

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3028/2022-ABST

ACST/17/2022

COUR DE JUSTICE

Chambre constitutionnelle

Décision du 21 octobre 2022

sur effet suspensif

dans la cause

A _____

et

COMMUNE DE GENÈVE

et

COMMUNE DE LANCY

et

COMMUNE DE MEYRIN

représentées par Me Christian Dandrès, avocat

contre

GRAND CONSEIL

Attendu, en fait, que :

- 1) Les communes de Genève, Lancy et Meyrin (ci-après : les communes) sont propriétaires de plusieurs parcelles sises sur leur territoire respectifs et situées en zone de développement sur lesquelles existe un potentiel de logements à bâtir. Il en va de même de A_____ (ci-après : A_____), une société coopérative sans but lucratif, qui en sus d'être propriétaire de biens-fonds, est active dans la promotion immobilière.
- 2) Les zones de développement trouvent leur origine dans un projet de loi de 1956 créant un périmètre d'expansion de l'agglomération urbaine élaboré par le Conseil d'État. Dans son rapport relatif à ce périmètre, l'exécutif cantonal indiquait la nécessité de disposer d'espaces permettant la construction d'immeubles tout en évitant la spéculation immobilière (MGC 1956, p. 2022). Pour le Grand Conseil, il existait un lien étroit entre la création d'une zone de développement de l'agglomération urbaine et la politique de lutte contre la pénurie de logements. L'État avait ainsi une volonté claire d'éviter que la politique du logement ne soit entravée par une hausse excessive des prix des terrains. Les amendements successifs apportés à cette loi ont consisté à veiller à ce que la création de la zone de développement de l'agglomération urbaine, en libérant des terrains en vue de la construction de logements, ne se traduise pas par une spéculation allant à des fins contraires à la politique menée par l'État. Dans cette optique, un contrôle des prix des terrains en zone de développement a été introduit (MGC 1972, p. 412). De même, l'État a obtenu un droit de préemption légal sur les terrains dans cette zone.
- 3) En application de plusieurs dispositions de la loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957 (LGZD - L 1 35), le Conseil d'État a établi, durant des décennies, une pratique exigeant que les deux tiers des logements construits en zone de développement le soient au bénéfice d'un subventionnement étatique découlant de la loi générale sur le logement et la protection des locataires du 4 décembre 1977 (LGL - I 4 05), le tiers restant pouvant être des appartements en propriété par étage (ci-après : PPE) ou des logements locatifs non subventionnés, avec l'effet que les premiers, dits sociaux, étaient soumis aux restrictions et contrôles prévus par la LGL et la LGZD et les seconds, dits libres, faisaient l'objet de mesures instaurées en application de la seule LGZD.
- 4) Le 1^{er} décembre 2006, le Conseil d'État et un Groupe de concertation représentatif des partenaires économiques et sociaux du logement et de la construction ont signé un accord établissant les fondements d'une nouvelle politique du logement à Genève pour une période de dix ans. Ledit accord prévoyait en particulier de constituer durant ce délai un socle permanent de logements d'utilité publique, qui représenterait le 15 % – à plus long terme le 20 % – du parc locatif sur l'ensemble du canton et dont la location serait conditionnée à des critères de taux d'effort et d'occupation. De nouveaux déclassements de la zone agricole en zone de

développement seraient soutenus en faveur de la construction de logements collectifs. La nature des logements mis sur le marché serait orientée par la fixation de pourcentages de logements à loyers modérés et de logements d'utilité publique à livrer dans les nouvelles opérations. Les proportions seraient arrêtées au regard d'un principe de réalité (voulant que le prix de revient soit pris en compte), d'un principe de mixité (permettant d'éviter de créer des poches de logements d'utilité publique dans la couronne suburbaine), d'un principe de complémentarité (ajoutant un objectif de réalisation de logements subventionnés ou de coopératives à celui de création de logements d'utilité publique, insuffisant à satisfaire les besoins d'une large partie de la population aux ressources limitées) et d'un principe de collaboration (offrant aux propriétaires concernés le choix entre réaliser eux-mêmes les logements collectifs dans les proportions fixées ou céder une partie de leurs parcelles à l'État, une commune ou un autre organisme sans but lucratif).

- 5) Concrétisant cette nouvelle politique du logement, le Grand Conseil a adopté, le 24 mai 2007, la loi 10'008 pour la construction de logements d'utilité publique (LUP - I 4 06), entrée en vigueur le 31 juillet 2007, laquelle a introduit l'art. 4A LGZD, intitulé « catégories de logements », dont la teneur était alors la suivante :

« Art. 4A Catégories de logements

¹ Dans les périmètres sis en zone de développement et dont la zone primaire est la zone villa, celui qui réalise des logements a le choix entre :

- a) la construction de logements soumis au régime HM, au sens de l'article 16, alinéa 1, lettre d, de la loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 4 décembre 1977, ou en coopérative d'habitation à raison de 30 % du programme, ou
- b) la cession à l'État, à une commune ou à un autre organisme sans but lucratif, à titre onéreux et au prix admis par l'État dans les plans financiers, de 25 % du périmètre pour la construction de logements d'utilité publique.

² Dans les périmètres déclassés en zone de développement après le 1er janvier 2007 et dont la zone primaire est la zone villa, il est réalisé au moins 15% de logements d'utilité publique. Dès lors, pour permettre la réalisation de cet objectif, celui qui réalise des logements a le choix entre :

- a) la cession à l'État, à une commune ou à un autre organisme sans but lucratif, à titre onéreux et au prix admis par l'État dans les plans financiers, de 15 % du périmètre pour la construction de logements d'utilité publique, d'une part, et la construction de logements HM ou en coopérative d'habitation à raison de 15 % du programme, d'autre part, ou
- b) la cession à l'État, à une commune ou à un autre organisme sans but lucratif, à titre onéreux et au prix admis par l'État dans les plans financiers, de 25 % du périmètre pour la construction de logements d'utilité publique.

³ Dans les périmètres sis en zone de développement et dont la zone primaire est la zone agricole, ainsi que dans le périmètre des communaux d'Ambilly (commune de Thônex), il est réalisé des logements d'utilité publique pour au moins un quart du programme et des logements soumis au régime HM, HLM ou en coopérative d'habitation pour au moins un quart du programme. Pour permettre la réalisation de ces objectifs, celui qui réalise des logements dans un tel périmètre peut être contraint de céder à l'État, à une commune ou à un autre organisme sans but lucratif, à titre onéreux et au prix admis par l'État dans les plans financiers, 25 % du périmètre pour la construction de logements d'utilité publique.

⁴ La présente disposition est applicable à toute demande déposée dans les 10 ans à compter de son l'entrée en vigueur. A l'issue de cette période, le Conseil d'État présente un rapport au Grand Conseil.

⁵ Si les circonstances l'exigent, le Département des constructions et des technologies de

l'information peut accepter de déroger aux proportions énoncées dans le présent article. Dans de tels cas, celui qui réalise des logements doit offrir des compensations équivalentes, de manière à ce que les proportions soient respectées à l'échelle du plan localisé de quartier, de plan de zone, voire de la région considérée. Dans des cas de peu d'importance, le département peut exceptionnellement renoncer à cette exigence. »

L'objectif de constituer un parc de logements d'utilité publique a été porté à 20 % du parc locatif du canton par la loi 10'460, entrée en vigueur le 14 juillet 2009.

Par ailleurs, l'application de l'art. 4A LGZD a été prolongée jusqu'au 31 juillet 2019 par la loi 12'074, entrée en vigueur le 29 juillet 2017.

- 6) Le 14 octobre 2015, le Conseil d'État a déposé auprès du Grand Conseil un rapport sur la mise en œuvre de la nouvelle politique du logement dans le cadre de la réalisation du plan directeur cantonal 2030 (ci-après : RD 1'108). Au chapitre d'une nécessaire révision de l'art. 4A LGZD, ce rapport identifiait plusieurs axes stratégiques pour mieux répondre aux besoins en logements de manière générale et, de façon plus sectorielle, pour assurer la création du parc de logements d'utilité publique voulu par la LUP. Les mécanismes de l'art. 4A LGZD n'avaient pas atteint les objectifs attendus dans plusieurs domaines. Il en allait ainsi du socle de 20 % de logements d'utilité publique du parc locatif genevois, qui n'était atteint que de moitié en raison des trop faibles proportions fixées à l'art. 4A LGZD. Celui-ci ne servait pas non plus suffisamment la classe moyenne de la population, qui représentait pourtant près de la moitié des habitants du canton. Une disproportion était également apparue entre la production de logements en propriété, soit 50 % en PPE et en villas, et la part de la population pouvant bénéficier de cette offre, puisque seuls 20 % des ménages disposaient des finances nécessaires à l'acquisition d'un tel logement.
- 7) Le 5 avril 2017, le Conseil d'État a déposé au Grand Conseil un PL 12'093 visant à modifier l'art. 4A LGZD à la suite du RD 1'108. Selon l'exposé des motifs y relatif, la modification projetée visait à reformuler l'art. 4A LGZD au moyen d'un texte simple et clair et à répartir les catégories de logements à construire en trois portions : un tiers du programme au moins pour des logements d'utilité publique destinés aux personnes les plus démunies ; un tiers au minimum pour des logements locatifs destinés à la classe moyenne ; le solde au libre choix du promoteur, qui pouvait développer des logements en PPE ou des logements locatifs. La nouvelle disposition visait ainsi à mieux répondre aux besoins en logement de la population genevoise dans son ensemble, tout en tenant compte de sa diversité.
- 8) En parallèle, plusieurs députés ont déposé au Grand Conseil un PL 12'477 dont l'objet était de maintenir le texte initial de l'art. 4A LGZD, tout en supprimant sa clause de péremption, en considération du fait que cette disposition avait permis d'améliorer notablement la situation et permis la construction de nombreux logements, y compris d'utilité publique.
- 9) Lors de sa séance du 17 octobre 2019, le Grand Conseil a rejeté le PL 12'093 et adopté la loi 12'477, à l'encontre de laquelle le référendum a été demandé.

- 10) Le 26 août 2020, le Conseil d'État a déposé au Grand Conseil un PL 12'762 visant à la modification de l'art. 4A LGZD ainsi que, le 28 août 2020, un PL 12'763 ayant pour objet l'abrogation de la loi 12'477, dont le référendum était en cours de traitement.

Selon l'exposé des motifs relatif au PL 12'762, à la suite de l'aboutissement du référendum contre la loi 12'477, il avait fallu trouver une voie alternative pour fixer les catégories de logements à réaliser en zone de développement de la manière la plus consensuelle possible. Le PL 12'762 constituait une voie médiane, qui garantissait la construction de plus de logements locatifs destinés à la classe moyenne, mais également un socle de logements destinés aux locataires les plus défavorisés du canton, ainsi qu'un socle de logements en PPE à prix contrôlés. Il s'agissait d'une avancée significative dans le cadre de la politique du logement, permettant plus de mixité sociale sur l'ensemble du territoire pour répondre aux besoins de logements des habitants du canton dans les années à venir.

- 11) a. Lors de sa séance du 28 août 2020, le Grand Conseil a traité simultanément des PL 12'762 et 12'763, qu'il a tous deux adoptés.

Selon les déclarations d'un député, avec le PL 12'762, lorsque l'État voudrait réaliser des immeubles contenant uniquement des logements d'utilité publique, il ne pourrait le faire que si, parallèlement, il délèguait à des privés la capacité de construire des appartements en PPE. Cela signifiait également que si des coopératives d'habitation voulaient continuer à construire des logements, elles ne pourraient le faire qu'à condition que, sur un terrain situé dans le même plan localisé de quartier (ci-après : PLQ), ou à proximité, un privé construise davantage de PPE. Pour ce motif, il proposait un amendement, qui prévoyait une dispense de la règle prévue par ledit PL en faveur de l'État, des communes et des maîtres d'ouvrage d'utilité publique, afin de leur permettre de réaliser à 100 % du logement social s'ils le souhaitaient, dès lors qu'il était absurde d'obliger les fondations de droit public à construire aussi de la PPE ou à transférer des droits.

Un autre député a indiqué que le terme « en principe » contenu dans le PL 12'762 permettait de faire des exceptions en visant ce type de situations.

Un autre député a également confirmé que le PL 12'762 prévoyait des exceptions, dès lors qu'une souplesse était prévue au vu de l'emploi du terme « en principe », si bien qu'aucune institution publique, y compris les fondations immobilières de droit public, n'aurait l'obligation de construire des logements d'habitation bon marché (ci-après : HBM) ; il n'était pas non plus question de leur demander de céder du terrain pour pouvoir construire des PPE. Des objectifs complémentaires étaient visés, qui donnaient un équilibre entre ce qui était fait avec les logements d'utilité publique et ce qu'il serait possible de faire avec les PPE. Il n'était par exemple pas question que sur un périmètre sur lequel ne serait construit qu'un immeuble, avec une seule allée, le rez-de-chaussée soit en HBM, deux ou trois

étages en logements d'habitation mixte (ci-après : HM), les reste en location non subventionnée (ci-après : ZDLoc) et les attiques en PPE. C'était pourquoi ces proportions devraient être respectées dans les PLQ, voire au niveau de la région.

Selon un autre député, la loi fixait pour la première fois un solde minimum de logements en PPE au sein du périmètre et instaurait également une obligation de « discuter ». Ainsi, un acteur du logement social qui voulait réaliser 100 % de logements d'utilité publique sur un périmètre donné devrait discuter pour trouver quelqu'un d'autre qui construirait des PPE et des logements à loyers libres. Il en irait de même de tous les autres acteurs, qui seraient par conséquent obligés de trouver des solutions non pas sur un PLQ, mais sur l'ensemble du périmètre.

Selon le président du Conseil d'État, des propriétaires tels que l'État, les communes et les fondations de droit public ne pouvaient pas, statutairement, construire des PPE, sauf en passant par une loi d'aliénation adoptée par le Grand Conseil, soit une procédure extrêmement lourde, non voulue par l'exécutif. Même les fondations immobilières de droit public cantonales ne pouvaient faire que des HBM et ne pouvaient donc pas même faire du ZDLoc. C'était la raison pour laquelle, conformément à l'accord avec les milieux immobiliers, ce type d'acteurs publics construisait des logements d'utilité publique ou du ZDLoc et qu'il leur appartenait de trouver des partenaires pour que, dans le cadre du périmètre, d'autres construisent la part de PPE. Le PL 12'762 ne devait pas s'appliquer à chaque construction, à chaque allée, mais dans les périmètres. Des autorisations de construire pouvaient donc être délivrées à des fondations liées à l'État qui faisaient à 100 % des logements d'utilité publique ou à 100 % des logements HBM, mais dans le périmètre, dans le quartier, il devait y avoir des constructions à 100 % PPE. Un tel système permettait de trouver un équilibre serein dans les nouveaux quartiers.

b. À l'issue de cette séance, la loi 12'762 adoptée par le Grand Conseil avait la teneur suivante :

« Art. 4A Catégories de logements

Proportions de catégories de logements à réaliser

¹ Dans les périmètres sis en zone de développement, les logements à réaliser comportent, en principe, cumulativement, les proportions minimales suivantes :

- a) un tiers du programme en logements d'utilité publique, au sens de la loi pour la construction de logements d'utilité publique, du 24 mai 2007, destinés aux personnes à revenus modestes ; et
- b) un tiers du programme en logements locatifs non subventionnés (ZDLOC), destinés à la classe moyenne de la population genevoise ; et
- c) le solde du programme de logements est laissé au libre choix de celui qui réalise.

Objectifs complémentaires

² Dans chaque périmètre, soit, selon les cas, à l'échelle du plan localisé de quartier, du plan de zone ou de la région considérée, la moitié du programme de logements visé à l'alinéa 1, lettre a, doit en principe être constituée de logements HBM au sens de l'article 16 de la loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 4 décembre 1977 ; par ailleurs, le programme doit comporter en principe au minimum un cinquième de logements en PPE (ZD PPE). »

c. La loi 12'762 est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2021.

- 12) Le 6 avril 2022, plusieurs députés ont déposé au Grand Conseil un PL 13'095 modifiant l'art. 4A al. 2 in fine LGZD en vue de préciser que les logements en PPE du programme le soient « en pleine propriété ».

Selon l'exposé des motifs y relatif, dans l'esprit des partenaires de l'accord intervenu durant l'été 2020 et dans celui du parlement, le terme de « logements en PPE (ZD PPE) » s'entendait, sans équivoque possible, comme de la PPE en pleine propriété. Toutefois, dans le cadre de l'application de la loi 12'762 par le département du territoire (ci-après : le département), de même que dans le cadre de travaux parlementaires, était apparue une autre interprétation à ces termes, comme comprenant également, de manière extensive, la PPE en droit de superficie. Le PL 13'095 avait ainsi pour seul objectif de clarifier une situation juridique pourtant claire mais que l'administration semblait interpréter d'une manière contraire à l'esprit de la loi.

- 13) Le 2 mai 2022, la commission du logement en charge de l'étude du PL 13'095 a déposé son rapport au Grand Conseil, comportant un rapport de majorité et deux rapports de minorité.

Selon le rapport de majorité, l'auteur du PL expliquait que, dans le cadre du traitement d'un autre projet, encore confidentiel, il avait pris connaissance d'une note qui indiquait que la dernière phrase de l'art. 4A al. 2 LGZD impliquait une définition extensive de la PPE, incluant la PPE en droit de superficie, en plus de celle en pleine propriété. Une telle interprétation ne correspondait pas aux négociations passées dans le cadre de l'accord de 2020, ce qui ressortait des déclarations en plénière durant l'été de la même année. Les déclarations avaient ainsi été prononcées dans le sens d'une pleine propriété, et non en droit de superficie, le terme « en principe » ayant précisément été maintenu pour permettre des échanges dans le cas dans lequel des terrains seraient entièrement détenus par des collectivités publiques. Cette exception aurait perdu son sens si les PPE avaient eu une définition extensive, puisque les entités publiques auraient alors été disposées à proposer des PPE en droit de superficie. Le département avait interprété l'accord contrairement à son sens, en vue de contourner l'art. 4A LGZD en incluant dans l'objectif de 20 % de PPE celles en droit distinct et permanent (ci-après : DDP). Le but de l'accord était d'atteindre une diversité de logements pour répondre aux intérêts de chacun, étant précisé que la PPE était déjà sous-représentée sur le marché, ce à quoi la disposition précitée tentait de remédier. Le terme « en principe » permettait des échanges, un mécanisme de compensation sur d'autres parcelles, et faisait partie de l'accord, ce qui n'était pas le cas de l'inclusion de PPE en DDP dans les 20 %.

Les représentants du département ont indiqué que l'objectif du gouvernement était de tendre vers une répartition des catégories de logement en trois tiers afin de garantir une bonne répartition territoriale. Lors des débats sur l'accord, il avait été question d'éventuels problèmes de réalisation des trois tiers sur des périmètres trop petits, raison pour laquelle la loi avait fait mention de zone plus larges, afin de

trouver un équilibre. L'objectif consistait donc bien à réaliser de la PPE, indépendamment de l'interprétation à faire, étant précisé que la PPE en DDP, pas très demandée sur le marché, était une possibilité offerte aux maîtres d'ouvrages, afin de permettre une certaine souplesse. Il n'avait jamais été question de déroger à la volonté du législateur, si bien que le PL consistait en réalité en un procès d'intention. Si l'État était propriétaire d'un terrain, alors le terme « en principe » lui permettait de ne pas proposer de PPE en pleine propriété sur la parcelle en question, tout en reportant la réalisation sur d'autres secteurs. Lorsqu'un acteur privé était propriétaire d'un bien sur une parcelle déclassée en zone de développement, il était obligé de réaliser quelque chose. En vue du respect du palier de 20 % de PPE en pleine propriété, il pouvait éventuellement être dans l'obligation de vendre son terrain, ce qui ne lui laissait que les 13 % de logements libres restants pour proposer de la PPE en DDP si tel était son choix. La probabilité était d'ailleurs très faible que la part de PPE en DDP sur le marché excède ce pourcentage.

- 14) a. Le PL 13'095 a été traité lors de la séance du Grand Conseil du 20 mai 2022.

Selon un député, ce qui ne pouvait être réalisé à un endroit précis le serait à côté ou dans la région, le terme « en principe » permettant une exception. L'essentiel était que le principe de base soit respecté et qu'une compensation ait lieu le cas échéant. S'il n'était pas possible de réaliser une PPE car une collectivité détenait 100 % des terrains, il n'y aurait alors pas de PPE sur ladite parcelle, mais une compensation « à côté » ou dans la région.

Un autre député a indiqué que, dans les PLQ où le foncier était détenu très largement par des privés, la construction de 20 % de PPE en pleine propriété n'était pas problématique. Dans les quelques cas concernant des propriétés publiques, il ne serait pas nécessaire de vendre les terrains pour réaliser ce même pourcentage, dans la mesure où ils pouvaient être compensés à l'échelle du périmètre.

Selon le conseiller d'État en charge du département, les cas de PPE en DDP avaient été au nombre de trois, réalisés à chaque fois à la demande des partis de droite. Le premier concernait un périmètre aux mains de l'Hospice général, qui envisageait la construction de logements d'utilité publique et en ZDLoc et ne pouvait envisager de la PPE qu'en DDP, s'agissant d'une parcelle publique. Dans ce cas, l'administration s'était limitée à répondre à une demande, sans pour autant rompre l'accord sur le logement. Il en allait de même du deuxième cas aux Grands-Esserts, sur une parcelle de la Caisse de prévoyance de l'État de Genève (ci-après : CPEG), ainsi qu'à Pont-Rouge, où cent logements d'utilité publique devaient être construits, mais dont la moitié avait dû être dédiée à de la PPE en pleine propriété et en DDP, la loi d'aliénation pour la première ayant été refusée par le parlement. Le procès d'intention que sous-tendait le PL 13'095 était problématique. De plus, hormis pour le périmètre « Praille-Acacias-Vernets », il toucherait surtout les propriétaires privés, dès lors que les cas de parcelles publiques pouvaient bénéficier de l'exception « en principe ». Dit autrement, le PL consistait à poser un panneau d'interdiction de

circuler à plus de 120 km/h sur une piste cyclable car, en réalité, il n'y avait eu aucune intention et aucune possibilité pour l'État de mener une politique foncière d'acquisition de parcelles privées pour ensuite en faire de la PPE en DDP.

b. À l'issue des débats, le Grand Conseil a adopté la loi 13'095 modifiant la LGZD, dont la teneur est la suivante :

« **Art. 1** **Modification**

La loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957 (LGZD - L 1 35), est modifiée comme suit :

Art. 4A, al. 2 (nouvelle teneur)

Objectifs complémentaires

²Dans chaque périmètre, soit, selon les cas, à l'échelle du plan localisé de quartier, du plan de zone ou de la région considérée, la moitié du programme de logements visé à l'alinéa 1, lettre a, doit en principe être constituée de logements HBM au sens de l'article 16 de la loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 4 décembre 1977 ; par ailleurs, le programme doit comporter en principe au minimum un cinquième de logements en PPE en pleine propriété.

Art. 2 **Entrée en vigueur**

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle. »

- 15) Le délai référendaire ayant expiré sans avoir été utilisé, le Conseil d'État a promulgué la loi 13'095 pour être exécutoire dans tout le canton dès le lendemain de sa publication par arrêté du 17 août 2022, publié dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève (ci-après : FAO) du 19 août 2022.
- 16) Par acte expédié le 19 septembre 2022, A_____ et les communes de Genève, Lancy et Meyrin (ci-après : les recourantes) ont interjeté recours auprès de la chambre constitutionnelle de la Cour de justice (ci-après : la chambre constitutionnelle) contre la loi 13'095, concluant préalablement à l'octroi de l'effet suspensif au recours et principalement à l'annulation de ladite loi ainsi qu'à l'octroi d'une indemnité de procédure.

Elles disposaient d'un intérêt prépondérant à ne pas être contraintes de suspendre le développement de leurs projets immobiliers jusqu'à l'issue de la procédure judiciaire. En particulier, la mise en vigueur de la loi litigieuse contraindrait A_____ à revoir ses objectifs pour le développement des parcelles dont elle était propriétaire à B_____, ledit projet étant déjà bien avancé et la reprise de ce travail étant un inconvénient coûteux pouvant en menacer sa faisabilité. De plus, le recours n'était pas dénué de chances de succès.

En effet, sur le fond, l'intérêt des communes à ne pas être contraintes de vendre leurs biens-fonds était fondamental puisque, dans une perspective budgétaire et patrimoniale, elles ne cherchaient pas à réaliser un bénéfice d'une promotion, mais à obtenir un rendement sur le long terme. Dans une perspective d'action publique, la maîtrise foncière permettait en outre d'assurer une stabilité des prix et des loyers pour les habitants, mettre en œuvre le droit au logement et lutter contre la

spéculation. S'agissant de A_____, elle projetait de faire l'acquisition de parcelles pour construire des appartements principalement destinés à la location et, dans le respect de ses statuts, elle envisageait de construire certains logements en PPE, tout en conservant la propriété du terrain.

La loi litigieuse emportait une restriction grave à la garantie de la propriété et à la liberté économique, dès lors qu'elle contraignait les propriétaires à utiliser leurs biens-fonds dans un sens contraire à leur souhait et à leur intérêt pour les vendre aux acheteurs de logements en PPE. Cette atteinte ne reposait sur aucun intérêt public qui, en matière immobilière, consistait à garantir le droit au logement, afin de permettre à des personnes à faibles revenus de se loger, ce qui n'était pas le cas puisqu'étaient visés les logements les plus coûteux et les moins accessibles à la population. L'objectif poursuivi par la nouvelle disposition, comme l'indiquaient les travaux parlementaires, consistait à assurer des placements financiers. S'il fallait néanmoins retenir l'existence d'un intérêt public, un tel intérêt résiderait alors dans la construction de PPE en droit de superficie plutôt qu'en pleine propriété. Dans la même hypothèse, la question de savoir si la loi en cause entraverait la construction de logements sur les terrains de la collectivité, au vu de la teneur de l'art. 98 Cst-GE qui prévoyait que l'aliénation devait faire l'objet d'une procédure législative, qui, en principe, n'aboutissait pas, devait également se poser.

Le principe de la proportionnalité n'était pas non plus respecté. La PPE en droit de superficie était moins onéreuse que la PPE en pleine propriété et, dès lors, plus apte à atteindre l'objectif visé par la loi litigieuse. Elle garantissait en outre la sécurité du logement et de l'investissement patrimonial sur une très longue période, équivalent à l'avantage offert par la PPE en pleine propriété, un droit de superficie de 99 ans couvrant une période souvent plus longue que la durée de vie du logement, ce qui permettait à une famille d'en être propriétaire sur plusieurs générations. L'extinction du droit de superficie donnait par ailleurs lieu à indemnisation correspondant en principe à la valeur de la construction. À cela s'ajoutait qu'avec la loi litigieuse, des collectivités pouvaient renoncer à construire des logements sur leurs parcelles afin de ne pas devoir les vendre, soit spontanément, soit à la suite d'un refus du Grand Conseil ou du peuple en cas de référendum.

- 17) Le 29 septembre 2022, le Grand Conseil a conclu au rejet de la demande d'effet suspensif au recours.

Étant donné que l'accord sur le logement de 2020 et la loi 12'762 excluaient déjà les cas de PPE en droit de superficie, la demande d'effet suspensif était sans portée. En tout état de cause, afin d'éviter que l'interprétation erronée effectuée par le département soit consacrée, l'effet suspensif ne devait pas être accordé, sous peine d'aller à l'encontre de la volonté du législateur et de détourner l'esprit de la loi. Les recourantes ne pouvaient en outre se prévaloir d'aucune urgence et ne faisaient valoir aucun risque de préjudice. Leurs intérêts n'étaient pas gravement menacés et le seul fait d'être propriétaires de parcelles en zone de développement n'y changeait rien.

Sur le fond, l'atteinte imposée aux propriétaires par la nouvelle teneur de l'art. 4A al. 2 LGZD ne pouvait être qualifiée de grave, puisqu'elle se limitait à une proportion de 20 % du programme de logements, le solde, de 13 %, étant suffisant pour assurer la liberté d'action des recourantes, lesquelles pouvaient au surplus conserver 80 % de leur patrimoine.

La réglementation en cause poursuivait un intérêt public évident, au vu de la volonté du législateur de « ténoriser » la politique du logement genevoise. De plus, l'accord sur le logement de 2020 et la loi 12'762 excluaient déjà de la catégorie des logements en PPE ceux faisant l'objet d'un droit de superficie, la loi 13'095 ayant été adoptée dans le seul but d'éviter toute interprétation contraire par l'administration. Le but d'utilité commun consacré par l'art. 4A al. 2 LGZD résidait dans la volonté du législateur de remettre le foncier à disposition de tous et d'éviter qu'il ne fasse l'objet d'un monopole dominé par des acteurs institutionnels, notamment pour que la « loi Longchamp », qui obligeait le propriétaire à habiter dans son logement, ne soit pas détournée de son but. La loi 13'095 était ainsi essentielle, puisqu'elle empêchait les acteurs institutionnels ayant recours à la PPE en droit de superficie de contourner le but de la LGZD et la politique sociale du logement en s'appropriant les biens-fonds. Elle permettait une redistribution du foncier et favorisait l'accession à la propriété du logement, tout en assurant un contrôle des prix pour la majorité de la catégorie de logements, à l'exclusion de la part libre de 13 % susceptible de revêtir la forme d'une PPE en DDP.

Sous l'angle de la proportionnalité, la loi 13'095 et la LGZD étaient le fruit d'un compromis entre plusieurs préoccupations découlant de la politique sociale du logement, qui ne poursuivait pas un point de vue monolithique comme l'illustre l'art. 4A al. 1 LGZD en définissant la répartition des catégories de logement à réaliser. Elle était en particulier apte à atteindre l'un des objectifs poursuivis par le législateur, soit la favorisation de l'accessibilité à la propriété et la redistribution du foncier. La condition de la nécessité était aussi remplie, puisque la PPE en droit de superficie n'offrait pas les mêmes garanties de pérennité et de sécurité que la PPE en pleine propriété. En effet, la PPE en DDP avait une valeur dégressive, la reconduction du droit n'étant pas garantie. Sa durée était en outre limitée, elle donnait lieu à une rente de superficie et l'indemnisation à l'échéance n'intervenait au mieux qu'à la valeur intrinsèque, étant précisé que la revente du bien était subordonnée à la conjoncture économique à l'échéance du droit. À cela s'ajoutait que le coût résidentiel était plus élevé en droit de superficie qu'en pleine propriété. Par ailleurs, l'intérêt privé à pouvoir construire des logements en PPE en droit de superficie n'était que faiblement compromis, puisque seule une proportion de 20 % du programme était exigé. Cet intérêt privé devait être mis en balance avec les avantages procurés aux propriétaires de parcelles en zone de développement, puisque les plus-values tirées du déclassement impliquaient en contrepartie certaines charges, notamment celles de devoir mettre en location des logements à des conditions favorables et celle de contraindre à la vente de certains d'entre eux.

- 18) Le 10 octobre 2022, les recourantes ont persisté dans leur demande d'effet suspensif.

L'application immédiate de la loi leur causerait un dommage difficile à réparer en ce sens qu'elle les contraindrait à vendre, le cas échéant à d'autres personnes que celles qu'elles auraient choisies et qui feraient partie du cercle des coopérateurs s'agissant de A_____, soit à renoncer à leur projet de promotion pour éviter de devoir en modifier la substance pour répondre aux nouveaux objectifs fixés. L'octroi de l'effet suspensif se justifiait également par le fait que la loi litigieuse visait à contraindre un propriétaire qui ne souhaiterait pas vendre et portait ainsi à son droit de propriété, sans qu'aucun intérêt public prépondérant ne le justifiait. À la lecture des travaux parlementaires, il apparaissait que les dépositaires du projet avaient cherché à sortir du cadre et de l'esprit de l'accord dont il se prévalaient pour contraindre les collectivités à vendre leurs terrains.

- 19) Sur quoi, la cause a été gardée à juger sur effet suspensif.

Considérant, en droit, que :

- 1) L'examen de la recevabilité du recours est reporté à l'arrêt au fond, étant précisé qu'il n'apparaît pas *prima facie* que les conditions de recevabilité ne seraient pas remplies.
- 2) Les mesures provisionnelles, y compris celles sur effet suspensif, sont prises par le président ou le vice-président ou, en cas d'urgence, par un autre juge de la chambre constitutionnelle (art. 21 al. 2 et 76 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
- 3) a. Selon l'art. 66 LPA, en cas de recours contre une loi constitutionnelle, une loi ou un règlement du Conseil d'État, le recours n'a pas d'effet suspensif (al. 2) ; toutefois, lorsqu'aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose, la juridiction de recours peut, sur la demande de la partie dont les intérêts sont gravement menacés, restituer l'effet suspensif (al. 3). D'après l'exposé des motifs du projet de loi portant sur la mise en œuvre de la chambre constitutionnelle, en matière de recours abstrait, l'absence d'effet suspensif automatique se justifie afin d'éviter que le dépôt d'un recours bloque le processus législatif ou réglementaire, la chambre constitutionnelle conservant toute latitude pour restituer, totalement ou partiellement, l'effet suspensif lorsque les conditions légales de cette restitution sont données (PL 11'311, p. 15).

b. Lorsque l'effet suspensif a été retiré ou n'est pas prévu par la loi, l'autorité de recours doit examiner si les raisons pour exécuter immédiatement la décision entreprise sont plus importantes que celles justifiant le report de son exécution. Elle dispose d'un large pouvoir d'appréciation, qui varie selon la nature de l'affaire. La

restitution de l'effet suspensif est subordonnée à l'existence de justes motifs, qui résident dans un intérêt public ou privé prépondérant à l'absence d'exécution immédiate de la décision ou de la norme (arrêt du Tribunal fédéral 2C_246/2020 du 18 mai 2020 consid. 5.1). Pour effectuer la pesée des intérêts en présence (arrêt du Tribunal fédéral 8C_239/2014 du 14 mai 2014 consid. 4.1), l'autorité de recours n'est pas tenue de procéder à des investigations supplémentaires, mais peut statuer sur la base des pièces en sa possession (ATF 145 I 73 consid. 7.2.3.2 ; 117 V 185 consid. 2b).

L'octroi de mesures provisionnelles – au nombre desquelles figure l'effet suspensif (Philippe WEISSENBARGER/Astrid HIRZEL, *Der Suspensiveffekt und andere vorsorgliche Massnahmen*, in Isabelle HÄNER/Bernhard WALDMANN [éd.], *Brennpunkte im Verwaltungsprozess*, 2013, 61-85, p. 63) – présuppose l'urgence, à savoir que le refus de les ordonner crée pour l'intéressé la menace d'un dommage difficile à réparer (ATF 130 II 149 consid. 2.2 ; 127 II 132 consid. 3 = RDAF 2002 I 405). Elles ne sauraient, en principe tout au moins, anticiper le jugement définitif, ni équivaloir à une condamnation provisoire sur le fond, pas plus qu'aboutir abusivement à rendre d'emblée illusoire la portée du procès au fond (ATF 119 V 503 consid. 3 ; ACST/9/2022 du 24 juin 2022 consid. 3b).

En matière de contrôle abstrait des normes, l'octroi de l'effet suspensif suppose en outre généralement que les chances de succès du recours apparaissent manifestes (Stéphane GRODECKI/Romain JORDAN, *Code annoté de procédure administrative genevoise*, 2017, n. 835 ss ; Claude-Emmanuel DUBEY, *La procédure de recours devant le Tribunal fédéral*, in François BELLANGER/Thierry TANQUEREL [éd.], *Le contentieux administratif*, 2013, 137-178, p. 167).

- 4) En l'espèce, le recours est dirigé contre l'art. 4A al. 2 LGZD, à savoir une disposition d'une loi du Grand Conseil, acte visé à l'art. 57 let. d LPA, et à l'encontre duquel le recours n'a pas d'effet suspensif (art. 66 al. 2 LPA). Il convient donc d'examiner s'il y a lieu de l'octroyer, ce qui, en matière de contrôle abstrait des normes, suppose généralement que les chances de succès du recours soient manifestes.

Tel n'apparaît pas être le cas. En effet, à première vue, l'ingérence à la garantie de la propriété et à la liberté économique repose sur une base légale formelle, à savoir l'art. 4A al. 2 LGZD contesté, et il n'apparaît pas évident que ce dernier ne poursuivrait pas d'intérêt public au vu de la jurisprudence de la chambre de céans, qui a déjà retenu que la lutte contre la spéculation immobilière et celle contre la pénurie de logements répondant aux besoins d'une frange de la population qui dispose des plus faibles revenus ainsi que la favorisation de l'accession à la propriété de la classe moyenne répondaient aux objectifs des art. 178 à 182 Cst-GE (ACST/23/2017 du 11 décembre 2017 consid. 14b). Il ne semble pas en aller différemment de la proportionnalité de la mesure, qui n'apparaît pas inapte à atteindre ce but, lequel ne pourrait a priori être atteint d'une autre manière au regard

des différences entre la PPE en pleine propriété et la PPE en DDP, cette dernière n'apparaissant, toujours à première vue, pas satisfaire à la demande de la population aux fins de l'accession à la propriété. Enfin, il ne paraît pas évident que les intérêts des propriétaires et promoteurs seraient gravement compromis au regard des objectifs des zones de développement, consistant à favoriser la construction de logements répondant à un besoin d'intérêt public, l'application des normes dans de telles zones produisant une plus-value qui doit 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 (ACST/13/2022 du 14 octobre 2022 consid. 5 et les références citées). À cela s'ajoute que seul un socle de 20 % serait concerné par la disposition litigieuse, rien n'empêchant les propriétaires de recourir à la PPE en DDP pour le solde du programme visé à l'art. 4A al. 1 let. c LGZD.

Les recourantes soutiennent que l'entrée en vigueur immédiate de la disposition en cause mettrait à néant leurs projets et les contraindrait de vendre leurs biens immobiliers. Sauf à être couverte par une autorisation de construire ou un PLQ déjà entrés en force, la disposition contestée s'appliquerait en effet dès son entrée en vigueur, ce qui n'est pas inadmissible selon la jurisprudence (ACST/23/2017 précité consid. 8c). Cela étant, les propriétaires de parcelles n'ont aucun droit au maintien du régime juridique régissant ces dernières qui prévalaient lorsqu'ils en avaient fait l'acquisition (ACST/23/2017 précité consid. 8c). Par ailleurs, outre le fait que l'octroi de l'effet suspensif au recours reviendrait à accorder aux recourantes leurs conclusions sur le fond, il ne ressort à première vue pas des travaux préparatoires ayant mené à l'adoption de l'art. 4A LGZD, tel que modifié en 2020 déjà, que le législateur aurait voulu inclure dans la PPE celle en DDP, notamment au regard des exceptions mentionnées pour l'État, les communes et les maîtres d'ouvrage d'utilité publique, par l'emploi du terme « en principe », leur permettant de prévoir des compensations équivalentes à l'échelle du PLQ, du plan de zone, voire de la région considérée (art. 4A al. 3 LGZD). À cela s'ajoute qu'avant même la formalisation du socle de logements en PPE, tant l'ancienne teneur de l'art. 4A LGZD que la pratique antérieure des autorités consistait à faire application d'une répartition des logements en zone de développement, notamment en PPE. Dans ces circonstances, l'on ne saurait a priori considérer que l'urgence commanderait de faire droit à la requête des recourantes.

Il ne se justifie dès lors pas de déroger au principe voulu par le législateur d'absence d'effet suspensif dans le cadre d'un contrôle abstrait des normes, ce qui conduit au rejet de la demande d'octroi de l'effet suspensif au recours.

- 5) Le sort des frais sera, quant à lui, réservé jusqu'à droit jugé au fond.

LA CHAMBRE CONSTITUTIONNELLE

refuse d'octroyer l'effet suspensif au recours ;

réserve le sort des frais de la procédure jusqu'à droit jugé au fond ;

dit que conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), la présente décision peut être portée 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 de recours 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. La présente décision et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique la présente décision, en copie, à Me Christian Dandrès, avocat des recourantes, ainsi qu'au Grand Conseil.

Le président :

Jean-Marc Verniory

Copie conforme de cette décision a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :