

# GE\_GERICHTE ACST/13/2022 vom 14. Oktober 2022

GE Cour de justice, 2022-10-14, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge\\_gerichte\\_ACST\\_13\\_2022](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ACST_13_2022)

FR: GE\_GERICHTE ACST/13/2022 du 14 octobre 2022

IT: GE\_GERICHTE ACST/13/2022 del 14 ottobre 2022

## Erwägungen

### E. 12

septembre 1985 - LPA - E 5 10) s'appliquant en la matière, nonobstant le silence de la loi (ACST/32/2021 du 20 septembre 2021 consid. 1b). Il respecte en outre les conditions de forme et de contenu prévues par les art. 64 al. 1 et 65 al. 1 et 2 LPA. 2) a. Le recours contre une décision relative à la validité d'une initiative rédigée de toutes pièces, comme l'IN 180, concerne le droit de vote des citoyens ainsi que les votations et élections au sens de l'art. 82 let. c de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110). Toute personne physique ayant le

- 15/28 -

A/521/2022

droit de vote dans l'affaire en cause est recevable à interjeter un tel recours, de même que les partis politiques et les organisations à caractère politique formées en vue d'une action précise, comme le lancement d'une initiative ou d'un référendum (ATF 147 I 206 consid. 2.5 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_297/2021 du 4 janvier 2022 consid. 1 ; ACST/32/2021 précité consid. 2a).

b. En l'espèce, en tant que titulaire des droits politiques dans le canton de Genève, M. A\_\_\_\_\_ a qualité pour recourir. La question peut souffrir de rester indécise s'agissant des associations recourantes qui, en tant que personnes morales, ne peuvent pas être titulaires des droits politiques, étant précisé qu'elles ne constituent pas un parti politique ni ne sauraient être assimilées à un comité d'initiative, dès lors qu'elles ne sont pas à l'origine de l'IN 180 (ACST/32/2021 précité consid. 2b). Par ailleurs, comme la chambre de céans l'avait déjà relevé dans une précédente affaire concernant B\_\_\_\_\_ (ACST/32/2021 précité consid. 2b), même si dans un arrêt isolé, le Tribunal fédéral, de manière à lier la juridiction cantonale (art. 111 al. 1 LTF), avait admis la qualité pour recourir pour violation des droits politiques d'associations ayant vocation statutaire à défendre les intérêts professionnels et politiques de leurs membres dans une votation concernant leur champ d'activité et pour laquelle une grande partie desdits membres disposait du droit de vote (ATF 130 I 290 consid. 1.3), il s'en est depuis lors distancié, s'en tenant à sa jurisprudence bien établie (ATF 147 I 206 consid. 2.5 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_346/2018 du 4 mars 2019 consid. 3.2), telle qu'exposée ci-dessus. 3)

Le recours porte sur la validité de l'IN 180, qui vise à modifier la LGL par l'introduction d'un nouvel art. 1 al. 2 let. d, d'un nouveau chapitre IIB et d'un nouvel art. 14H. Il y a préalablement lieu de placer cette initiative dans le contexte juridique dans lequel elle s'inscrirait en cas d'acceptation par le corps électoral. 4) a. La LGL définit le rôle de l'État en matière de logement, qui consiste à encourager la construction de logements d'utilité publique et s'efforcer d'améliorer la qualité de l'habitat dans les limites et selon les critères

fixés par la loi (art. 1 al. 1 LGL). À cet effet, l'art. 1 al. 2 LGL prévoit une série de mesures à prendre par l'État, qui acquiert des terrains en usant notamment des droits de préemption et d'expropriation que lui confère la présente loi (let. a), encourage la construction de logements, en particulier à but non lucratif, par voie notamment de caution simple d'emprunts hypothécaires, d'octroi de prêts avec ou sans intérêt, de subventions, d'avantages fiscaux, de mises à disposition, dans la mesure des disponibilités, de terrains à bâtir en droit de superficie, d'aide à l'équipement de terrains à bâtir (let. b), construit des logements par l'intermédiaire de fondations de droit public (let. c), veille à la qualité des logements et de leur environnement, ainsi qu'à l'économie des coûts de production et d'exploitation (let. d), favorise, dans le cadre du développement durable, les projets utilisant des produits et des matériaux de construction respectueux de l'environnement, présentant une

- 16/28 -

A/521/2022

aptitude maximale au recyclage (let. e). L'État instaure un contrôle des loyers sur tous les logements ou locaux construits par ou avec son aide (art. 1 al. 3 LGL).

L'initiative vise à introduire, dans l'énumération de l'art. 1 al. 2 LGL, une disposition supplémentaire confiant, en sus, à l'État le soin de s'assurer qu'un socle de 10 % de l'ensemble du parc de logements soit détenu par des coopératives d'habitation sans but lucratif et l'habilitant, à cette fin, à utiliser les outils d'acquisition de terrains et de bien-fonds immobiliers du chapitre II de la LGL (art. 1 al. 2 let. d LGL projeté). Elle vise également à introduire dans la LGL un chapitre IIB nouveau dédié aux coopératives d'habitation sans but lucratif et crée un art. 14H consacré au « plan de développement de l'habitat coopératif », le Conseil d'État devant établir un rapport annuel au Grand Conseil sur les moyens mis en œuvre et les indicateurs permettant d'atteindre le socle de 10 % et lancer un nouveau plan de développement de l'habitat coopératif si ledit socle ne devait pas être atteint d'ici à 2030. Par ailleurs, une fois atteint, l'État doit s'assurer que le socle soit maintenu.

b. Les outils d'acquisition de terrains et de bien-fonds immobiliers prévus par la LGL sont énumérés aux art. 2 ss LGL, qui pose les principes de la politique d'acquisition de terrains et de biens-fonds immobiliers qui peuvent être affectés à la construction de logements par l'État et les communes, lesquels disposent, outre la possibilité d'achat de gré à gré, du droit de préemption légal (art. 3 ss LGL) et d'expropriation (art. 7 s LGL) aux fins de construction de logements d'utilité publique. Pour la construction de tels logements, l'État ou la commune est tenu de concéder en droit de superficie les terrains acquis en vertu du droit de préemption légal ou d'expropriation, les droits de superficie pouvant être concédés à des collectivités publiques, à des fondations de droit public, à des organismes de droit privé sans but lucratif, à des coopératives d'habitation ou à des associations sans but lucratif. La commune peut, en outre, construire elle-même des logements d'utilité publique sur lesdits terrains (art. 9 al. 1 LGL). Un montant de CHF 35'000'000.- est par ailleurs attribué chaque année à un fonds propre affecté pour la construction de logements d'utilité publique (art. 2A al. 1 LGL) et ce jusqu'à ce que la part de ces logements atteigne 20 % du parc locatif du canton (art. 2A al. 3 LGL).

Selon les termes de l'art. 3 al. 1 LGL, le droit de préemption visé par les art. 3 ss LGL ne peut s'exercer « qu'aux fins de construction de logements au sens de la présente loi », soit «

aux fins de construction de logements d'utilité publique » (art. 2 LGL). Ces logements sont énumérés de manière limitative à l'art. 16 al. 1 LGL en trois catégories, à savoir les immeubles d'habitation bon marché (HBM ; let. a), les immeubles d'habitation à loyers modérés (HLM ; let. b) et les immeubles d'habitation mixte (HM ; let. d), ces derniers comprenant des logements avec subvention proportionnelle aux revenus des locataires et des logements sans subvention. L'accès à un logement dans l'une ou l'autre de ces

- 17/28 -

A/521/2022

catégories est déterminé en fonction de conditions relatives aux locataires définies aux art. 30 ss LGL (art. 16 al. 2 LGL).

Par ailleurs, le droit de préemption et d'expropriation en faveur de l'État et des communes instauré par la LGL s'applique notamment aux biens-fonds situés en zone de développement (art. 3 al. 1 LGL), zone dont le but est de maîtriser les prix des terrains qui y sont situés afin de favoriser la construction de logements bon marché, tout en assurant une densification harmonieuse et raisonnable de certains secteurs du canton (ATA/872/2022 du 30 août 2022 consid. 5c et les références citées).

c. Aux fins de développer le parc de logements d'utilité publique dans le canton, la LGL a institué E\_\_\_\_\_, une fondation de droit public qui a notamment pour but (art. 10 al. 2 LGL) : d'acquérir ou recevoir des immeubles destinés pour l'essentiel à du logement d'utilité publique (let. a), de vendre ses immeubles à des fondations immobilières de droit public ou à des coopératives d'habitation ou à des collectivités publiques garantissant la pérennité des loyers bon marché, et exceptionnellement à des institutions ou propriétaires privés dans le cadre d'opérations d'ensemble visant à atteindre le but principal (let. c), de mettre à disposition en droit de superficie ses immeubles à des coopératives d'habitation sans but lucratif, subsidiairement à d'autres organismes sans but lucratif (let. d) ou encore de favoriser le développement de coopératives d'habitation (let. f).

Selon l'art. 13A al. 1 LGL, un minimum de 70 % des SBP de logements, existantes ou potentielles des immeubles mis à disposition en droit de superficie ou cédé par E\_\_\_\_\_ le sera, à parts égales, aux fondations immobilières de droit public et aux coopératives d'habitation sans but lucratif. Par ailleurs, aux termes de l'art. 13B LGL, E\_\_\_\_\_ ne peut conclure des contrats de droit de superficie avec des coopératives d'habitation que si celles-ci répondent à un certain nombre de conditions, notamment de poursuivre des activités sans but lucratif (let. a). 5)

Outre la LGL, la politique genevoise du logement est fondée sur la LGZD, conçue comme un instrument de lutte contre la pénurie de logements et la spéculation immobilière (ATA/872/2022 précité consid. 5c). Elle repose sur la considération que l'application des normes d'une zone de développement, au lieu de celles de la zone primaire à laquelle la zone de développement se superpose, produit une plus-value devant aussi profiter à la collectivité publique, autrement dit en échange de laquelle le promoteur-constructeur et, partant, le propriétaire des parcelles dites « déclassées » doivent concéder des sacrifices, notamment « sous la forme de création de logements à des conditions raisonnables » (ACST/23/2017 du 11 décembre 2017 consid. 3c et les références citées). La LGZD fixe ainsi les conditions applicables à l'aménagement et l'occupation rationnelle des zones de développement affectées à l'habitat, au commerce et aux autres activités du secteur tertiaire

ainsi que les conditions auxquelles le Conseil d'État peut autoriser l'application des normes d'une telle zone (art. 1 LGZD).

- 18/28 -

A/521/2022

L'art. 4A al. 1 LGZD prévoit que, dans les périmètres sis en zone de développement, les logements à réaliser comportent, en principe, cumulativement, les proportions minimales suivantes (al. 1) : un tiers du programme en logements d'utilité publique au sens de la LUP destinés aux personnes à revenus modestes (let. a), un tiers en logements locatifs non subventionnés (ZDLOC), destinés à la classe moyenne de la population genevoise (let. b) et le solde laissé au libre choix de celui qui réalise (let. c). L'art. 4A al. 2 LGZD précise en outre que dans chaque périmètre la moitié du programme de logements visé à l'al. 1 let. a doit en principe être constituée de logements HBM au sens de l'art. 16 LGL ; par ailleurs, le programme doit comporter en principe au minimum un cinquième de logements en PPE en pleine propriété. 6)

À la LGL et à la LGZD s'est ajoutée la LUP, entrée en vigueur en 2007, qui vise à ce que l'État constitue un parc de logements d'utilité publique de 20 % du parc locatif du canton par la construction et l'acquisition de logements, le loyer de deux tiers au moins desdits nouveaux logements construits devant respecter les normes applicables aux catégories d'immeubles qui font l'objet de l'art. 16 al. 1 LGL (art. 1 al. 1 LUP). Au sens de la LUP, un logement est d'utilité publique s'il est locatif et si un taux d'effort et un taux d'occupation sont appliqués, pour autant qu'il soit détenu par l'État, une fondation de droit public, une commune ou un organisme sans but lucratif (art. 1 al. 2 LUP) ou par toute autre entité se soumettant contractuellement, pour cinquante ans au moins, aux conditions arrêtées par l'État (art. 1 al. 3 LUP). L'acquisition et la construction de logements d'utilité publique au sens de la LUP sont soumises à l'approbation d'un plan financier et d'un état locatif par l'autorité compétente (art. 2 al. 1 LUP) ; ces logements sont soumis à un contrôle permanent des loyers par l'État (art. 2 al. 2 LUP) ou, pour ceux qui seraient détenus par des privés, durant au moins cinquante ans (art. 2 al. 3 LUP). Sauf disposition contraire de la LUP, la LGL leur est applicable par analogie (art. 2 al. 4 LUP). 7)

Les trois conditions de validité d'une initiative que prévoit l'art. 60 Cst-GE sont l'unité du genre, l'unité de la matière et la conformité au droit supérieur, qu'il soit cantonal, intercantonal, fédéral ou international (ATF 143 I 129 consid. 2.1). S'y ajoutent, déduites de la liberté de vote garantie par les art. 34 al. 2 Cst. et 44 Cst-GE, l'exigence de clarté du texte de l'initiative et celle d'exécutabilité de l'initiative (ATF 133 I 110 consid. 8 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_297/2021 précité consid. 2 ; ACST/32/2021 précité consid. 5a).

Les recourants soutiennent que l'IN 180 aurait dû être invalidée car elle serait contraire au droit supérieur, ne respecterait pas le principe de clarté et ne serait pas exécutable. Ils ne contestent toutefois pas que l'initiative respecte les autres conditions de validité, soit les principes de l'unité du genre et de la matière.

- 19/28 -

A/521/2022

8)

S'agissant de la conformité au droit supérieur de l'IN 180, les recourants considèrent qu'elle serait contraire à l'art. 179 al. 4 Cst-GE, à la garantie de la propriété et au principe de la proportionnalité. 9) a. Aux termes de l'art. 178 Cst-GE, l'État prend les mesures permettant à toute personne de trouver, pour elle-même et sa famille, un logement approprié à des conditions abordables (al. 1) ; il met en œuvre une politique sociale du logement, incitative et concertée (al. 2) ; pour lutter contre la pénurie, il encourage la production en suffisance de logements répondant aux divers besoins de la population (al. 3) ; il mène une politique active de mise à disposition de logements bon marché répondant aux besoins prépondérants de la population (al. 4) et lutte contre la spéculation foncière (al. 5). L'art. 179 Cst-GE a trait à la construction de logements et prévoit notamment, à l'al. 4, que l'État mène une politique active d'acquisition de terrains, notamment en vue d'y construire des logements d'utilité publique par des institutions de droit public ou sans but lucratif, telles que les coopératives d'habitation.

b. En l'espèce, l'IN 180, en tant que programme de politique sociale du logement, a pour but d'augmenter le nombre de logements en coopérative dans le canton de Genève, pour qu'il atteigne 10 % de l'ensemble du parc de logements du canton d'ici 2030, ce socle devant être maintenu une fois qu'il est atteint. L'État et les communes utilisent les outils prévus par la LGL et, si ce pourcentage n'est pas atteint d'ici à 2030, le Conseil d'État doit lancer un nouveau plan de développement de l'habitat coopératif.

Contrairement à ce que soutiennent les recourants, l'initiative reste dans le cadre de l'art. 179 al. 4 Cst-GE, qui assigne à l'État l'objectif de mener une politique active d'acquisition de terrains notamment pour y construire des logements d'utilité publique, et ce en particulier par des coopératives d'habitation, comme le réclame précisément l'art. 1 al. 2 let. d LGL projeté. Indépendamment de la question de savoir si l'initiative vise la construction d'autres logements que des logements d'utilité publique, qui sera analysée ci-dessous en lien avec les autres griefs des recourants, la politique active d'acquisition de terrains par l'État ne se limite pas à la construction de tels logements, ce qui ressort de l'adverbe « notamment » utilisé à l'art. 179 al. 4 Cst-GE. À cela s'ajoute que l'on ne saurait présager que l'initiative, en cas d'acceptation, favoriserait systématiquement les seules coopératives d'habitation au détriment des autres institutions de droit public ou sans but lucratif, puisque son application devra se faire en coordination avec les autres dispositions légales, de même rang, en particulier au regard de l'art. 13A LGL ou, de manière plus générale, de la LUP.

Il s'ensuit que l'IN 180 est conforme à l'art. 179 Cst-GE, plus précisément à l'art. 179 al. 4 Cst-GE.

- 20/28 -

A/521/2022

10) a. Aux termes de l'art. 26 Cst., la propriété est garantie. Dans sa dimension institutionnelle, qui concerne au premier chef le législateur, la garantie de la propriété protège l'existence même de la propriété privée, comprise comme une institution fondamentale de l'ordre juridique suisse, soit la possibilité d'acquérir tous éléments patrimoniaux – les droits réels, dont la propriété mobilière et immobilière au sens étroit du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC - RS 210), les droits personnels ou obligationnels, les droits immatériels, les droits acquis –, d'en jouir et de les aliéner. Dans sa fonction individuelle, elle protège les droits patrimoniaux concrets du propriétaire, d'une part leur existence, s'étendant à leur conservation, leur jouissance et leur aliénation, et

d'autre part leur valeur, sous la forme, à certaines conditions, d'un droit à une compensation en cas de réduction ou de suppression (ATF 119 Ia 348 consid. 2a ; Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER/Maya HERTIG RANDALL/Alexandre FLÜCKIGER, Droit constitutionnel suisse, vol. II, 4ème édition, 2021, n. 885 ss et 888 ss). L'atteinte au droit de propriété est tenue pour particulièrement grave lorsque la propriété foncière est enlevée de force ou lorsque des interdictions ou des prescriptions positives rendent impossible ou beaucoup plus difficile une utilisation du sol actuelle ou future conforme à sa destination (ATF 140 I 168 consid. 4 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_573/2021 du 17 août 2022 consid. 4.1). L'art. 34 Cst-GE garantit également la propriété, sans qu'il n'en résulte une protection plus étendue.

b. En l'espèce, l'IN 180, qui comporte un programme de politique sociale du logement, vise à ce qu'un socle de 10 % de l'ensemble du parc de logements soit détenu d'ici à 2030 par des coopératives d'habitation sans but lucratif. Elle renvoie aux outils d'acquisition de terrains et de biens-fonds immobiliers du chapitre II, non modifié, de la LGL, à savoir les droits de préemption légal et d'expropriation, dont la jurisprudence a admis, de manière générale, la constitutionnalité (ATF 142 I 76 consid. 3.2 et les références citées).

En arguant qu'elle conduirait, par l'usage systématique du droit de préemption de l'État, soit à un blocage des transactions immobilières, soit à une « nationalisation » de tous les terrains à bâtir, les recourants reprochent en réalité à l'initiative de violer la fonction institutionnelle de la garantie de la propriété.

Ce droit de préemption auquel renvoie l'art. 1 al. 2 let. d LGL projeté s'exerce toutefois sur les biens-fonds sis en zone de développement pouvant être affectés à la construction de logements et ne peut s'exercer qu'aux fins de construction de logements d'utilité publique au sens de l'art. 16 al. 1 LGL. Il n'en découle ainsi pas, pour l'État, une maîtrise foncière complète de la totalité ou d'une portion non négligeable de son territoire ni un contrôle exclusif sur les activités qui s'y déroulent. L'exercice même du droit de préemption est du reste soumis aux conditions définies par les art. 3 ss LGL, mais également à celles des art. 26 al. 1 et 36 Cst. À cela s'ajoute que l'exercice du droit de préemption ne

- 21/28 -

A/521/2022

saurait être considéré, en soi, comme systématique, dès lors que les art. 3 ss LGL confèrent un large pouvoir d'appréciation à la collectivité, qui peut déterminer, lors de chaque vente immobilière permettant l'exercice de ce droit, si l'acquisition du terrain concerné est opportune du point de vue de sa politique en faveur de la construction de logements, comme le rappelle la jurisprudence (ATF 142 I 76 consid. 3.4.1 ; ATA/872/2022 précité consid. 5e). Rien ne permet en outre d'affirmer que l'initiative empêcherait l'accès à la propriété du fait d'un exercice systématique du droit de préemption, les allégués des recourants à cet égard, en particulier s'agissant d'une prétendue « nationalisation » du sol, relevant de la spéculation. Le même raisonnement s'applique au demeurant à l'expropriation, visée aux art. 7 s. du même chapitre II de la LGL, dont les conditions sont régies par la LEx-GE.

c. Les recourants se plaignent d'une violation de la fonction individuelle de la garantie de la propriété, soutenant en particulier que les conditions de restrictions de cette liberté, définies à l'art. 36 Cst., ne seraient pas réalisées, du fait que les propriétaires concernés pourraient être amenés à céder leurs biens.

Pour rappel, les art. 1 al. 2 let. d et 14H al. 1 LGL projetés renvoient aux outils figurant dans la LGL pour atteindre le socle de 10 % de logements détenus par des coopératives d'habitation, dont ils ne modifient toutefois pas les conditions matérielles. Ce n'est ainsi qu'en application des outils existants, à savoir des droits de préemption et d'expropriation, aux conditions fixées par les art. 2 ss LGL, que l'État et les communes pourront agir pour tendre vers cet objectif. L'initiative ne vise ainsi pas à contraindre les propriétaires à céder leurs biens ni à se structurer en coopérative pour développer ou exploiter leur bien. Tout au plus, en fixant un objectif quantitatif à atteindre, elle pourrait tendre à un recours plus soutenu aux mécanismes de la LGL et, ainsi, porter atteinte à la garantie de la propriété des propriétaires concernés.

La question d'une éventuelle ingérence de l'initiative dans cette liberté peut toutefois souffrir de rester indécise, dès lors que les conditions de restriction des droits fondamentaux qu'invoquent les recourants, à savoir essentiellement l'absence de base légale et la violation du principe de la proportionnalité, se confondent largement avec les conditions de validité de l'initiative qu'ils contestent, soit respectivement le manque de clarté de son texte et son inexécutabilité. Il sera en outre précisé que l'initiative poursuit un but d'intérêt public, en favorisant la création de logements notamment d'utilité publique, objectif dont l'art. 179 al. 4 Cst-GE charge le canton. 11) a. En matière de droits politiques, le texte de l'initiative est soumis à une exigence de clarté. En effet, selon l'art. 34 al. 2 Cst., la garantie des droits politiques protège la libre formation de l'opinion des citoyens et l'expression fidèle et sûre de leur volonté. Les votations et élections doivent être organisées de telle manière que la volonté des électeurs puisse s'exercer librement. Cela

- 22/28 -

A/521/2022

implique en particulier une formulation adéquate des questions soumises au vote. Celles-ci ne doivent pas être rédigées dans des termes propres à induire en erreur le citoyen, qui doit être à même d'apprécier la portée du texte qui lui est soumis, ce qui n'est pas possible s'il est équivoque ou imprécis (ATF 133 I 110 consid. 8 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_146/2020 du 7 août 2020 consid. 4.2).

b. Cette exigence résulte également du principe de la légalité, qui est posé de manière générale pour toute l'activité de l'État régi par le droit (art. 5 al. 1 Cst.), mais aussi pour les restrictions aux droits fondamentaux (art. 36 al. 1 Cst.). En plus d'imposer l'exigence d'une base légale, impliquant que les autorités ne peuvent agir que si la loi le leur permet, le principe de la légalité comprend aussi celle de la suprématie de la loi, voulant que les autorités sont tenues de respecter l'ensemble des normes juridiques ainsi que la hiérarchie des normes.

Le principe de la légalité exige donc que les autorités n'agissent que dans le cadre fixé par la loi (ATF 147 I 1 consid. 4.3.1). Il implique qu'un acte étatique se fonde sur une base légale matérielle qui est suffisamment précise et qui a été adoptée par l'organe compétent (ATF 141 II 169 consid. 3.1). L'exigence de la densité normative n'est pas absolue, car on ne saurait ordonner au législateur de renoncer totalement à recourir à des notions générales, comportant une part nécessaire d'interprétation. Cela tient à la nature générale et abstraite inhérente à toute règle de droit et à la nécessité qui en découle de laisser aux autorités d'application une certaine marge de manœuvre lors de la concrétisation de la norme. Pour déterminer quel degré de précision on est en droit d'exiger de la loi, il faut tenir compte du

cercle de ses destinataires et de la gravité des atteintes qu'elle autorise aux droits fondamentaux (ATF 147 I 393 consid. 5.1.1 ; ACST/25/2020 du 27 août 2020 consid. 14c).

c. Pour déterminer le sens de normes proposées par une initiative rédigée de toutes pièces, qui se transforme en loi si elle est acceptée par le Grand Conseil ou en votation populaire (art. 61 et 63 Cst-GE ; art. 122B, 123 et 123A de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève du

### **E. 13**

septembre 1985 - LRGC - B 1 01 ; art. 94 al. 3 et 4 de la loi sur l'exercice des droits politiques du 15 octobre 1982 - LEDP - A 5 05 ; art. 5 ss de la loi sur la forme, la publication et la promulgation des actes officiels du 8 décembre 1956 - LFPP - B 2 05), il faut appliquer pour l'essentiel les mêmes principes d'interprétation qu'en matière de contrôle abstrait des normes. Ainsi, il y a lieu d'utiliser les méthodes habituelles d'interprétation des normes, à savoir les méthodes littérale, systématique, historique et téléologique (ATF 147 V 35 consid. 7.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C\_284/2021 du 11 avril 2022 consid. 7.1 et les références citées). Conformément à la règle de l'interprétation objective, c'est le texte de l'initiative qui est déterminant, et non l'intention des auteurs de cette dernière (ATF 143 I 129 consid. 2.2 et les références citées ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_297/2021 précité consid. 2).

- 23/28 -

A/521/2022

L'interprétation d'initiatives fait certes aussi appel aux règles dites de l'interprétation la plus favorable aux initiants, qu'exprime l'adage *in dubio pro populo* et de l'interprétation conforme au droit supérieur, mais ni l'une ni l'autre de ces règles n'autorise à s'écarter à tout le moins sensiblement du texte d'une initiative, ni à faire abstraction des exigences que le principe de la légalité impose. La marge d'interprétation en la matière est plus limitée pour des initiatives rédigées de toutes pièces (ATF 143 I 129 consid. 2.2 et les références citées ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_297/2021 précité consid. 2).

d. En l'espèce, les recourants prétendent que l'initiative ne serait pas suffisamment claire sur plusieurs points. Selon eux, les termes « ensemble du parc de logements » ne permettrait pas de comprendre quels logements seraient visés par l'IN 180, laquelle ne pourrait concerner que ceux d'utilité publique au sens de l'art. 16 LGL.

Ce faisant, ils confondent toutefois la base de calcul du socle prévu par l'initiative avec les moyens permettant d'y parvenir et le contenu dudit socle.

S'agissant du premier de ces aspects, à savoir la base sur laquelle est calculé le socle de 10 % de logements devant être détenus par des coopératives d'habitation sans but lucratif, le texte de l'art. 1 al. 2 let. d 1ère phrase LGL projeté ne prête pas à confusion. En effet, il est suffisamment clair et formulé sans aucune limitation pour que le citoyen comprenne que « l'ensemble du parc de logements » se réfère à toutes les habitations du canton, qu'elles soient locatives ou en PPE, qu'il s'agisse de villas ou d'appartements ou qu'elles soient ou non subventionnées. C'est d'ailleurs dans ce sens que le comité, interrogé sur ce point par le Conseil d'État, a indiqué que ces termes devaient être compris, au demeurant conformément à l'exposé des motifs relatif à l'IN 180, qui se réfère aux « logements à Genève ». Le fait que de tels termes ne soient pas utilisés dans la législation en matière de logement n'y change rien et ne permet pas de conclure à leur manque de clarté à l'art. 1 al. 2 let. d LGL

projeté. Il en résulte que cette disposition ne souffre d'aucune ambiguïté ni d'imprécision et doit être comprise, conformément à sa lettre claire, comme se référant à tous les logements du canton, lesquels doivent servir de base permettant le calcul du socle de 10 % de logements détenus par des coopératives d'habitation sans but lucratif.

Concernant le deuxième de ces aspects, à savoir les moyens permettant de constituer ce socle, l'art. 1 al. 2 let. d 2ème phrase LGL projeté prévoit l'utilisation des outils prévus par la LGL, à savoir les droits de préemption et d'expropriation, l'art. 14H al. 1 LGL projeté reprenant la même formulation. Les recourants ne sauraient être suivis lorsqu'ils affirment que ces dispositions permettraient l'utilisation desdits mécanismes pour la construction d'autres logements que ceux d'utilité publique prévus par la LGL. Une telle possibilité ne ressort pas des termes employés par l'IN 180, laquelle ne prévoit pas non plus de dérogation aux conditions des outils du chapitre II de la LGL mais se limite à renvoyer à leur

- 24/28 -

A/521/2022

application telle quelle. L'IN 180 ne peut ainsi être comprise autrement que comme permettant l'utilisation des droits de préemption et d'expropriation de la LGL pour la création de logements selon cette même loi, à savoir des logements d'utilité publique conformément à l'art. 16 LGL. Une telle interprétation, dans le respect du droit en vigueur, ressort sans ambiguïté du texte de l'initiative, qui est suffisamment clair pour être compris dans ce sens par les citoyens. En outre, contrairement à ce qu'affirment les recourants, l'initiative reste également dans le cadre de l'art. 179 al. 4 Cst-GE, puisqu'elle ne tend pas à détourner l'utilisation des outils de la LGL à des fins autres que la construction de logements d'utilité publique au sens de cette loi.

Par ailleurs, si le socle de logements coopératifs à atteindre se base sur l'ensemble des logements du canton, il en va de même du pourcentage fixé par l'initiative, qui comprendra certes les logements d'utilité publique créés au moyen des outils de la LGL, mais également ceux déjà détenus par des coopératives d'habitation à but non lucratif, à savoir 5 % des logements du canton comme l'indique l'exposé des motifs, ainsi que ceux créés en dehors des mécanismes de la LGL, qui seront comptés dans le socle de 10 %. C'est du reste ce qu'a confirmé le comité dans son courrier du 5 novembre 2021 au Conseil d'État. Bien que l'IN 180 ne mentionne pas expressément le contenu dudit socle, il n'en résulte pas pour autant un manque de clarté de son texte, puisque ces éléments ressortent du contenu de l'initiative et que seule est déterminante la mission qu'elle confère à l'État, consistant à atteindre un socle de 10 % du parc de logements détenu par des coopératives d'habitation.

e. Les recourants soutiennent que la portée du socle de 10 % serait ambiguë, en l'absence de précision sur son caractère contraignant ou non.

L'art. 1 al. 2 let. d LGL projeté assigne un rôle supplémentaire à l'État, consistant à ce qu'il s'assure qu'un socle de 10 % du parc de logements soit détenu par des coopératives d'habitation sans but lucratif, sans fixer d'objectif temporel à cet égard. Un tel objectif temporel résulte toutefois de l'art. 14H LGL projeté, qui fixe une échéance à 2030 pour parvenir à cet objectif (al. 1), tout en prévoyant l'éventualité dans laquelle il ne serait pas atteint et des mesures à prendre dans ce cas (al. 3). Au vu des termes utilisés et de l'articulation de ses dispositions, l'on ne saurait voir dans l'initiative autre chose qu'un objectif général à atteindre par l'État, à savoir assurer un socle de 10 % de logements

coopératifs et son maintien, le délai mentionné n'apparaissant pas contraignant. De ce point de vue également, le principe de clarté est respecté.

f. Les recourants font, enfin, grief à l'initiative de ne comporter aucune précision au sujet du plan de développement de l'habitat coopératif devant être lancé si son objectif ne devait pas être atteint d'ici 2030.

- 25/28 -

A/521/2022

En faisant référence à « nouveau plan », l'initiative ne fait rien de plus que de renvoyer au précédent plan établi en 2016, qui devra dès lors être actualisé si l'objectif prévu n'est pas atteint, et à confier cette tâche au Conseil d'État. Le fait que le contenu de ce plan ne figure pas dans l'initiative n'est pas critiquable du point de vue du principe de la clarté, les mesures à prendre en 2030 pouvant difficilement être anticipées.

Il résulte de ce qui précède que l'IN 180 n'est critiquable ni en termes de clarté de son texte ni en termes de densité normative, si bien qu'elle respecte le principe de clarté et, ce faisant, le principe de la légalité. 12) Les recourants contestent l'exécutabilité de l'IN 180, grief qui se confond avec celui de l'examen de sa proportionnalité, conformément à ce qui précède.

a. Une initiative populaire doit être exécutable. À défaut, elle doit être invalidée, même si aucune norme ne le prévoit explicitement, car il ne se justifie pas de demander au peuple de se prononcer sur une proposition qui n'est pas susceptible d'être mise en œuvre.

L'invalidation ne s'impose toutefois que dans les cas les plus évidents. L'obstacle à la réalisation doit être insurmontable, une difficulté relative étant insuffisante, dès lors qu'il appartient avant tout aux électeurs d'évaluer les avantages et les inconvénients qui pourraient résulter de l'acceptation de l'initiative. Par ailleurs, l'impossibilité doit ressortir clairement du texte de l'initiative ; si celle-ci peut être interprétée de telle manière que les vœux des initiants sont réalisables, elle doit être considérée comme valable. L'impossibilité peut être matérielle ou juridique. S'agissant des initiatives tendant à la remise en cause de travaux, la jurisprudence considère qu'il n'y a pas d'inexécutabilité du simple fait que l'ouvrage est déjà commencé, mais qu'il y a impossibilité matérielle d'exécution lorsque l'ouvrage est en état d'achèvement (ATF 128 I 190 consid. 5 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C\_149/2021 du 25 août 2022 consid. 2.2 ; 1C\_146/2020 précité consid. 3.2).

b. Consacré à l'art. 5 al. 2 Cst., le principe de proportionnalité exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité) ; en outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit), impliquant une pesée des intérêts (ATF 146 I 157 consid. 5.4 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C\_762/2021 du 13 avril 2022 consid. 6.1).

c. En l'espèce, les recourants considèrent que le socle de 10 %, trop élevé, ne pourrait être atteint d'ici à 2030, au vu du mécanisme de l'art. 4A LGZD, ce qui rendrait l'initiative inexécutable.

- 26/28 -

A/521/2022

Ce faisant, les recourants partent toutefois de deux prémisses erronées. D'une part, conformément à ce qui précède, l'objectif d'atteindre 10 % de logements détenus par des coopératives d'habitation est général, le délai mentionné à l'art. 14H LGL projeté n'étant pas contraignant. Si ledit délai constitue certes un objectif à atteindre, il n'est toutefois soumis à aucune sanction en cas d'échec, l'initiative requérant seulement l'établissement d'un nouveau plan de développement de l'habitat coopératif afin de parvenir, à terme, à l'objectif fixé et à son maintien dans la durée. Dès lors, les griefs des recourants tombent à faux lorsqu'ils affirment que pour réaliser cet objectif en sept ans, d'ici à 2030, l'État serait tenu de faire un usage systématique des outils de la LGL, ce qui conduirait soit à bloquer toutes les constructions, soit à une « nationalisation » des terrains à bâtir. Il en va de même de l'argument selon lequel la construction d'autres logements serait reléguée au second plan, dont l'initiative n'empêche pas la réalisation ni ne tend à la retarder, ou encore d'un éventuel épuisement des ressources de l'État, point qui relève davantage de l'argumentaire politique que de l'examen de la validité juridique de l'initiative. Outre ces éléments, le risque que l'État favorise la construction de coopératives d'habitation au détriment des autres types de logement LGL doit être relativisé au regard de la teneur de l'art. 13A al. 1 LGL, qui demeure applicable et auquel l'initiative ne déroge pas. Tel est également le cas de la LUP, acte de même rang que celui amené à prendre l'initiative et à laquelle elle ne déroge pas non plus. L'IN 180 devra dès lors être appliquée en conformité avec cette loi, qui vise aussi à la constitution d'un socle, en l'occurrence un parc de logements d'utilité publique de 20 % du parc locatif du canton.

D'autre part, si l'emploi des mécanismes de la LGL ne permet certes que la construction de logements au sens de la LGL, comme le prévoit l'initiative, il n'en demeure pas moins que l'ensemble des logements détenus par des coopératives d'habitation fait et fera partie du socle de 10 % qu'elle instaure, si bien que l'argument des recourants, selon lequel l'objectif de l'initiative serait irréalisable d'ici à 2030 sans violer l'art. 4A al. 1 LGZD, tombe également à faux. En effet, comme précédemment indiqué, l'initiative n'empêche pas que l'État et les communes interviennent par d'autres biais que les outils de la LGL pour créer des logements, qu'ils soient d'utilité publique au sens de la LGL, de la LUP, ou à loyer libre. Dans la mesure où ils seront amenés à être détenus par des coopératives d'habitation, ces logements feront partie du socle de 10 % fixé par l'initiative, laquelle n'a aucun impact sur l'art. 4A LGZD, pas plus que ce dernier n'a d'incidence sur l'IN 180.

Ce faisant, l'initiative respecte également le principe de la proportionnalité, sous l'angle de chacun de ses sous-principes. Ainsi, la création d'un socle de logements détenus par des coopératives d'habitation tend à favoriser ce type de structure et ainsi permettre à la population de bénéficier des avantages apportés par les logements coopératifs non seulement en termes de loyers mais également

- 27/28 -

A/521/2022

d'environnement de vie et de durabilité. En outre, les logements constituant le socle de 10 % sont conçus de manière plus large que les seuls logements d'utilité publique au sens de la LGL, de sorte que l'État et les communes ne sont pas tenus de recourir systématiquement aux outils de la LGL pour atteindre ledit objectif. Enfin, les moyens mis à disposition de l'État pour atteindre ces objectifs se situent dans un rapport raisonnable avec les éventuels intérêts compromis des propriétaires concernés, les droits de préemption et d'expropriation

n'étant qu'un moyen, parmi d'autres, pour atteindre les objectifs fixés.

L'initiative étant réalisable tant d'un point de vue matériel que juridique, elle remplit la condition d'exécutabilité et est conforme au principe de la proportionnalité.

Il s'ensuit que le recours sera rejeté. 13) Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge solidaire des recourants, qui succombent (art. 87 al. 1 LPA), et aucune indemnité de procédure ne leur sera allouée (art. 87 al. 2 LPA). Une indemnité de procédure de CHF 1'500.- sera toutefois allouée à l'appelé en cause, qui y a conclu, à la charge solidaire des recourants (art. 87 al. 2 LPA).

\* \* \* \* \*

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.