

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/521/2022-INIT

ACST/13/2022

**COUR DE JUSTICE**

**Chambre constitutionnelle**

**Arrêt du 14 octobre 2022**

dans la cause

**Monsieur A**\_\_\_\_\_

et

**B**\_\_\_\_\_

et

**C**\_\_\_\_\_

représentés par Me François Bellanger, avocat

contre

**CONSEIL D'ÉTAT**

et

**D**\_\_\_\_\_

appelé en cause, représenté par Me Aurèle Muller, avocat

---

## EN FAIT

- 1)
  - a. Monsieur A\_\_\_\_\_, ressortissant suisse, est domicilié à Genève, canton dans lequel il est titulaire des droits politiques.
  - b. B\_\_\_\_\_ (ci-après : B\_\_\_\_\_) est une association au sens des art. 60 ss du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC - RS 210) ayant son siège à Genève. Elle a notamment pour but de regrouper les personnes physiques ou morales exerçant à Genève la profession de promoteur constructeur, de représenter et défendre collectivement les intérêts des maisons membres et de veiller à ce qu'en tout temps soient sauvegardés les intérêts des tiers qui recourent aux services de ses membres. Pour réaliser ses buts, elle peut en particulier représenter la profession auprès des autorités et, en cas de nécessité, agir par la voie judiciaire ou administrative contre toute mesure de nature à porter atteinte aux intérêts de la profession ou de ses membres.
  - c. C\_\_\_\_\_ (ci-après : C\_\_\_\_\_) est une association au sens des art. 60 ss CC, ayant son siège à Genève. Elle a pour but la promotion, la représentation et la défense de la propriété foncière dans le canton. Ses membres sont des propriétaires de biens fonciers sous toute forme juridique et des personnes manifestant un intérêt particulier pour la propriété immobilière.
- 2) En 2016, le Conseil d'État, E\_\_\_\_\_ (ci-après : E\_\_\_\_\_) et D\_\_\_\_\_ (ci-après : D\_\_\_\_\_) ont présenté un plan d'action en faveur des coopératives comportant une série de mesures en vue de renforcer l'action des coopératives dans la politique du logement du canton. Ce plan reposait sur quatre piliers complémentaires. Il s'agissait de la mise à disposition par l'État de davantage de terrains aux coopératives, lesquelles devaient aussi se positionner en qualité de porteuses de projet et acquérir des terrains de manière plus proactive. Des projets-pilotes seraient menés sur des périmètres exploratoires, le but étant de procéder à une meilleure intégration des habitants et de développer un urbanisme de qualité. En application de la législation en vigueur, des prêts à terme ou des cautionnements leur seraient accordés pour la réalisation de logements non subventionnés. Enfin, un poste serait créé au sein de E\_\_\_\_\_ en vue de favoriser le développement des coopératives.
- 3) Le 9 mars 2021, D\_\_\_\_\_, par l'entremise de son vice-président, a informé le Conseil d'État du lancement d'une initiative législative cantonale intitulée « Pour + de logements en coopératives » (ci-après : IN 180), ayant pour objet la modification de la loi générale sur le logement et la protection des locataires du 4 décembre 1977 (LGL - I 4 05) par l'introduction d'un nouvel art. 1 al. 2 let. d, d'un nouveau chapitre IIB ainsi que d'un nouvel art. 14H. La teneur de cette initiative est la suivante :

« **Art. 1, al. 2, lettre d (nouvelle, les lettres d et e devenant les lettres e et f)**

<sup>2</sup> À cet effet, l'État :

d) s'assure qu'un socle de 10 % de l'ensemble du parc de logements soit détenu par des coopératives d'habitation sans but lucratif. Il utilise à cette fin les outils d'acquisition de terrains et de bien-fonds [sic] immobiliers du chapitre II de la présente loi ;

**Chapitre IIB Coopératives d'habitation sans but lucratif (nouveau)**

**Art. 14H Plan de développement de l'habitat coopératif (nouveau)**

<sup>1</sup> L'État et les communes utilisent les outils d'acquisition de terrains et de bien-fonds immobiliers du chapitre II de la présente loi pour atteindre le socle de 10% fixé à l'article 1, alinéa 2, lettre d, d'ici à 2030, en particulier par la construction de logements par des coopératives d'habitation sans but lucratif.

<sup>2</sup> Le Conseil d'État fait un rapport annuel au Grand Conseil sur les moyens mis en œuvre et les indicateurs permettant d'atteindre le socle fixé à l'article 1, alinéa 2, lettre d.

<sup>3</sup> Si ce socle de 10 % n'est pas atteint en 2030, un nouveau plan de développement de l'habitat coopératif doit être lancé par le Conseil d'État.

<sup>4</sup> Une fois ce socle atteint, l'État et les communes mettent en œuvre les moyens nécessaires pour qu'il soit maintenu ».

Selon l'exposé des motifs, les coopératives d'habitation sans but lucratif, qui ne détenaient toutefois que 5 % des logements du canton, s'engageaient depuis des années pour construire des logements non seulement abordables mais aussi agréables. Les logements ainsi construits n'étaient pas soumis à la spéculation immobilière et donc à la hausse des loyers, lesquels ne servaient qu'à couvrir les coûts de construction, de gestion et d'entretien, sans aucune marge bénéficiaire. Dans des quartiers vivants et durables, favorisant les liens sociaux, les loyers des coopératives d'habitation étaient jusqu'à 40 % moins cher par rapport à ceux du marché et les constructions étaient plus écologiques. L'initiative visait à développer ce type d'habitat, en demandant que d'ici 2030, 10 % du parc de logements à Genève soit détenu par des coopératives pour que, dans les années à venir, quelque dix mille appartements en coopérative soient créés.

- 4) Le 11 mars 2021, le service des votations et élections (ci-après : SVE) a validé la formule de récolte des signatures.
- 5) Le même jour, le lancement et le texte de l'IN 180 ont été publiés dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève (ci-après : FAO), le délai de récolte des signatures ayant été fixé au 12 juillet 2021 ;
- 6) Les 15 juin et 9 juillet 2021, le comité d'initiative (ci-après : le comité) a déposé les listes de signatures auprès du SVE.
- 7) Par arrêté du 15 septembre 2021, publié dans la FAO du 17 septembre 2021, le Conseil d'État a constaté l'aboutissement de l'IN 180 et fixé ses délais de traitement.
- 8) Le 12 octobre 2021, le Conseil d'État, par l'entremise de la chancellerie d'État, a invité le comité à lui faire part de sa détermination au sujet de la validité de l'IN 180 sur différents points.

- 9) Le 5 novembre 2021, le comité a répondu au Conseil d'État que le socle minimal de 10 % de logements en coopérative portait sur l'ensemble du parc de logements, et pas uniquement sur celui d'utilité publique, comme l'indiquait au demeurant l'exposé des motifs de l'initiative et le titre de la LGL, dont plusieurs dispositions traitaient des logements à loyers libres détenus par des coopératives et qui instituaient E\_\_\_\_\_, laquelle avait pour mission de promouvoir et favoriser de tels logements, indépendamment de leur type. Étant donné que les coopératives d'habitation ne poursuivaient pas de but lucratif, les logements qu'elles construisaient et/ou détenaient répondaient à un but d'intérêt public. Elles construisaient ainsi tant des logements subventionnés au sens de la LGL et/ou de la loi pour la construction de logements d'utilité publique du 24 mai 2007 (LUP - I 4 06) que des logements à loyer libre. Dès lors, le socle de 10 % de logements en coopérative devait être calculé sur la base de l'ensemble du parc de logements et les logements coopératifs créés pour l'atteindre seraient pour partie des logements d'utilité publique au sens de la LUP et pour partie des logements à loyers libres, non soumis à la LUP.

D'autres moyens que la construction de logements par des coopératives d'habitation étaient envisageables pour atteindre le socle de 10 %, comme l'indiquait le terme « en particulier » figurant à l'art. 14H al. 1 LGL projeté, qui devait être compris comme fixant un objectif principal consistant en la construction de logements conçus dès le départ sous la forme d'une coopérative. Il s'agissait, marginalement, de l'achat ou la mise à disposition, par le biais d'un droit distinct et permanent (ci-après : DDP), d'immeubles de logements déjà construits, soit une incorporation de logements existants dans le parc de logements en coopérative.

L'initiative ne demandait pas qu'un certain pourcentage de chaque nouveau projet de construction soit construit en coopérative, mais la constitution d'un socle de logements coopératifs comptabilisé sur l'ensemble du parc de logements. Aucun propriétaire d'immeuble ou de bien-fonds ne serait dès lors contraint de céder son bien ni de se structurer en coopérative pour le développer ou l'exploiter, l'objectif étant seulement d'augmenter le nombre des terrains publics ou immeubles remis en DDP à des coopératives grâce à un usage accru du droit de préemption, à l'acquisition de terrains par l'intermédiaire de E\_\_\_\_\_, au développement d'éventuels nouveaux outils de maîtrise foncière ou de prestations facilitant l'acquisition foncière par des coopératives. Le socle de 10 % devait être atteint par des constructions sur des terrains publics, par exemple dans le périmètre Praille-Acacias-Vernets (ci-après : PAV), sur des terrains acquis par des coopératives ou par des privés qui volontairement se structureraient en coopérative pour développer leurs terrains. Pour atteindre ce socle, l'initiative faisait appel aux outils de la LGL, qui étaient conformes à la garantie de la propriété et respectaient le principe de la proportionnalité. Le socle de 10 % de logements en coopérative devait être compris comme un objectif légal général, au

même titre que l'objectif de 20 % de logements d'utilité publique inscrit dans la LUP, et non comme une injonction visant à être réalisée de manière absolument impérative dans le délai imparti. Il n'était ainsi pas question, pour atteindre cet objectif, que le canton abuse des modes d'acquisition à sa disposition. Par la production de logements durablement moins chers, plus écologiques, dans des immeubles favorisant la création de liens sociaux entre voisins, le logement coopératif répondait à un besoin et à une demande beaucoup plus importante que les 10 % prévus dans l'initiative.

- 10) Par arrêté du 12 janvier 2022, publié dans la FAO du 14 janvier 2022, le Conseil d'État a déclaré l'IN 180 valide.

L'initiative respectait les principes de l'unité de genre et de la matière. Elle était en outre conforme au droit cantonal, ne contenant aucune disposition contraire aux principes de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 (Cst-GE - A 2 00).

Elle était également conforme aux droits fondamentaux, en l'occurrence à la garantie de la propriété et à la liberté économique. Elle complétait la LGL en imposant à l'État de prendre des mesures pour s'assurer qu'un socle de 10 % de l'ensemble du parc de logements du canton soit détenu par des coopératives d'habitation sans but lucratif, utilisant, pour ce faire, les outils d'acquisition de terrains et de biens-fonds en faveur de l'État et des communes figurant dans ladite loi. Elle ne requérait toutefois pas qu'un certain pourcentage de chaque nouveau projet de construction soit constitué sous forme de coopératives d'habitation, mais réclamait la constitution d'un pourcentage minimum de logements coopératifs sur l'ensemble du parc de logements du canton. Le socle envisagé devait être atteint par des constructions menées sur des terrains publics, sur des terrains acquis par des coopératives ou par des privés qui volontairement se structureraient en coopératives pour développer leurs terrains. Aucun propriétaire d'immeubles ou de biens-fonds ne serait contraint de se structurer en coopérative pour développer ou exploiter son bien, mais un tel propriétaire pouvait être contraint de céder son bien à l'État ou à une commune, aux conditions de la LGL et de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique du 10 juin 1933 (LEx-GE - L 7 05), lesquelles étaient conformes aux droits fondamentaux. Il en résultait que l'IN 180 respectait la garantie de la propriété et la liberté économique.

L'initiative était conforme au principe de clarté, tant s'agissant de son titre que de son contenu, sa formulation étant simple, précise et coïncidant avec l'interprétation qu'en donnait le comité. Ainsi, l'art. 1 al. 2 let d LGL projeté mentionnait un socle de 10 % calculé sur la base de « l'ensemble du parc de logements », termes qui ne visaient pas seulement les logements d'utilité publique mais l'ensemble du parc de logements du canton, même s'ils ne se retrouvaient pas dans d'autres lois, lesquelles utilisaient les termes « parc locatif », « parc de logements d'utilité publique », « parc de logements LUP » ou encore « parc de

logements contrôlés ». La même disposition indiquait que pour atteindre ce socle, l'État utilisait les outils d'acquisition de terrains et de biens-fonds immobiliers du chapitre II de la LGL, formulation reprise par l'art. 14H al. 1 LGL projeté, à savoir le droit de préemption, le droit d'expropriation et la concession en droit de superficie aux fins de construction de logements d'utilité publique, des terrains acquis en vertu du droit de préemption légal ou d'expropriation, étant précisé que l'État et les communes pouvaient actuellement déjà procéder de la sorte pour la construction de logements par des coopératives d'habitation sans but lucratif. Le texte de l'art. 14H LGL projeté était également clair et ne requérait aucun commentaire particulier.

Enfin, l'initiative était exécutable. Elle proposait d'insérer dans la LGL le socle de 10 % à atteindre calculé sur l'ensemble du parc de logements du canton, alors que cette loi ne s'appliquait qu'à une partie dudit parc. Pour atteindre ce socle, elle ne donnait en outre pas d'autres outils que ceux figurant déjà dans la LGL, de sorte que l'État ne pouvait agir que sur le parc de logements LGL pour atteindre le but que lui assignait l'initiative. Selon les indications du comité, les logements en coopérative représentaient 5 % des logements à Genève, l'office cantonal de la statistique (ci-après : OCSTAT) ayant estimé ce nombre à quelque dix mille logements en 2018, soit 4,3 % du nombre total de logements. Durant la même année, le nombre de logements LGL s'élevait à dix-huit mille six cent treize, la proportion de logements en coopérative n'étant toutefois pas connue. Au vu de ces éléments, l'initiative risquait d'avoir pour conséquence de fixer à l'État un objectif ambigu en relation avec l'art. 9 al. 1 LGL, dans le sens où il l'obligerait, pour atteindre le socle fixé, à favoriser la construction de logements en coopératives d'habitation, au détriment des autres types de logements LGL. Un tel risque était toutefois partiellement limité par l'art. 13A al. 1 LGL, qui imposait, pour les terrains de E\_\_\_\_\_, qu'au moins 70 % des surfaces brutes de plancher (ci-après : SBP) de logements, existantes ou potentielles des immeubles mis à disposition en droit de superficie ou cédées par E\_\_\_\_\_, le soit, à parts égales, aux fondations immobilières de droit public et aux coopératives d'habitation. En outre, puisque l'État ne pouvait agir autrement que sur le parc de logements LGL, il était peu vraisemblable qu'il puisse s'assurer que le socle de 10 % du parc total de logements du canton soit atteint d'ici à 2030 par des logements en coopérative d'habitation. L'on pouvait par conséquent se demander si l'objectif de ce socle n'était pas trop ambitieux d'ici 2030, ce qui ne constituait pas pour autant un obstacle juridique à l'exécutabilité de l'initiative, qui envisageait au demeurant cette possibilité en prévoyant alors le lancement d'un nouveau plan de développement de l'habitat coopératif.

- 11) Le 12 janvier 2022 également, le Conseil d'État a déposé auprès du Grand Conseil son rapport sur la prise en considération de l'IN 180, proposant son acceptation.

- 12) Par acte du 14 février 2022, M. A\_\_\_\_\_, B\_\_\_\_\_ et C\_\_\_\_\_ ont interjeté recours auprès de la chambre constitutionnelle de la Cour de justice (ci-après : la chambre constitutionnelle) contre l'arrêté précité, concluant à son annulation, à l'invalidation de l'IN 180 et à l'octroi d'une indemnité de procédure.

Les associations avaient qualité pour recourir, dès lors qu'elles étaient directement concernées et touchées par l'initiative.

L'initiative n'était pas conforme au principe de clarté, sur plusieurs points. D'abord, l'art. 1 al. 2 let. d LGL projeté ne précisait pas ce qu'il fallait entendre par « ensemble du parc de logements », à savoir s'il s'agissait des logements locatifs libres ou d'utilité publique selon la LUP et/ou des logements locatifs d'utilité publique soumis à la LGL, ou bien encore de l'ensemble du parc locatif ou de l'ensemble de tous les logements du canton. L'incohérence était d'autant plus manifeste que l'initiative insérait le socle de 10 % dans la LGL, alors que cette loi ne s'appliquait qu'au parc de logements qu'elle réglementait spécifiquement, et non pas aux logements à loyer libre et à ceux soumis à la LUP. La formulation de l'IN 180 était également ambiguë, puisque la LGL ne prévoyait la possibilité pour l'État d'exercer ses droits de préemption et d'expropriation que pour la réalisation de logements d'utilité publique, excluant toute extension aux logements soumis à la LUP. Il existait ainsi un doute sur l'utilisation des instruments de la LGL à des fins contraires de celles pour lesquelles ils étaient prévus. À cela s'ajoutait que la marge des logements soumis à la LGL en zone de développement était réduite, dès lors que l'art. 4A al. 1 de la loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957 (LGZD - L 1 35) prévoyait la répartition des futurs logements en trois tiers, dont un tiers, bien que laissé au libre choix du propriétaire, lui imposait néanmoins de prévoir 20 % de logements en propriété par étage (ci-après : PPE). Il ne restait ainsi quasiment plus de place pour les logements soumis à la LGL dans ce tiers, les deux autres tiers n'entrant pas en considération, ce dont l'initiative ne faisait pas mention, en contradiction avec le principe de clarté. Une confusion supplémentaire était encore créée du fait qu'une coopérative d'habitation était en principe uniquement destinée au locatif, qui pouvait être à loyer soit libre soit soumis à la LGL. Ensuite, l'art. 1 al. 2 let. d LGL projeté ne précisait pas la portée du socle de 10 %, à savoir s'il s'agissait d'un objectif général non contraignant ou d'une obligation de résultat, cas dans lequel les mécanismes de la LGL seraient utilisés de manière quasi systématique par l'État pour atteindre ledit objectif. Enfin, l'initiative ne précisait pas non plus à quoi faisait référence le nouveau plan de développement de l'habitat coopératif mentionné, sans autre précision, à l'art. 14H al. 3 LGL projeté.

L'initiative était contraire au droit supérieur, le Conseil d'État ayant effectué une analyse lacunaire dans ce cadre, en particulier en lien avec sa conformité à l'art. 179 al. 4 Cst-GE, qui n'autorisait pas l'acquisition de biens-fonds par l'État pour permettre à des coopératives d'habitation de construire tant des logements

d'utilité publique selon la LGL ou la LUP que des logements à loyer libre, sous peine de mener une politique d'acquisition de terrains plus large que celle décrite par cette disposition. Cette politique ne devait en outre pas bénéficier aux seules coopératives d'habitation, mais aussi aux institutions de droit public ou sans but lucratif de manière générale, comme le voulait le texte constitutionnel.

Le principe de la proportionnalité n'était pas non plus respecté. Le socle de 10 % était trop élevé à la lumière des outils dont l'État disposait, les moyens prévus par la LGL ne pouvant être mis en œuvre qu'en lien avec les logements d'utilité publique au sens de la LGL, et non avec ceux de la LUP. De plus, pour mettre en œuvre cet objectif, l'État ne disposait d'aucun moyen de contrainte s'agissant de logements soumis à la LUP ou à loyer libre, compte tenu de la portée de l'art. 4A LGZD. S'il voulait s'assurer d'atteindre ce socle d'ici à 2030, l'État devait s'en remettre aux propriétaires, sur une base volontaire. Au vu de l'absence de caractère contraignant, l'objectif consistant à créer des logements durablement moins chers, plus écologiques et plus sociaux ne pouvait être atteint, sous peine d'obliger l'État à recourir systématiquement à son droit de préemption sur toutes les ventes, uniquement en faveur de la réalisation de coopératives, ce qui ferait passer au second plan la réalisation d'autres catégories de logements. Les outils prévus par l'initiative pour atteindre ce socle n'étaient pas non plus conformes au principe de la proportionnalité, s'agissant de droits de préemption et d'expropriation.

L'initiative violait la garantie de la propriété en raison de son manque de clarté. Si la loi instaurait un droit de préemption et d'expropriation en faveur de l'État et des communes, c'était pour construire des logements d'utilité publique au sens de la LGL, conformément à l'art. 179 al. 4 Cst-GE. Contrairement à ce que soutenait le comité, les propriétaires pouvaient être contraints de céder leurs immeubles ou biens-fonds. C'était également ce que relevait le Conseil d'État, qui ne pouvait toutefois simplement conclure que du fait du respect des droits fondamentaux des mécanismes prévus par la LGL et la LEx-GE, l'initiative était conforme à la garantie de la propriété. La propriété était au demeurant restreinte indépendamment de l'existence d'une injonction impérative ou non. Si l'exercice du droit de préemption et de la restriction à la garantie de la propriété en découlant était admissible lorsqu'il était question de la création de logements d'utilité publique, il n'en demeurait pas moins que l'IN 180 prévoyait non seulement la création de tels logements au sens de la LGL, mais également au sens de la LUP ou en loyer libre. L'exercice par une collectivité d'un droit de préemption légal sur un immeuble constituait une restriction grave à la garantie de la propriété, qui nécessitait une base légale claire, ce qui n'était pas le cas de l'initiative. De plus, dans l'hypothèse de son application à la création de logements à loyer libre, la mesure prévue par l'initiative ne se justifiait par aucun intérêt public, l'éventuel besoin d'une collectivité de tels logements n'entrant pas en considération en lien avec le droit de préemption prévu par la LGL. Or, la production de logements

durablement moins chers, écologiques et sociaux ne constituait pas un intérêt public suffisant et ne pouvait justifier une atteinte grave au droit de propriété. S'agissant du droit d'expropriation, il faisait l'objet d'une procédure prévue par la LEx-GE pour des logements d'utilité publique, et non pour des logements à loyers libres. Il ne pouvait être exclu que le but de la LGL soit détourné par l'initiative en permettant l'usage par l'État des outils d'acquisition de terrains et de biens-fonds immobiliers prévus par la loi pour la construction de logements tant d'utilité publique selon la LGL que de la LUP que des logements à loyer libre afin de créer des logements en coopérative, au détriment de la réalisation d'autres catégories de logements destinée à une catégorie de la population ayant davantage besoin d'une aide étatique.

L'initiative n'était pas exécutable, en présence d'un obstacle insurmontable à sa réalisation. Dès lors qu'elle s'appliquait à l'ensemble du parc immobilier, l'État était contraint de réaliser des acquisitions en exerçant quasi systématiquement le droit de préemption, ce qui aurait pour effet de bloquer les transactions immobilières ou, à l'inverse, de conduire à une nationalisation de tous les terrains à bâtir. À cela s'ajoutait que la réalisation de près de onze mille logements d'ici à 2030 n'était envisageable qu'en violation de l'art. 4A LGZD, qui opérait une répartition des logements en trois tiers, dont l'un requérait la construction de 20 % de logements en PPE. Par conséquent, pour réaliser le nombre de logements requis par l'initiative dans le laps de temps imparti, au total quatre-vingt-deux mille cinq cent vingt logements devraient être construits, un chiffre impossible à atteindre. L'initiative aurait aussi pour conséquence un épuisement des ressources de l'État, tant financières qu'organisationnelles.

- 13) Dans sa réponse du 18 mars 2022, le Conseil d'État a précisé que les recourants portaient d'une prémisse erronée, à savoir le fait que pour mettre en œuvre l'IN 180, l'État et les communes pourraient exercer leur droit de préemption et d'expropriation non seulement pour la création de logements sociaux au sens de la LGL, mais aussi pour la création de logements à loyer libre. Or, conformément au droit en vigueur et à son texte, l'initiative ne prévoyait rien d'autre que l'utilisation, aux fins de s'assurer qu'un socle de 10 % de l'ensemble du parc de logements soit détenu par des coopérations d'habitation sans but lucratif, des outils d'acquisition de terrains et de biens-fonds immobiliers prévus par la LGL, sans prévoir de dérogation. Par conséquent, l'initiative ne permettait l'usage par l'État des outils d'acquisition de terrains et de biens-fonds prévus par la LGL que pour la construction de logements d'utilité publique au sens de la LGL et non pas pour des logements à loyer libre.

- 14) Le 20 avril 2022, les recourants ont répliqué.

Pour arriver à leurs conclusions, ils s'étaient fondés sur une analyse littérale, systématique et détaillée du texte de l'initiative, laquelle s'était révélée contraire au droit supérieur, notamment parce qu'en raison de son manque de clarté, elle violait la garantie de la propriété. L'affirmation du Conseil d'État selon laquelle l'initiative ne permettait l'usage des mécanismes de la LGL que pour les logements d'utilité publique prévus par cette loi contredisait le texte clair de l'initiative. La lecture de l'art. 1 al. 2 let. d LGL projeté ne permettait ainsi pas de savoir quels étaient les logements concernés par l'initiative, dès lors qu'elle se référait à « l'ensemble du parc de logements », sans autre précision.

- 15) Par décision du 25 avril 2022, le juge délégué a ordonné l'appel en cause de D\_\_\_\_\_, l'invitant à se déterminer sur le recours.
- 16) Le 1<sup>er</sup> juillet 2022, D\_\_\_\_\_ a conclu au rejet du recours et à l'octroi d'une indemnité de procédure.

L'initiative respectait le principe de clarté. Rien dans son texte ne laissait suggérer que les termes « ensemble du parc de logements » se limitaient à un type particulier de logements. Au contraire, ils visaient la totalité des habitations, sans distinction ou de réduction en fonction des différentes catégories de logements existants. Ce faisant, la critique selon laquelle l'initiative ne devait pas prendre place dans la LGL était aussi infondée, puisque cette loi ne s'appliquait pas qu'aux logements d'utilité publique. L'initiative n'avait pas non plus modifié les outils institués par la LGL, si bien que l'emploi des droits de préemption et d'expropriation ne se ferait que pour la création de logements d'utilité publique. L'initiative ne visait ainsi pas à permettre l'emploi de ces mécanismes dans le but de remettre des terrains à des coopératives afin qu'elles y réalisent des logements à loyer libre. Contrairement à ce que semblaient affirmer les recourants, les différentes catégories de logements prévues dans la législation genevoise ne s'excluaient pas et pouvaient se cumuler. Il était également faux d'affirmer qu'au regard de l'art. 4A LGZD, seuls un tiers de logements seraient concernés par l'IN 180, puisque si une coopérative développait un périmètre soumis à l'art. 4A LGZD, à l'exclusion des appartements en PPE, elle pourrait détenir la totalité des autres logements, à savoir 80 % des logements construits, lesquels entreraient dans le quota de 10 % visé par l'initiative. La portée du socle de 10 % ne souffrait pas non plus d'ambiguïté, puisqu'elle visait à fixer à l'État un objectif à atteindre d'ici à 2030, le texte envisageant également la possibilité que cet objectif ne soit pas atteint à cette échéance. Par ailleurs, seul le socle de 10 % était mentionné à l'art. 1 al. 2 LGL projeté, lequel définissait le rôle de l'État et les buts à atteindre, l'échéance de 2030 étant uniquement mentionnée à l'art. 14H LGL projeté, qui concrétisait la disposition générale. Il ressortait ainsi du texte de l'initiative que le véritable but à atteindre était le socle de 10 % du parc de logements détenus par des coopératives, le délai à 2030 étant certes un objectif, mais non contraignant. Le texte ne pouvait être interprété autrement qu'une injonction faite à l'État

d'atteindre l'objectif fixé, tout en prévoyant des mesures dans l'éventualité où il ne pourrait être atteint. Par ailleurs, fin 2016, le Conseil d'État avait lancé un plan de développement de l'habitat coopératif qui comportait une série de mesures visant à renforcer l'action des coopératives dans la politique cantonale du logement.

L'initiative était conforme au droit supérieur. La Cst-GE comportait plusieurs objectifs généraux en matière de logement, dans lesquels s'inscrivait l'IN 180, définis notamment à l'art. 179 Cst-GE, qui comportait une énumération exemplative. La politique d'acquisition des terrains menée par l'État ne se rapportait pas nécessairement aux seuls logements d'utilité publique, mais s'inscrivait dans les objectifs généraux fixés par la Cst-GE en matière de logements abordables, l'initiative visant à permettre à chaque citoyen de se loger à des conditions favorables. Il n'existait dès lors aucune contradiction entre la Cst-GE et l'initiative, qui n'outrepassait pas non plus l'art. 179 al. 4 Cst-GE, puisqu'elle ne remettait en cause aucune disposition de la LGL et que l'utilisation des droits d'expropriation et de péremption visait à créer des logements d'utilité publique. La critique des recourants se fondait sur une prémisse erronée pour apprécier le socle de 10 % qu'ils estimaient contraire au principe de la proportionnalité, puisqu'il était faux de prétendre que la détention par des coopératives de dix mille logements supplémentaires serait atteinte par le seul usage des droits de préemption et d'expropriation. Au contraire, la construction de logements coopératifs pouvait avoir lieu par d'autres biais, parfois même sans intervention de l'État. Les coopératives pouvaient ainsi obtenir des terrains par leurs propres moyens, en les achetant ou en obtenant des droits de superficie, à l'instar de tout acteur du marché. De même, les communes pouvaient mener leurs propres actions, en mettant des terrains à disposition des coopératives, sans forcément faire usager du droit de préemption. Il en allait de même de l'État, qui pouvait acquérir des terrains sur le marché libre, ce qui était du reste l'objectif de E\_\_\_\_\_.

En outre, la structuration d'immeubles existants en coopératives constituait un moyen d'augmenter le nombre de logements détenus par des sociétés coopératives, ce qui contribuait également à atteindre les objectifs de l'initiative, comme la possibilité, pour l'État, de mettre à leur disposition, au moyen de droits de superficie, les terrains qu'il détenait actuellement, en particulier dans le périmètre du PAV. Le recours contenait encore d'autres affirmations erronées. Ainsi, les logements visés par la LGL et la LUP et ceux détenus par des coopératives ne s'excluaient pas et pouvaient se superposer. Dès lors, les moyens prévus par la LGL pouvaient être mis en œuvre pour d'autres logements d'utilité publique au sens de cette loi. En effet, une coopérative qui construisait un immeuble en zone de développement pouvait mettre sur le marché des logements répondant à la fois à la LGL et entrant dans l'objectif de 20 % du parc locatif mentionné dans la LUP, qui seraient donc également comptabilisés dans le socle

de 10 % de l'ensemble du parc de logements du canton au sens de l'art. 1 al. 2 let. d LGL projeté. De même, une coopérative maîtrisant un périmètre soumis à l'art. 4A LGZD serait uniquement contrainte de vendre 20 % des logements produits en PPE et pourrait détenir la totalité des 80 % restants. Compte tenu de ces éléments, il était erroné de prétendre que l'État devrait systématiquement utiliser son droit de préemption légal afin de concrétiser l'initiative. À cela s'ajoutait que grâce à l'art. 13A LGL, qui n'était pas modifié par l'initiative, il n'y avait pas non plus lieu de craindre que l'IN 180 empêcherait de créer d'autres types de logements répondant aux besoins de la population que ceux détenus par les coopératives d'habitation.

La garantie de la propriété était respectée. L'initiative introduisait un objectif qui ne figurait pas dans la législation actuelle, à savoir la création d'un socle de 10 % de l'ensemble du parc de logements détenus par des coopératives d'habitation. Elle ne contenait toutefois pas de mécanismes nouveaux permettant de restreindre la propriété, les droits de préemption et d'expropriation ne voyant pas leurs conditions d'utilisation être modifiées. L'initiative ne contrevenait ainsi pas à la garantie de la propriété pour ce motif déjà. De plus, l'utilisation de ces mécanismes ne pouvait s'exercer qu'aux fins de construction de logements d'utilité publique. À cela s'ajoutait que la mesure reposait sur une base légale, poursuivait un but d'intérêt public et était proportionnée.

L'initiative était également exécutable. L'utilisation du droit de préemption n'aurait rien de systématique, puisque les objectifs qu'elle poursuivait pouvaient être atteints par d'autres moyens. Elle envisageait aussi la possibilité que l'objectif ne soit pas atteint en 2030, et puisse être concrétisé au-delà de cette échéance. L'art. 4A LGZD ne s'intéressait pas à la structure juridique des entités visées, contrairement à l'IN 180. Ainsi, à l'exception de la part minimale de 20 % en PPE, la totalité des autres logements d'un périmètre soumis à cette disposition pouvait être détenue par des coopératives d'habitation sans but lucratif, si bien que le maximum théorique de logements n'était pas de 13,33 %, mais bien de 80 %. Il n'était pas non plus possible d'affirmer que la mise en œuvre de l'initiative aurait pour effet d'épuiser les ressources de l'État, en l'absence de nécessité de préempter systématiquement les terrains. En tout état de cause, même si tel devait être le cas, l'initiative n'en serait pas moins exécutable, puisqu'il appartiendrait alors au corps électoral de décider si l'État devait ou non investir les montants nécessaires afin d'atteindre les objectifs poursuivis par les initiants. À cela s'ajoutait qu'en cas d'usage du droit de préemption par l'État, le terrain serait nécessairement remis en droit de superficie ce qui constituait financièrement une excellente opération pour la collectivité dans la durée. S'agissant des communes, elles disposaient également du droit de préemption de l'art. 3 LGL, leurs éventuelles acquisitions étant financées par leurs propres deniers et non par le fonds dédié de l'État.

- 17) Le 22 juillet 2022, le Conseil d'État a indiqué qu'il n'avait pas d'observations à formuler, persistant dans l'arrêté entrepris.
- 18) Le 30 août 2022, les recourants ont persisté dans leur recours, précisant que, dans l'intervalle, un nouvel art. 4A al. 2 LGZD, qui imposait désormais la réalisation de 20 % de logements en PPE en pleine propriété et excluait les logements en PPE en droit de superficie, était entré en vigueur.

La LGL visait la construction de logements d'utilité publique et ne concernait pas l'ensemble des logements du canton. Une interprétation contraire changerait la portée de l'art. 1 al. 2 LGL et reviendrait, pour l'État, à imposer des règles pour tous les logements du canton, tant pour les appartements que pour les maisons d'habitation, ce qui n'était pas admissible. L'argument de D\_\_\_\_\_ selon lequel l'art. 1 al. 2 let. d LGL projeté n'imposait pas l'emploi des droits de préemption ou d'expropriation pour la réalisation de logements à loyer libre était en contradiction manifeste avec le texte de l'initiative, qui renvoyait à l'utilisation de ces mécanismes. Si l'emploi de ces dispositions ne pouvait se faire que pour des logements d'utilité publique selon la LGL, alors ces instruments se heurteraient à l'art. 4A LGZD sur les catégories obligatoires de logements en zone de développement. De plus, les deux régimes légaux, de la LUP et de la LGL, étaient distincts. Par conséquent, dès lors que l'art. 3 LGL imposait expressément de ne réaliser que des logements sociaux soumis à la LGL, un terrain préempté ne pouvait pas être affecté à un tiers de logements selon la LUP, à un tiers de logements « ZDLOC » et à 20 % de PPE en pleine propriété sans violer l'art. 4A LGZD. Il en allait de même de l'art. 7 LGL.

Le raisonnement de D\_\_\_\_\_ selon lequel le socle de 10 % n'était pas contraignant ne pouvait pas non plus être suivi, vu le texte clair de l'art. 14H al. 1 LGL projeté et du délai qui y était fixé. De plus, l'injonction n'était pas de construire mais d'utiliser le droit de préemption et d'expropriation pour atteindre le socle dans le délai fixé. Aucune autre interprétation n'était possible, puisqu'il n'était pas matériellement envisageable de procéder à la construction de quelque douze mille logements dans ce délai.

L'IN 180 impliquait l'absence de réalisation de tous les objectifs fixés à l'art. 179 Cst-GE avant que le socle projeté ne soit atteint. À cela s'ajoutait que l'art. 179 al. 4 Cst-GE n'était pas respecté, puisqu'il ne visait pas la seule acquisition de biens-fonds par l'État en faveur des coopératives.

Sur le terrain de la proportionnalité, D\_\_\_\_\_ oubliait que les entités publiques ne disposaient pas d'un stock de terrains susceptibles d'être cédés aux coopératives. Il n'existait pas non plus de marché libre, puisque les terrains restant à construire se situaient en zone de développement, si bien que toutes les transactions y seraient soumises aux mécanismes de la LGL. De plus, le développement du PAV était lent et ne contribuerait pas à l'objectif de l'IN 180.

Le fait d'ajouter des dispositions dans la LGL avec de nouvelles obligations modifiait la portée de cette loi, l'IN 180 orientant l'ensemble de la politique du logement vers un objectif unique d'acquisition forcée de terrains et de construction par des coopératives, avec un impact majeur sur les acteurs privés, mis dans l'impossibilité d'acquérir des terrains puisque l'État serait contraint de la faire. De telles acquisitions massives conduiraient à une forme de collectivisation du sol, contraire à l'institution de la propriété.

Pour pouvoir respecter l'art. 4A LGZD, une coopérative devait avoir acquis elle-même le terrain en pleine propriété dans une transaction immobilière ordinaire, ce qui était impossible à réaliser au vu de la pénurie de terrains à Genève. Le seul moyen pour une coopérative d'obtenir des terrains était de les recevoir d'une collectivité publique, ce qu'elle ne pouvait faire qu'en les acquérant au moyen des fonds dédiés, par l'exercice du droit de préemption ou d'expropriation. Dans tous les cas, seuls des logements sociaux au sens de la LGL ou de la LUP pouvaient être construits, si bien que le respect de l'art. 4A LGZD n'était pas garanti. Par ailleurs, pour tous les terrains acquis en application de la LGL, l'art. 9 LGL imposait à l'État l'obligation de recours au droit de superficie pour la mise à disposition des terrains aux coopératives, ce droit excluant également l'application de l'art. 4A LGZD puisque la nouvelle teneur de l'art. 4A al. 2 LGZD interdisait de faire des PPE en droit de superficie. L'initiative était par conséquent inexécutable.

- 19) Sur quoi, la cause a été gardée à juger, ce dont les parties ont été informées.

## EN DROIT

- 1) a. La chambre constitutionnelle est compétente pour connaître de recours interjetés, comme en l'espèce, contre un arrêté du Conseil d'État relatif à la validité d'une initiative populaire (art. 130B al. 1 let. c de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; ACST/15/2020 du 19 juin 2020 consid. 1a).
- b. Le recours a été interjeté en temps utile, le délai légal ordinaire de trente jours (art. 62 al. 1 let. a et d de la loi sur la procédure administrative du 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

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

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'habitant, 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

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).

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.

- 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.

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, 4<sup>ème</sup> 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

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

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 13 septembre 1985 - LRG - 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).

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 1<sup>ère</sup> 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 2<sup>ème</sup> 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

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.

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.

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

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 émoulement 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).

\* \* \* \* \*

**PAR CES MOTIFS**  
**LA CHAMBRE CONSTITUTIONNELLE**

rejette le recours interjeté le 14 février 2022 par Monsieur A\_\_\_\_\_ et, en tant qu'il est recevable, celui interjeté le même jour par l'Association des promoteurs constructeurs genevois et la Chambre genevoise immobilière contre l'arrêté du Conseil d'État du 12 janvier 2022, publié dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève du 14 janvier 2022, relatif à la validité de l'initiative populaire cantonale « Pour + de logements en coopératives » (IN 180) ;

met un émoulement de CHF 1'500.- à la charge solidaire de Monsieur A\_\_\_\_\_, de l'Association des promoteurs constructeurs genevois et de la Chambre genevoise immobilière ;

alloue une indemnité de procédure de CHF 1'500.- au Groupement des coopératives d'habitation genevoises, à la charge solidaire de Monsieur A\_\_\_\_\_, de l'Association des promoteurs constructeurs genevois et de la Chambre genevoise immobilière ;

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

dit que conformément aux art. 82 ss LTF, le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Me François Bellanger, avocat des recourants, à Me Aurèle Muller, avocat de l'appelé en cause, ainsi qu'au Conseil d'État.

Siégeant : M. Verniory, président, Mme Krauskopf, MM. Knupfer et Mascotto,  
Mme Michon Rieben, juges.

Au nom de la chambre constitutionnelle :

la greffière-juriste :

C. Gutzwiller

le président siégeant :

J.-M. Verniory

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :