit être fondée sur une base légale suffisante, poursuivre un intérêt public, respecter le principe de proportionnalité et ne pas porter atteinte au noyau de la propriété.

S'agissant de la base légale, le principe de la légalité exige que la règle ait été adoptée par le législateur ou par une autorité valablement habilitée à l'édicter.²⁹ Le cadre légal fixé par les

²⁷ Piermarco ZEN-RUFFINEN et Christine GUY-ECABERT, *Aménagement du territoire, construction, expropriation*, Berne, 2001, p. 39-40

²⁸ Jean-François AUBERT et Pascal MAHON, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, Ed. Schulthess, 2003, p.223

²⁹ ATF 102 Ia 114 ; Arrêt 1P.597/1991 du 25 janvier 1992

art. 15A ss LExt ne devra pas être outrepassé par le règlement relatif au plan d'utilisation du sol.

L'article 15A LExt autorise les communes à adopter un règlement et un plan d'utilisation du sol dans le but de maintenir et rétablir l'habitat dans les 4 premières zones des constructions (art. 19 LaLAT) ainsi que dans leurs zones de développement et d'y favoriser une implantation équilibrée et harmonieuse des activités.

L'article 15B LExt définit le cadre de compétence des communes. Il les autorise à légiférer afin de donner une ligne directrice quant à l'affectation de leur territoire en répartissant les terrains à bâtir et les espaces vert. Elles peuvent définir la répartition entre logement et activité dans les différents secteurs et les espaces de détente.

C'est précisément l'objectif poursuivi par le RPUS adopté par le Conseil municipal de la Ville de Carouge. Le règlement définit l'affectation et la destination des constructions existantes, l'affectation et la destination des rez-de-chaussée et l'affectation et la destination des surfaces brutes de plancher supplémentaires (transformation de bâtiments, surélévation, aménagement de combles ou constructions nouvelles) (art. 1 RPUS).

S'agissant de l'affectation des rez-de-chaussée, le Tribunal fédéral a jugé, dans le cas de l'art. 9 du règlement relatif aux plans d'utilisation du sol de la Ville de Genève³⁰, que cette disposition était fondée sur une base légale suffisante, même si elle ne mentionnait pas formellement un taux de répartition³¹.

Le RPUS se fonde sur une base légale suffisante et en respecte le cadre prescrit. Le principe de la légalité est donc respecté.

Relativement à l'intérêt public, une restriction à la propriété peut résulter de toutes les tâches, responsabilités et compétences que la Constitution fédérale confie aux pouvoirs publics et dont la concrétisation incombe au législateur.³² Le Tribunal fédéral a par ailleurs déjà eu l'occasion de juger qu'un plan fixant une quote-part d'utilisation de la surface de plancher à des fins d'habitation répondait à un intérêt public qui l'emporte sur l'intérêt privé à disposer du droit de propriété. Il est en effet important, tant du point de vue de l'aménagement du territoire, que de la politique sociale, que le centre des villes ne soit pas vidé de ses habitants et d'y garantir un équilibre entre les activités économiques et l'habitat, afin de maintenir autant que possible des logements à des prix avantageux et de réduire le flux du trafic pendulaire.³³ Imposer l'affectation du rez-de-chaussée des immeubles aux activités artisanales ou commerciales afin de lutter contre les vitrines mortes et assurer l'animation des quartiers constitue un but d'intérêt public qui doit l'emporter sur l'intérêt de l'administré à préserver son droit de propriété.³⁴

³⁰ RPUS/GE ; RSVGe LC 21 211

³¹ cf. *supra* A 1 a

³² Andréas AUER, Giorgio MALINVERNI, Michel HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. II, 3ème Ed, Berne, 2013, p. 391

³³ Arrêt 1P.376/1989 du 11 janvier 1990, RDAF 1990 p. 127 ; ATF 111 Ia 93

³⁴ SJ 1992 p. 514 ; ATA DTP c/ SI T. du 10.10.90, cause no 90.TP.214 publié in SJ 1993 p.573 ; ATA/830/2004 du 26.10.2004

Compte tenu du large éventail des intérêts publics susceptibles de justifier une restriction du droit de propriété, l'examen de la constitutionnalité des restrictions s'effectue avant tout sur la proportionnalité. Toute restriction doit respecter ce principe, à savoir un rapport raisonnable entre le but d'intérêt public visé, le moyen choisi pour l'atteindre et la restriction de la liberté.

Le but visé par le RPUS étant de favoriser la vitalité du centre historique de Carouge en préservant la forte mixité habitat-travail et la densité des commerces et artisans, le RPUS est un instrument apte et nécessaire à atteindre ce but. Il en va de même du but de maintenir une répartition harmonieuse et équilibrée des activités contribuant à l'animation sur le plan culturel, social et récréatif, qui contribue de manière importante à la vitalité du périmètre du PUS.

Par ailleurs, l'art. 8 RPUS prévoit divers cas dans lesquels un changement d'affectation ou de destination est admis par le Conseil administratif, rendant la situation largement prévisible pour les administrés. Ces cas recourent les buts du RPUS énoncés à l'article 1. Dans les cas où un changement d'affectation ou de destination sollicité va à fins contraire du PUS, le Conseil administratif a la possibilité de donner néanmoins son accord, après examen de l'intérêt public. Le caractère restrictif de la mesure au regard du droit de propriété est ainsi réduit au minimum, ce qui confirme sa proportionnalité.

A cela s'ajoute la possibilité laissée par l'art. 9 RPUS au Conseil d'Etat ou au Département compétent au sens de la LCI de déroger exceptionnellement au RPUS lorsqu'une utilisation plus judicieuse du sol ou des bâtiments l'exige impérieusement.

Enfin, notre Haute Cour a jugé que l'obligation de réserver une partie d'un bâtiment à une affectation déterminée ne constituait pas une atteinte grave au droit de propriété et à la liberté économique.³⁵

Sur le vu de ce qui précède, le RPUS respecte la garantie de la propriété ainsi que les conditions de l'art. 36 Cst.

b) Liberté économique

L'article 27 Cst garantit la liberté économique. Elle comprend le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique privée et son libre exercice. Elle offre le libre accès à une activité économique lucrative privée et protège donc les individus contre les mesures étatiques qui restreignent l'accès à une activité privée déterminée³⁶.

Comme les autres libertés, la liberté économique peut être restreinte dans la mesure où la restriction se fonde sur une base légale formelle, qu'elle poursuive un intérêt public et qu'elle soit proportionnée, étant précisé que le noyau des libertés demeure intangible.

³⁵ ATF 115 Ia 378

³⁶ Jean-François AUBERT et Pascal MAHON, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, Ed. Schulthess, 2003, p. 239

S'agissant de la base légale, les explications relatives à la garantie de la propriété s'appliquent *mutatis mutandis*. Le cadre légal est respecté et la base légale est suffisante pour adopter la modification du RPUS.

Peuvent constituer un intérêt public propre à restreindre la liberté économique des mesures de politique sociale, c'est-à-dire des mesures qui, sans viser des activités véritablement dangereuses, cherchent à améliorer les conditions de vie ou à accroître le bien être de la population³⁷. Entrent par exemple dans cette catégorie les règles de la politique sociale du logement³⁸. Plus largement encore, sont considérés comme d'intérêt public l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement qui peuvent justifier une restriction de la liberté économique.

Comme indiqué ci-avant, le Tribunal fédéral a jugé qu'il était important tant du point de vue de l'aménagement du territoire que de la politique sociale que le centre des villes ne soit pas vidé de ses habitants et qu'un équilibre entre les activités économiques et l'habitat soit garanti. Le Règlement relatif aux plans d'utilisation du sol n'empêche pas la réalisation d'une activité commerciale, puisqu'il n'impose pas l'exercice d'une activité économique spécifique. La possibilité de créer des espaces d'activité demeure. Le Tribunal fédéral a par ailleurs jugé compatible avec la liberté économique de telles restrictions lesquelles ne relevaient pas d'une politique économique interdite par l'article 27 Cst³⁹.

L'obligation d'affecter les rez-de-chaussée à des activités accessibles au public, a déjà été jugé comme d'intérêt public par le Tribunal fédéral dans le cadre de son arrêt relatif au PUS de la Ville de Genève. Ce type de mesure permet le maintien de l'animation des quartiers, intérêt public qui l'emporte sur l'intérêt privé⁴⁰. Il a également jugé qu'une limitation du changement d'affectation (hôtels) est d'intérêt public si elle ne vise pas des considérations de politique économique⁴¹. Le but du RPUS n'est pas d'intervenir dans une politique économique, mais bien de protéger l'habitat et l'animation dans le centre historique de Carouge. Dès lors, la restriction admise dans le cas du PUS de la Ville de Genève pour l'activité hôtelière peut se justifier également pour d'autres activités qui créent de l'animation ou qui sont nécessaires pour l'approvisionnement de la population. En outre, il est d'intérêt public d'assurer une offre diversifiée des services dans les arcades afin de répondre aux besoins de la population.

Tel qu'exposé dans le point précédent relatif à la garantie de la propriété, il appert à la Ville de Carouge que la seule mesure apte à enrayer les fermetures d'arcades qui contribuent très largement à l'animation du centre historique de Carouge est l'obligation du maintien de l'affectation qui crée l'animation et qui assure l'approvisionnement de la population. En outre, il est indispensable de contrôler les changements d'affectation pour éviter la prolifération d'activités contraires aux buts du PUS.

³⁷ SJ 1997 I 421

³⁸ ATF 110 Ia 111 (p. 115 et 116), ATF 113 Ia 126 Giovanna Armengol, ATF 111 Ia 23 Hôtel Astoria SA ; Jean-François AUBERT et Pascal MAHON, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, Ed. Schulthess, 2003, p.243, Andréas AUER, Giorgio MALINVERNI, Michel HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse, vol. II*, 2^{ème} Ed, Berne, 2006, p. 104-105

³⁹ ATF 111 Ia 93

⁴⁰ ATA/830/2004 du 26.10.2004 ; SJ 1993 p. 573 ; SJ 1992 p. 514

⁴¹ ATF 111 Ia 23

En outre, l'art. 8 RPUS prévoit les conditions auxquelles un changement d'affectation ou de destination est accepté, et l'art. 9 RPUS permet un régime dérogatoire en cas de nécessité.

Dès lors, le RPUS est conforme à la liberté économique.

c) Egalité de traitement et interdiction de l'arbitraire

Le principe d'égalité de traitement exige que la loi et les décisions d'application traitent de façon égale des choses égales et de façon différente des choses différentes⁴². On constate toutefois qu'en matière d'aménagement du territoire le tracé des zones crée nécessairement des inégalités, de sorte que l'égalité se confond avec l'interdiction de l'arbitraire⁴³.

Selon l'article 9 Cst, toute personne a le droit d'être traitée par les organes de l'Etat sans arbitraire et conformément aux règles de la bonne foi. Selon la formule établie par la jurisprudence, une norme est arbitraire lorsqu'elle ne repose pas sur des motifs sérieux et objectifs ou qu'elle n'a ni sens ni but⁴⁴.

En l'espèce, la Ville de Carouge a décidé de maintenir et/ou promouvoir – dans un but d'aménagement du territoire – certains types d'activités ouvertes au public qui créent de l'animation et qui tendent à disparaître, et d'assurer une offre diversifiée de services à la population dans le but de créer une répartition harmonieuse et équilibrée des activités aux rez-de-chaussée (arcades). Afin de parvenir à cet objectif, le plan et son règlement définissent l'affectation et la destination des constructions existantes, notamment des rez-de-chaussée, et d'éventuelles surfaces supplémentaires (transformation de bâtiments, surélévation, aménagement de combles ou constructions nouvelles).

Aussi, même si les mesures d'aménagement créaient une inégalité, elles ne pourraient être considérées comme étant arbitraires dans la mesure où elles reposent sur des motifs sérieux, un intérêt public et que le RPUS vise à protéger cet intérêt public. Les choix d'aménagement du territoire décidés par la Ville de Carouge sont au demeurant raisonnables et ne peuvent pas être jugés comme étant insoutenables. Ils ne choquent pas le droit ni l'équité.

Au vu de ce qui précède, aucune violation des principes de l'égalité de traitement et de l'interdiction de l'arbitraire ne peut être retenue.

⁴² Blaise KNAPP, *Précis de droit administratif*, 4^{ème} éd., Helbing & Lichtenhahn, Bâle, 1991, p. 103.

⁴³ ATF 115 Ia 389 ; ATF 111 Ia 93, JdT 1987 I 510

⁴⁴ ATF 127 I 185, ATF 124 I 297 ; ATF 123 I 241

c) Droit d'être entendu

L'art. 29 al. 2 Cst prévoit que les parties ont le droit d'être entendues. Il s'agit d'une garantie minimale de procédure et le droit cantonal, tout comme le droit fédéral, peut ajouter des exigences supplémentaires. Ainsi, l'art. 29 al. 2 Cst constitue une garantie minimale et subsidiaire.⁴⁵

Selon la jurisprudence découlant de l'art. 29 al. 2 Cst et de l'ancien art. 4 aCst, le propriétaire et le titulaire d'un droit de superficie ont le droit à être entendus avant l'attribution définitive de leur bien-fonds à une zone prévue par un plan d'affectation du sol.⁴⁶

L'art. 33 al. 1 LAT prévoit que les plans d'affectation sont mis à l'enquête publique. Considérés par la jurisprudence et par le droit cantonal comme des plans d'affectation⁴⁷, les PUS ne sauraient échapper à l'enquête publique. Il s'agit d'une exigence du droit fédéral afin de veiller à ce que la population puisse participer de manière adéquate à l'établissement des plans. L'enquête publique permet aux particuliers d'exercer leur droit d'être entendus dans le cadre minimal fixé par le Tribunal fédéral.⁴⁸

Les personnes touchées peuvent ainsi faire valoir leurs observations et objections à titre individuel avant qu'une décision définitive ne soit prise. Lors de l'adoption d'un plan communal d'affectation, le droit d'être entendu des propriétaires concernés implique pour les autorités communales de devoir examiner le contenu des objections formulées à temps et dans les formes prescrites à l'occasion des procédures d'opposition, de recours ou d'homologation.⁴⁹

Dans cette optique, l'art. 15D LExt prévoit que tout projet de plan d'utilisation du sol et son règlement d'application doivent obligatoirement être soumis à une enquête publique aussi large que possible menée conformément à l'art. 5 al. 1 à 3 LExt.

Le projet de RPUS a été soumis à enquête publique du 9 mai au 8 juin 2017. Lors de cette enquête publique, aucun commerçant ni artisan, ni aucun propriétaire foncier du périmètre visé par le PUS n'a formulé d'observations.

Lors de sa séance du 29 août 2017, la commission UMA a pris connaissance des résultats de l'enquête publique.

Il ressort de ce qui précède que la Ville de Carouge a rempli les obligations relatives à l'information de la population et au droit d'être entendu, conformément à l'art. 29 al. 2 Cst et aux exigences de l'article 33 LAT.

⁴⁵ ATF 114 Ia 97

⁴⁶ ATF 114 Ia 239

⁴⁷ Art. 13 al. 1 let. g LaLAT

⁴⁸ ATF 104 Ia 65 ; Nicolas MICHEL, Droit public de la construction in Contributions du séminaire pour le droit de la construction, volume 8, Peter GAUSCH et Pierre TERCIER (éd.), éditions Universitaires de Fribourg, 1996, p. 105 et ss

⁴⁹ ATF 107 Ia 273 ; JdT 1983 ch. I p. 319

V. Conclusions

La Ville de Carouge a fait la démonstration, par le présent rapport, que le règlement relatif au plan d'utilisation du sol Vieux-Carouge, Octroi, Armes et Promenades est conforme en tous points au droit supérieur (fédéral et cantonal).

La Ville de Carouge sollicite du Conseil d'Etat qu'il approuve la délibération DA 044A-2016 du Conseil municipal de la Ville de Carouge du 26 février 2019 en prononçant un arrêté dans ce sens conformément à l'art. 15D LExt.



Nicolas WALDER
Maire de Carouge

Annexe :

Plan d'utilisation du sol et Règlement relatif au plan d'utilisation du sol