

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/4009/2024-ABST

ACST/9/2025

COUR DE JUSTICE

Chambre constitutionnelle

Décision du 7 février 2025

sur effet suspensif

dans la cause

A _____, B _____ et C _____

représentés par Mes Stéphane GRODECKI et Philippe ANGELOZZI, avocats

recourants

contre

GRAND CONSEIL

intimé

Attendu, en fait, que :

A. a. B_____, ressortissant suisse, est domicilié à Genève, canton dans lequel il est titulaire des droits politiques.

b. C_____, ressortissant suisse, est domicilié dans le canton du Valais. À une date indéterminée, courant 2024, il a conclu avec un convenant vendeur une convention de réservation portant sur l'acquisition de lots de propriété par étages sis sur une parcelle d'une commune genevoise.

Le 9 septembre 2024, il a versé un acompte de CHF 64'010.40 relatif à l'acquisition de ces lots.

c. L'A_____ (ci-après : A_____), dont le siège se trouve à Genève, a notamment pour but de représenter et défendre collectivement les intérêts des maisons membres ainsi que d'étudier, par pur idéal, toute question relative notamment au logement et à l'aménagement du territoire.

B. a. Le vendredi 6 septembre 2024, la loi 13'036, du 30 août 2024, modifiant la loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957 (LGZD - L 1 35) a été publiée dans la feuille d'avis officielle (ci-après : FAO). Elle contient la disposition suivante :

Art. 5 al. 1 lettre b, phrase introductive (nouvelle teneur)

b) [la délivrance de l'autorisation de construire est subordonnée à la condition que] les bâtiments d'habitation destinés à la vente, quel que soit le mode d'aliénation (notamment cession de droits de copropriété d'étages ou de parties d'étages, d'actions ou de parts sociales) répondent, par le nombre, le type et le prix des logements prévus, à un besoin prépondérant d'intérêt général. Les logements destinés à la vente sont réservés aux personnes assujetties à l'impôt sur le revenu résidant à Genève depuis 4 années au moins ; les logements doivent être occupés par leur propriétaire, sauf justes motifs agréés par le département. Sont notamment considérés comme des justes motifs : [...]

b. Par arrêté du 30 octobre 2024, le Conseil d'État a promulgué la loi 13'036. Elle l'a été pour être exécutoire dès le lendemain de la publication de l'arrêté, conformément à ce qui était prévu à son art. 2 souligné.

C. a. Par acte du 2 décembre 2024, l'A_____, B_____ et C_____ ont saisi la chambre constitutionnelle de la Cour de justice (ci-après : la chambre constitutionnelle) d'un recours dirigé contre la loi 13'036, concluant préalablement à l'octroi de l'effet suspensif et, principalement, à l'annulation de l'acte entrepris.

En cas d'entrée en vigueur immédiate de la nouvelle, les solutions illégales induites seraient irréversibles. De nombreuses personnes seraient exclues immédiatement d'un achat immobilier, parfois en cours de transaction. Tel serait le cas de C_____, qui avait pris des dispositions importantes en vue de l'acquisition d'un logement, si bien que l'impossibilité de finaliser la transaction lui causerait un préjudice irréparable. En l'absence de disposition transitoire, il serait impossible de revenir sur les transferts de propriété qui avaient déjà eu lieu.

En introduisant un critère de domicile pour l'acquisition de la propriété, la nouvelle violait le principe d'égalité de traitement et d'interdiction de l'arbitraire. De nombreuses personnes ou familles ayant leurs attaches à Genève s'établissaient provisoirement à l'étranger ou dans d'autres cantons, avec l'intention de retourner vivre à Genève lorsqu'elles en auraient à nouveau la possibilité. Les attaches avec le canton d'une personne qui résidait depuis quatre ans à Genève étaient en principe plus « lâches » que celles d'une personne y ayant toujours vécu, avant de s'établir provisoirement à l'étranger ou dans un autre canton, avec l'intention de retourner y vivre. La nouvelle faisait ainsi une distinction qui ne se justifiait par aucun motif raisonnable, ce d'autant plus qu'elle avait pour effet de décourager les personnes ayant dû quitter Genève d'y revenir. De nombreuses personnes ayant leurs attaches à Genève seraient en outre visées par la restriction, notamment les personnes domiciliées à Genève qui arrêtaient de travailler durant un ou deux ans, celles qui ne travaillaient pas depuis quatre ans au moins et celles qui recevaient un héritage leur permettant d'acquérir un logement.

Le texte ne permettait pas de déterminer si la nouvelle condition introduite par la nouvelle était d'être assujetti à l'impôt sur le revenu ou d'y être assujetti depuis quatre ans au moins. À supposer qu'il faille déclarer un revenu imposable, on pouvait se demander si les personnes imposées à la dépense devaient être considérées comme assujetties à l'impôt sur le revenu au sens de la nouvelle.

La nouvelle violait la garantie de la propriété de ceux qui ne remplissaient pas la nouvelle condition. Cette restriction ne poursuivait pas un intérêt public suffisant et était disproportionnée. L'objectif d'augmenter les chances des familles et des résidents genevois d'accéder à la propriété n'était pas d'intérêt public et la plupart des personnes susceptibles d'acquérir un logement en zone de développement résidaient déjà dans le canton de Genève. En outre, pour permettre à des personnes d'acquérir un logement à un prix abordable au lieu où se trouvaient leurs attaches, il n'était pas « adéquat » d'interdire à des personnes ayant leurs attaches dans le canton et s'étant établies ailleurs par nécessité d'acquérir un tel logement. La mesure n'était pas non plus nécessaire, puisque les personnes qui acquéraient un logement en zone de développement devaient être domiciliés en Suisse et habiter le logement durant dix ans.

En limitant le champ des acquéreurs potentiels de logement, la nouvelle limitait de façon inadmissible la liberté économique des promoteurs. En outre, en empêchant des citoyens suisses d'acquérir certains logements dans le canton de Genève, elle portait atteinte à leur liberté d'établissement.

Enfin, la nouvelle violait le principe de non-discrimination garanti par le droit conventionnel, puisque les ressortissants d'États membres de l'UE/AELE devaient avoir les mêmes droits que les citoyens suisses dans l'acquisition d'immeubles.

b. Le Grand Conseil a conclu au rejet de la demande d'effet suspensif.

L'argumentation des recourants reposait exclusivement sur l'intérêt privé de C _____ à surseoir à l'application de la nouvelle. Or, celui-ci s'était engagé dans le processus d'acquisition d'un logement en septembre 2024, alors même que la loi avait déjà été adoptée et que celle-ci avait fait l'objet d'une publication dans la FAO. L'intéressé devait donc avoir connaissance des nouvelles contraintes auxquelles il serait confronté et comprendre que celles-ci étaient susceptibles de faire provisoirement obstacle à son projet d'acquisition. Il n'existait pour le surplus pas de droit au maintien du régime juridique qui prévalait lors de l'acquisition d'un bien immobilier. Les intérêts de C _____ n'étaient donc pas gravement menacés, de même que ceux de B _____ et de l'A _____, l'incidence de la nouvelle sur la demande dans un canton en pénurie notoire de logements étant quasiment inexistante.

c. Dans leur réplique, les recourants ont relevé que le Grand Conseil cherchait à imposer à C _____ l'application d'une loi qui n'avait pas encore été promulguée au moment de la signature de son acte. Or, il ne pouvait être exigé d'un citoyen qu'il prenne connaissance de normes qui n'étaient pas encore promulguées. En l'absence d'effet suspensif, le préjudice qu'il subirait serait irréparable car il ne pourrait plus acquérir son logement.

d. Sur quoi, la cause a été gardée à juger sur effet suspensif, ce dont les parties ont été informées.

Considérant, en droit, que :

- 1.** L'examen de la recevabilité du recours est reporté à l'arrêt au fond.
- 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.** **3.1** 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).
3.2 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 WEISSENBERGER/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/8/2023 du 1^{er} mars 2023 consid. 3b).

En matière de contrôle abstrait des normes, l'octroi de l'effet suspensif suppose en outre, en principe, que les chances de succès du recours apparaissent manifestes (ACST/20/2024 du 21 octobre 2024 consid. 3.2 ; 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).

3.3 La restitution ou l'octroi de l'effet suspensif sont possibles quand bien même l'acte normatif attaqué est déjà entré en vigueur, la restitution ou l'octroi de l'effet suspensif signifiant alors la suspension de toute mise en application des normes contestées (ACST/4/2016 du 20 avril 2016 consid. 2b et les références citées).

4. En l'espèce, le recours est dirigé contre le nouvel art. 5 al. 1 let. b LGZD, soit une loi adoptée par le Grand Conseil, acte visé à l'art. 57 let. d LPA, 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 en principe que les chances de succès du recours soient manifestes ou encore que les intérêts de la partie recourante soient gravement menacés, et ce de façon imminente, par l'entrée en vigueur immédiate de la loi.

En premier lieu, il n'apparaît pas que les intérêts de C_____, qui est le seul des recourants à se prévaloir à titre personnel d'un préjudice en cas d'application

immédiate de la loi attaquée, soient gravement menacés. L'intéressé fait valoir que celle-ci l'empêcherait de devenir propriétaire du logement qu'il envisage d'acquérir et qu'il lui serait impossible de revenir sur les transferts de propriété qui avaient déjà eu lieu. Or, d'une part, on ne voit pas en quoi le fait de ne pas pouvoir acquérir un logement, et en particulier le logement pour lequel il a conclu une convention de réservation, lui causerait un préjudice difficile à réparer, ce qu'il n'explique du reste pas. D'autre part, il ne ressort pas du dossier qu'un transfert de propriété aurait déjà eu lieu. Enfin, au vu des circonstances particulières, il apparaît peu probable qu'il ne puisse pas, en cas de non-aboutissement de la transaction en cours en raison de l'application du nouvel art. 5 al. 1 let. b LGZD, obtenir le remboursement de la somme de CHF 64'010.40 qu'il a déjà versée à titre d'acompte pour l'acquisition de son logement, étant relevé qu'il n'allègue pas, ni *a fortiori* ne démontre, avoir versé d'autres montants.

En second lieu, la question des chances de succès du recours est moins évidente.

La nouvelle établit une distinction entre, d'une part, les personnes assujetties à l'impôt sur le revenu résidant à Genève depuis quatre années au moins et, d'autre part, celles qui ne remplissent pas ces conditions. Ces dernières ne peuvent ainsi pas acquérir des logements destinés à la vente sis en zone de développement, ce qui constitue une restriction à la garantie de leur propriété (art. 26 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 - Cst. - RS 101), étant précisé que celle-ci garantit également le libre accès à la propriété (ATF 150 I 106 consid. 5.1 ; 114 Ia 14 consid 1b), soit la composante en cause en l'espèce. Dès lors, la question de savoir si le principe de l'égalité de traitement garanti par l'art. 8 Cst. est respecté se pose, de même que celle de déterminer si le nouvel art. 5 al. 1 let. b LGZD répond aux exigences constitutionnelles permettant de restreindre la garantie de la propriété (art. 36 Cst.).

La nouvelle semble avoir pour conséquence d'exclure du cercle des personnes pouvant avoir accès aux logements destinés à la vente sis en zone de développement notamment des personnes qui se seraient installées temporairement à proximité directe du canton de Genève, sans avoir forcément la volonté de rompre les attaches avec Genève. Le bien-fondé du motif justifiant la distinction ainsi opérée n'est pas évident. En effet, il ressort du rapport relatif au PL 13036-A que l'un des objectifs de la nouvelle est d'inciter les Genevois « exilés » à revenir dans le canton. Or, en imposant un délai d'attente de quatre ans pour avoir accès aux logements destinés à la vente sis en zone de développement, la nouvelle pourrait avoir plutôt comme conséquence de dissuader ces personnes de revenir. Il n'apparaît ainsi pas certain, à première vue et sans préjudice de l'examen au fond, que ledit objectif puisse être atteint de cette façon et que la distinction soit en conséquence justifiée.

Une restriction à la garantie de la propriété doit notamment répondre à un intérêt public (art. 36 al. 2 Cst.) et respecter le principe de la proportionnalité (art. 36 al. 3 Cst.). En l'occurrence, en sus de l'objectif qui a été mentionné, la nouvelle loi

visé notamment à augmenter les chances des familles genevoises d'accéder à la propriété (PL 13036, p. 2), à aider financièrement, dans ce but, les personnes résidant à Genève depuis quatre ans au moins (PL 13036-A, p. 2) et à diminuer l'émigration des résidents genevois. Si l'accession à la propriété pour un usage personnel répond certes à un intérêt public, en particulier pour les familles (art. 108 Cst.), il semble toutefois, *prima facie*, douteux que les nouvelles dispositions aient pour effet d'aider financièrement les familles à accéder à la propriété, puisqu'elles ne prévoient aucune mesure financière. En outre, en l'état, il n'est pas établi que la majorité des personnes ayant accédé à la propriété des logements en zone de développement ne résideraient pas depuis quatre années au moins à Genève ; il n'est pas non plus allégué que la législation actuelle ne serait pas respectée et aurait conduit à des abus, par exemple que des logements auraient été acquis par des propriétaires récemment établis à Genève en vue de louer lesdits logements et non pas pour y vivre (art. 5 al. 1 let. b LGZD), si bien que la question de l'aptitude et de la nécessité de la mesure se pose.

Pour le surplus, contrairement à ce que soutiennent les recourants, la nouvelle ne semble *a priori* pas violer la liberté économique (art. 27 Cst.) des promoteurs, dès lors que, comme exposé ci-avant, elle poursuit un intérêt public, celui de favoriser l'accès aux logements des résidents genevois, et que la restriction qu'elle consacre n'apparaît pas grave, les potentiels acquéreurs restant *a priori* nombreux malgré la mesure restrictive.

La nouvelle ne semble pas non plus porter atteinte au principe de la liberté d'établissement, puisqu'elle n'empêche pas les ressortissants suisses de s'établir à Genève (art. 24 Cst.). Le principe de non-discrimination de l'ALCP (art. 2) apparaît également respecté, dans la mesure où la nouvelle ne fait pas de distinction de nationalité. Enfin, la question du respect de l'art. 25 annexe 1 ALCP, selon lequel « le ressortissant d'une partie contractante qui a un droit de séjour et qui constitue sa résidence principale dans l'État d'accueil bénéficie des mêmes droits qu'un ressortissant national dans le domaine de l'acquisition d'immeubles » ne semble pas poser de problème, dès lors que tant les ressortissants suisses que les ressortissants d'un État membre de l'UE/AELE sont soumis aux mêmes conditions permettant d'acquérir un logement destiné à la vente sis en zone de développement.

En définitive, le recours n'est pas dénué de chances de succès. Celles-ci n'apparaissent toutefois pas *prima facie* si manifestes qu'elles justifieraient l'octroi de l'effet suspensif. L'absence de préjudice difficilement réparable causé aux recourants par l'application immédiate de la nouvelle, qui doit également être prise en compte, tend également à nier la nécessité de l'octroyer.

Il convient par ailleurs de relever que l'application immédiate de la nouvelle n'aura pas pour effet de permettre à des personnes de bénéficier d'une prestation à laquelle elles n'auraient finalement pas le droit. En effet, la nouvelle restreint, et donc *a contrario* n'étend pas, le cercle des administrés pouvant acquérir des logements destinés à la

vente en zone de développement. La modification de la loi litigieuse implique que, désormais, seules les « personnes assujetties à l'impôt sur le revenu résidant à Genève depuis 4 années au moins » peuvent continuer à devenir propriétaires desdits logements. Ainsi, même si l'art. 5 al. 1 let. b LGZD devait être annulé et la nouvelle condition supprimée, les personnes ayant acquis dans l'intervalle des logements destinés à la vente en zone de développement feraient toujours partie, de par la loi, du cercle des personnes autorisées à en être propriétaires. Par conséquent, l'application immédiate de cette disposition ne créera pas une situation de fait qui, en cas d'annulation de la nouvelle, serait contraire au droit.

Il résulte de ce qui précède qu'il ne se justifie pas de déroger en l'espèce 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. Il sera statué sur les frais de la présente décision avec l'arrêt à rendre au fond.

PAR CES MOTIFS

LA CHAMBRE CONSTITUTIONNELLE

refuse d'octroyer l'effet suspensif au recours ;

dit qu'il sera statué sur les frais de la présente procédure dans l'arrêt 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 Mes Stéphane GRODECKI et Philippe ANGELOZZI, avocats des recourants, ainsi qu'au Grand Conseil.

Le président :

Jean-Marc VERNIORY

Copie conforme de cette décision a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :