

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/769/2015-INIT

ACST/14/2015

COUR DE JUSTICE

Chambre constitutionnelle

Arrêt du 27 août 2015

dans la cause

Messieurs A _____ et B _____
représentés par Me Julien Liechti, avocat

contre

CONSEIL D'ÉTAT

COMITÉ D'INITIATIVE "HALTE AUX MAGOUILLES IMMOBILIERES"

EN FAIT

1. a. Monsieur A_____, citoyen suisse, originaire du canton de Vaud, a été domicilié dans le canton de Genève dès sa naissance en 1971, en dernier lieu à Thônex (GE), jusqu'au 30 juin 2015, dans un appartement de cinq pièces à l'adresse précitée, construit sous le régime de la propriété par étages sur la parcelle 1_____ de la commune de Thônex, en zone de développement 4A, dont il est propriétaire depuis janvier 2012. Père d'une fille née en 2009, il s'est marié en mai 2015 avec une femme, mère de trois enfants mineurs et enceinte de ses œuvres. La famille recomposée ne pouvant habiter dans son appartement précité, trop exigü, il s'est installé avec celle-ci à Gilly (VD), et entend mettre en location son appartement de Thônex.

b. Monsieur B_____, citoyen suisse, originaire de Chêne-Bougeries (GE) par naturalisation dès le 27 novembre 1979, est domicilié à Monaco (MCO). Il a été domicilié dans le canton de Genève de 1972 à 1983, puis de 1995 à 2004, puis encore de 2006 à 2013. Il n'est pas enregistré dans une commune du canton de Genève aux fins d'y exercer ses droits politiques. Par convention de réservation du 11 mars 2014, il a réservé un appartement de six pièces en voie de construction, sous le régime de la propriété par étages, dans un immeuble sis sur la parcelle 2_____ de la commune de Chêne-Bougeries (GE), en zone de développement 3 se superposant à la zone 5, comprise dans le plan localisé de quartier n° 3_____ A. Une promesse de vente et d'achat relative à cet appartement a été passée devant notaire le 15 septembre 2014. Monsieur B_____ a versé un acompte de 20 % du prix de vente dudit appartement, dont la prise de possession est prévue au plus tard pour le 15 décembre 2016.

2. Le 14 mars 2013, le Conseil d'État de la République et canton de Genève (ci-après : le Conseil d'État) a saisi le Grand Conseil d'un projet de loi modifiant la loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957 (LGZD – L 1 35).

Pour l'essentiel, ce projet de loi (ci-après : PL 11141) prévoyait d'obliger les propriétaires de logements destinés à la vente situés en zone de développement à les occuper eux-mêmes, sauf justes motifs agréés par le département compétent (art. 5 al. 1 let. b LGZD), et il préconisait de ne pas permettre, en principe, l'aliénation de tels logements qui seraient loués durant la période de contrôle pour le motif qu'ils avaient été dès leur construction soumis au régime de la propriété par étages (art. 8A LGZD), soit pour l'un des motifs d'autoriser l'aliénation d'appartements destinés à la location prévu par l'art. 39 al. 4 let. a de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation, du 25 janvier 1996 (LDTR - L 5 20). Il s'agissait de remédier à des pratiques auxquelles certains promoteurs-constructeurs et certains acquéreurs de logements PPE en zone de développement se livraient, à savoir la thésaurisation de tels appartements aux fins de revente avec une forte plus-value à l'issue de la période de contrôle.

3. Le 7 janvier 2014, la commission du logement a rendu son rapport sur le PL 11141 (ci-après : PL 11141-A).

Pour l'essentiel, la majorité de la commission acceptait l'obligation faite par le PL 11141 au propriétaire d'un logement destiné à la vente de l'habiter, mais elle proposait d'énumérer à titre exemplatif les justes motifs de déroger à cette obligation et de modifier l'art. 39 al. 4 let. a LDTR par une réserve du régime applicable à l'aliénation d'appartements destinés à la vente régi par le nouvel art. 8A LGZD.

Lors de sa séance du 23 janvier 2014, le Grand Conseil a renvoyé le PL 11141 à la commission du logement.

4. Le 20 février 2014, la commission du logement a déposé un nouveau rapport sur le PL 11141 (ci-après : PL 11141-B).

Proposant l'abandon de l'obligation d'occuper les logements destinés à la vente que le PL 11141-A imposait aux acquéreurs de tels logements, la majorité de la commission prévoyait de limiter le droit d'aliéner de tels appartements « à une personne physique qui n'est pas déjà propriétaire d'un logement dans le canton » (ci-après : « primo-acquéreur »), sauf justes motifs énumérés à titre exemplatif, et de ne pas retenir l'art. 8A LGZD.

5. Le 14 mars 2014, le Grand Conseil a adopté le PL 11141-B, en l'amendant sur plusieurs points.

Aucun référendum n'ayant été lancé contre la L 11141, après sa publication dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève (ci-après : FAO) du 18 mars 2014, le Conseil d'État l'a promulguée par un arrêté du 30 avril 2014, publié, avec la L 11141, dans la FAO du 2 mai 2014.

6. La L 11141 a fait l'objet de trois recours en matière de droit public au Tribunal fédéral (causes 1C_223/2014, 1C_225/2014) et 1C_289/2014).

7. a. Le 19 mai 2014, un comité d'initiative « Halte aux magouilles immobilières » a lancé une initiative législative cantonale intitulée « Halte aux magouilles immobilières, OUI à la loi Longchamp ! » (ci-après : IN 156).

L'objectif du comité d'initiative était de faire modifier la LGZD et la LDTR dans le sens qu'avait proposé le PL 11141-A alors soutenu par la majorité de la commission du logement, comportant l'idée maîtresse – défendue par le conseiller d'État François LONGCHAMP, en charge du département s'occupant notamment du logement lors du dépôt du PL 11141, devenu le président du Conseil d'État élu pour la législature 2013-2018 – que l'acquéreur d'un logement destiné à la vente sis en zone de développement doive l'occuper personnellement.

Le lancement et le texte de l'IN 156 ont été publiés dans la FAO du 23 mai 2014. L'échéance du délai de récolte des signatures était fixée au 23 septembre 2014.

b. L'IN 156 comporte le bref exposé des motifs suivant : « Contre les accapareurs d'appartements et la spéculation en zone de développement, pour des logements en PPE accessibles à la classe moyenne. »

Son texte est le suivant :

Article 1 La loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957, est modifiée comme suit :

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

¹ En exécution de l'article 2, alinéa 1, lettre b, la délivrance de l'autorisation de construire est subordonnée à la condition que :

Logements destinés à la vente

b) 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 partie 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 doivent être occupés par leur propriétaire, sauf justes motifs agréés par le département. Sont notamment considérés comme justes motifs :

1° des circonstances imprévisibles au moment de l'acquisition du logement, soit, notamment, le divorce des acquéreurs, le décès, la mutation temporaire dans un autre lieu de travail ou un état de santé ne permettant plus le maintien dans le logement ;

2° le fait que le propriétaire du bien-fonds ait reçu le ou les appartements concernés en paiement du prix du terrain pour permettre la construction de logements prévus sur son bien-fonds ou une circonstance d'échange analogue ;

3° une situation sur le marché du logement ne permettant pas de trouver un acquéreur au prix contrôlé et admis par l'État.

Art. 8A Aliénation des logements destinés à la vente (nouveau)

Si un logement destiné à la vente selon l'article 5, alinéa 1, lettre b, est loué pendant la période de contrôle instituée par l'article 5, alinéa 3, son aliénation ne peut en principe pas être autorisée en application de l'article 39, alinéa 4, lettre a, de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation, du 25 janvier 1996.

Art. 9 Mesures et sanctions (nouvelle teneur)

¹ Tout contrevenant aux dispositions légales et réglementaires ou aux conditions fixées pour le déclassement est passible d'une amende administrative n'excédant pas 20 % du prix de revient total de l'immeuble tel qu'il a été prévu par le plan financier.

² Au surplus, les mesures et sanctions prévues aux titres V et VI de la loi sur les constructions et les installations diverses, du 14 avril 1988, sont applicables par analogie.

Art. 12 Dispositions transitoires, al. 4 et 5 (nouveaux)

⁴ Les articles 5, alinéa 1, lettre b, et 8A sont applicables à compter du lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle aux logements destinés à la vente, situés dans des bâtiments dont la date d'entrée moyenne des habitants est postérieure au 1^{er} janvier 2010 et n'ayant fait l'objet d'aucune acquisition.

⁵ Les articles 5, alinéa 1, lettre b, et 8A sont applicables à compter du premier jour du mois suivant un délai de 3 ans après la publication de la présente initiative dans la FAO aux logements situés dans des bâtiments dont la date d'entrée moyenne des habitants est postérieure au 1^{er} janvier 2010, ayant fait l'objet d'au moins une acquisition. Le délai peut être prolongé si le propriétaire a fait preuve de diligence pour libérer l'appartement de ses occupants mais se trouve encore en cours de procédure judiciaire ou dans le délai de protection institué à l'article 271a, alinéa 1, lettre e, du code des obligations, à la date fixée ci-avant.

⁶ Les mesures et sanctions administratives selon l'article 9 ne sont applicables, en lien avec l'obligation d'occupation par les propriétaires selon l'article 5, alinéa 1, lettre b, qu'aux logements construits après la date fixée à l'alinéa 1. Le délai peut être prolongé si le propriétaire a fait preuve de diligence pour libérer l'appartement de ses occupants mais se trouve encore en cours de procédure judiciaire ou dans le délai de protection institué à l'article 271a, alinéa 1, lettre e, du code des obligations, à la date fixée à l'alinéa 1.

Article 2 La loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (mesures de soutien en faveur des locataires et de l'emploi), du 25 janvier 1996, est modifiée comme suit :

Art. 39, al. 4, let. a (nouvelle teneur) Motifs d'autorisation

⁴ Le département autorise l'aliénation d'un appartement si celui-ci :

a) a été dès sa construction soumis au régime de la propriété par étages ou à une forme de propriété analogue, sous réserve du régime applicable à l'aliénation d'appartements destinés à la vente régi par l'article 8A de la loi générale sur les zones de développement.

Article 3 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de son approbation en votation populaire.

-
- c. Par arrêté du 29 octobre 2014, publié dans la FAO du 31 octobre 2014, le Conseil d'État a constaté l'aboutissement de l'IN 156.
8. a. En vue de l'examen par le Conseil d'État de la validité de l'IN 156, la chancellerie d'État, par courrier du 6 novembre 2014, a invité le comité d'initiative à lui faire part de sa détermination sur trois points, à savoir la conformité du titre de l'IN 156 au regard de la garantie des droits politiques en tant qu'il faisait référence à la « loi Longchamp », la mise en œuvre des termes « en principe » figurant à l'art. 8A LGZD proposé par l'IN 156 et leur conformité au droit supérieur, et le renvoi à « l'alinéa 1 » figurant à l'art. 12 al. 6 LGZD proposé par l'IN 156.
- b. Le comité d'initiative a répondu à la chancellerie d'État par courrier du 19 novembre 2014.

Le titre de l'initiative ne posait pas de problème de clarté, l'appellation « loi Longchamp » étant celle attribuée publiquement et médiatiquement au PL 11141, émanant du conseiller d'État François LONGCHAMP, y compris dans sa version adoptée par la majorité de la commission du logement selon le rapport PL 11141-A du 7 janvier 2014, ne différant du PL 11141 que sur des points de détail. Les termes « en principe » figurant à l'art. 8A LGZD signifiaient que des exceptions étaient envisageables si le propriétaire pouvait se prévaloir de justes motifs au sens de l'art. 5 al. 1 let. b LGZD, auquel cette disposition faisait d'ailleurs référence, en dépit de l'omission par inadvertance d'une incise le précisant explicitement. Dans les dispositions transitoires, il n'avait pas été possible, pour des raisons formelles, de reprendre telle quelle la date figurant quatre fois dans le PL 11141-A (à savoir la date « correspondant au premier jour du mois suivant un délai de 3 ans après l'adoption de la présente loi »). Tenant compte du fait que la loi serait adoptée par voie d'initiative, il avait été fait référence, à l'art. 12 al. 5 LGZD, au « premier jour du mois suivant un délai de 3 ans après la publication de la présente initiative dans la FAO », une seule fois, pour éviter d'alourdir le texte, la mention de la « date fixée ci-avant » ayant ensuite été préférée à cet alinéa 5, puis, à l'alinéa 6, celle de la « date fixée à l'alinéa 1 », au lieu – du fait d'une erreur de plume, susceptible d'être rectifiée – de la « date fixée à l'alinéa 5 ».

9. Par un arrêt 1C_223/2014 du 15 janvier 2015 statuant sur les trois recours interjetés contre la L 11141, le Tribunal fédéral a admis les recours et a annulé la L 11141.

L'exigence du « primo-acquéreur » n'offrait aucune garantie quant aux motifs de l'acquisition, qui pouvaient relever de la spéculation, et elle ne garantissait aucunement que le logement considéré soit utilisé par son acquéreur. L'art. 5 al. 1 let. b LGZD enfreignait ainsi la règle d'aptitude. Cette disposition impliquait une restriction au droit d'acquérir un logement dans de nombreux cas sans nécessité ; elle faisait obstacle à l'acquisition d'un logement destiné à la vente, par exemple par des copropriétaires (notamment des époux) vivant séparés, des propriétaires en main commune (en particulier des héritiers) ou le propriétaire

d'un logement ne correspondant pas à ses propres besoins. Des exceptions au principe du « primo-acquéreur » étaient prévues, à titre d'exemples, mais il était douteux que ceux-ci puissent être étendus à l'ensemble des cas problématiques ; rien dans les travaux préparatoires ne laissait entrevoir une application souple de la loi ; une interprétation conforme au droit supérieur n'apparaissait donc pas possible. L'interdiction d'acquérir prévue par la loi ne s'étendait pas aux propriétaires de biens sis en dehors du canton, qu'il s'agît d'un logement, d'autres types de biens voire d'immeubles entiers, et que l'intéressé résidât ou non dans le canton de Genève, et ce sans que cette inégalité de traitement ne soit justifiée. La L 11141 ne permettait ainsi pas clairement d'atteindre le but recherché, portait une atteinte disproportionnée au droit de propriété et violait le principe de l'égalité de traitement. Elle devait être annulée dans son intégralité, ce qui rendait sans objet les griefs relatifs aux art. 9 et 12 LGZD.

10. a. Par arrêté du 4 février 2015, publié dans la FAO du 6 février 2015, le Conseil d'État a déclaré l'IN 156 valide.
- b. L'IN 156 était une initiative législative entièrement formulée.

Elle visait à ajouter aux conditions auxquelles pouvaient être aliénés les logements destinés à la vente l'obligation que ceux-ci soient occupés par leur propriétaire, sauf justes motifs agréés par le département, à exclure la possibilité pour le département d'autoriser les ventes de tels logements qui seraient loués pendant la période de contrôle, à supprimer certaines sanctions énumérées à l'art. 9 LGZD, en faveur d'un renvoi aux mesures et sanctions prévues par la loi sur les constructions et les installations diverses, 14 avril 1988 (LCI - L 5 05), et à ajouter diverses dispositions transitoires tendant à mettre en œuvre ces modifications. Elle traitait ainsi d'un seul thème, à savoir des logements destinés à la vente soumis à la LGZD, en particulier de l'obligation faite à l'acquéreur d'occuper ledit logement et des restrictions des conditions de vente durant la période de contrôle, en coordonnant entre elles les dispositions topiques de la LGZD et de la LDTR. Elle respectait ainsi le principe de l'unité de la matière.

L'IN 156 prévoyait la modification de la LGZD et de la LDTR, soit de normes de même rang. Elle était conforme au principe de l'unité du genre.

L'appellation « loi Longchamp » était un nom sous lequel la thématique du PL 11141 avait été relayée par les médias durant les travaux parlementaires relatifs à ce projet de loi, en particulier la facilitation de l'accès de la classe moyenne à la propriété du logement par l'exigence que l'acquéreur occupe son logement sis en zone de développement. Dès lors que c'était l'idée défendue par l'IN 156, la référence que son titre faisait à la « loi Longchamp » n'était pas trompeuse, quand bien même le texte de l'IN 156 ne correspondait pas en tous points au PL 11141. Les quelques erreurs de légistique que comportait le texte de l'IN 156 n'induisaient pas en erreur sur le sens du texte législatif proposé par cette initiative ; elles seraient corrigées selon la procédure de rectification d'erreurs matérielles, avant la publication de l'initiative dans l'hypothèse où le Grand

Conseil l'accepterait, ou avant la promulgation si l'initiative était acceptée par le corps électoral. La double référence erronée « à la date fixée à l'alinéa 1 » que faisait l'art. 12 al. 6 LGZD proposé par l'IN 156 constituait une erreur matérielle manifeste, ledit alinéa 1 ne comportant pas de date. Il convenait, en application de l'interprétation la plus favorable aux initiants et des règles d'interprétation usuelles des normes, de ne pas s'arrêter à la lettre du texte de l'IN 156 et de privilégier l'interprétation qui correspondait le mieux au sens et au but de l'initiative et conduisait à un résultat raisonnable, tout en étant le plus compatible avec le droit supérieur fédéral et cantonal. Ainsi que le comité d'initiative l'avait expliqué, c'était à la date fixée à l'alinéa 5 (et non 1) de l'art. 12 que l'alinéa 6 faisait en réalité référence, à savoir au « premier jour du mois suivant un délai de 3 ans après la publication de la présente initiative dans la FAO », référence qui s'inspirait, à l'instar globalement de l'IN 156, du PL 11141-A dans sa version proposée le 7 janvier 2014 par la majorité de la commission du logement, qui, lui, mentionnait le « premier jour du mois suivant un délai de 3 ans après l'adoption de la présente loi ». L'art. 12 al. 6 LGZD proposé par l'IN 156 devait être lu et serait corrigé comme renvoyant à la date fixée à l'alinéa 5. L'IN 156 respectait le principe de clarté.

c. S'agissant de la conformité de l'IN 156 au droit supérieur, le droit public fédéral ne comportait pas de normes touchant à des questions du droit du logement qui primeraient sur les dispositions proposées, principalement à l'obligation imposée au propriétaire d'occuper le logement et à l'interdiction qui lui était faite de revendre ce logement si celui-ci avait été mis en location durant la période de contrôle. L'IN 156 contenait des règles de droit public, et non de droit privé ; les mesures qu'elle proposait n'avaient pas pour objectif d'intervenir dans les rapports directs entre les parties au contrat de vente ; ces mesures de droit public étaient motivées par un intérêt public pertinent et elles n'éluذاient pas le droit civil ni n'en contredisaient le sens ou l'esprit, et le législateur fédéral n'avait pas entendu ne laisser aucune place pour du droit public cantonal dans la matière considérée. L'IN 156 ne posait pas de problème de compatibilité avec le droit fédéral.

d. En tant qu'elle proposait des mesures contraignantes en matière d'aliénation, l'IN 156 soulevait la question d'une éventuelle atteinte aux garanties constitutionnelles de la propriété et de la liberté économique, ainsi que du respect du principe de la proportionnalité.

L'obligation d'occuper le logement acquis en zone de développement, sauf justes motifs agréés par le département, causait certes une atteinte à la garantie de la propriété, mais elle ne touchait pas à l'essence de cette garantie, seul le mode d'utilisation de la propriété étant restreint par l'obligation faite au propriétaire d'occuper son appartement personnellement. Cette obligation reposait sur une base légale, et elle poursuivait un intérêt public, en tant qu'elle avait pour but d'éviter que les logements considérés ne soient acquis à des fins de spéculation

immobilière ou d'investissement par des personnes n'entendant pas y résider. Elle était propre à contraindre de tels potentiels investisseurs à se retirer du marché de ces logements, donc propre à atteindre le résultat escompté de lutte contre la spéculation en zone de développement. Il n'y avait pas de mesure moins incisive permettant d'arriver au même résultat. Il était tenu compte des intérêts privés en balance par une exception à l'obligation d'occuper en cas de justes motifs, que l'art. 5 al. 1 let. b LGZD réservait, en les énumérant de manière exemplative, laissant au département une marge d'appréciation pour examiner les situations au cas par cas, dans le respect du principe de proportionnalité. Cette disposition respectait ainsi le principe de la proportionnalité.

Selon l'art. 8A LGZD proposé par l'IN 156, les logements destinés à la vente qui seraient loués sans justes motifs pendant la période de contrôle devenaient des logements destinés à la location, soumis au régime de la LDTR, et leur revente ultérieure ne pourrait intervenir qu'en application de l'art. 39 al. 2 ou 3 LDTR. L'IN 156 restreignait les possibilités d'une catégorie de personnes physiques (celles ayant acquis un logement destiné à la vente en zone de développement et le louant) de revendre librement leur logement. Ladite mesure ne touchait pas à l'essence même de la garantie de la propriété, mais prévoyait une sanction de fraude à la loi ; elle ne limiterait l'aliénation de la propriété qu'à un nombre restreint de personnes, de plus dans la seule zone de développement. Elle prévenait que des logements destinés à la vente qui seraient loués dans des situations de justes motifs échappent à la LDTR à l'issue de la période de contrôle et puissent être vendus sans autre, et qu'ainsi les ventes de logements loués soient soumises à deux régimes différents. Revêtant un intérêt public important, les restrictions d'aliénation fixées à l'art. 8A LGZD étaient propres à atteindre l'intérêt public précité, puisqu'elles se coordonnaient avec le système instauré à l'art. 39 LDTR. Il n'y avait pas de mesure moins incisive permettant d'atteindre ce but. Il était suffisamment tenu compte des intérêts privés en présence, si – ainsi qu'il le fallait – on interprétait l'art. 8A LGZD dans le sens que si un logement destiné à la vente était loué pendant la période de contrôle, son aliénation ne pourrait pas être autorisée, mais que si le propriétaire pouvait faire état de justes motifs d'avoir loué son logement, il lui serait possible de revendre son logement aux conditions de l'art. 39 al. 4 let. a LDTR, les justes motifs en question pouvant être notamment ceux que visent l'art. 5 al. 1 let. b ch. 1° à 3° LGZD. L'art. 8A LGZD respectait ainsi le principe de la proportionnalité.

e. L'IN 156 comportait trois dispositions transitoires, dont il convenait d'examiner si elles déployaient des effets rétroactifs.

L'art. 12 LGZD proposé par l'IN 156 n'instituait pas, à son alinéa 4, un régime rétroactif, car si l'initiative était acceptée, elle n'aurait aucune conséquence juridique sur ce qui se serait déjà passé avant son entrée en vigueur. L'obligation d'occuper le logement et l'interdiction d'aliénation en cas de location durant la période de contrôle ne déploieraient leurs conséquences juridiques

qu'après l'entrée en vigueur du texte et ne concerneraient que les bâtiments n'ayant fait l'objet d'aucune acquisition au lendemain de la promulgation dans la FAO. Les décisions déjà rendues par le département ne seraient pas touchées. Il n'y avait qu'une rétroactivité improprement dite, sans atteinte à des droits acquis, donc une rétroactivité admissible.

Le délai de trois ans que l'art. 12 LGZD proposé par l'IN 156 prévoyait à son al. 5 arriverait à échéance le 23 mai 2017, soit, compte tenu des délais impératifs applicables au traitement d'une initiative populaire, après que l'IN 156 serait entrée en vigueur si elle était acceptée. Cette disposition transitoire ne pouvait donc avoir d'effet rétroactif.

Il en allait a fortiori de même *mutatis mutandis* de l'art. 12 al. 6 LGZD proposé par l'IN 156, qui renvoyait en réalité à la date visée à l'alinéa 5 (et non 1), si bien que les autorités chargées de l'application de cette disposition transitoire devraient l'interpréter en ce sens que « Les mesures et sanctions administratives selon l'article 9 ne sont applicables, en lien avec l'obligation d'occupation par les propriétaires selon l'article 5, alinéa 1, lettre b, qu'aux logements dont l'entrée moyenne des habitants est postérieure au 1^{er} janvier 2010. Les propriétaires de ces logements auront 3 ans pour se mettre en conformité avec la loi. Le délai peut être prolongé si le propriétaire a fait preuve de diligence pour libérer l'appartement de ses occupants mais se trouve encore en cours de procédure judiciaire ou dans le délai de protection institué à l'article 271a, alinéa 1, lettre e, du code des obligations après un délai de 3 ans après la publication de la présente initiative dans la FAO. » Le Grand Conseil pourrait procéder à une rectification matérielle de cette disposition.

L'IN 156 ne comportait pas de disposition transitoire de la modification qu'elle prévoyait de l'art. 39 al. 4 let. a LDTR. La date d'entrée en vigueur de cette disposition devrait recevoir la même interprétation que celle de l'art. 8A LGZD proposé par l'IN 156.

La date d'entrée en vigueur du texte de l'IN 156 fixée par l'article 3 souligné n'était pas compatible avec les règles relatives à la validation des opérations électorales et la promulgation des lois acceptées par le corps électoral « dans le plus bref délai après la validation des opérations électorales ». Cela n'avait toutefois in casu aucune incidence concrète sur la mise en œuvre de l'initiative, au vu des dispositions transitoires figurant à l'art. 12.

L'IN 156 ne posait ainsi pas de problème de rétroactivité.

f. Elle ne posait pas non plus de problème de compatibilité avec le droit constitutionnel cantonal. Les art. 34 et 35 de la Constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 (Cst-GE – A 2 00), ne conféraient pas une protection plus étendue à la garantie de la propriété et la liberté économique que celle résultant des art. 26 et 27 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101). Des modifications aux lois genevoises

régissant l'aménagement du territoire, dont notamment la LGZD, pouvaient être proposés par le biais d'une initiative populaire.

g. En cas d'acceptation de l'IN 156, les personnes désireuses d'acquérir un logement destiné à la vente sis en zone de développement devraient l'occuper, et si ce logement était loué, ces personnes se verraient en principe refuser une éventuelle revente durant la période de contrôle, sauf justes motifs. Ces mesures étaient réalisables. L'IN 156 respectait l'exigence d'exécutabilité.

h. Toutes les conditions de validité de l'initiative étaient ainsi remplies.

i. L'arrêté du Conseil d'État déclarant l'IN 156 valide était susceptible d'un recours à la chambre constitutionnelle de la Cour de justice dans un délai de 30 jours dès sa notification.

11. Le même 4 février 2015, le Conseil d'État a saisi le Grand Conseil d'un rapport sur la prise en considération de l'IN 156.

L'IN 156 reprenait essentiellement le texte du PL 11141 que le Conseil d'État avait déposé le 14 mars 2013 dans le but d'explicitier l'idée que les appartements PPE en zone de développement devaient être mis en vente et en principe occupés par leurs propriétaires. Il s'agissait de mettre un terme aux pratiques certes pas illicites mais contraires à l'esprit de la loi et à la volonté du législateur, dès la modification de la LGZD du 25 février 1972, de lutter contre la spéculation immobilière et de permettre à la classe moyenne d'acheter un appartement pour y vivre, selon un dispositif similaire pour les bâtiments d'habitation destinés à la location ou à la vente. Des dérives avaient été constatées, rendues possibles par le fait que le texte de la LGZD définissait à qui les appartements étaient destinés mais ne contraignait pas les destinataires souhaités à les occuper. L'écart entre le prix de vente autorisé en zone de développement et le prix de vente du marché était tel que tant des promoteurs que des propriétaires s'étaient mis à conserver des appartements destinés à la vente situés en zone de développement, ne les avaient pas mis en vente mais les avaient loués, dans le but de les vendre ou revendre à l'issue de la période de contrôle et réaliser ainsi une plus-value importante. Parfois, plusieurs appartements PPE avaient été cédés aux mêmes personnes, qui les thésaurisaient à des fins d'investissement, les soustrayaient au marché, déjà très tendu, et en empêchaient ainsi l'acquisition et l'habitation par ceux à qui ils étaient destinés.

En cas de non-respect de l'obligation d'occuper proposée par l'art. 5 al. 1 let. b LGZD selon le PL 11141 et désormais l'IN 156, une sanction était prévue, sous la forme d'une amende administrative, mais aussi une mesure, consistant à considérer un appartement PPE en zone de développement loué pendant la période de contrôle comme un appartement locatif dont la revente ne pouvait en principe pas être autorisée en application de l'art. 39 al. 4 let. a LDTR (les autres cas de vente prévus par l'art. 39 LDTR restant ouverts).

Par son arrêt 1C_223/2014 du 15 janvier 2015, le Tribunal fédéral avait censuré la L 11141 sur des points sur lesquels celle-ci s'était écartée du PL 11141, en particulier le principe du « primo-acquéreur ». Mais il avait admis que l'objectif visant à lutter contre la spéculation ou la détention d'appartements à des fins d'investissement poursuivait un intérêt public et que le fait de réserver les appartements PPE en zone de développement à ceux qui entendaient y habiter constituait un moyen proportionné de l'atteindre.

Le Conseil d'État soutenait sans réserve l'IN 156, dès lors que celle-ci reprenait très largement le texte du PL 11141 ; il approuvait aussi ses dispositions transitoires, qui revenaient à une notion de rétroactivité improprement dite.

12. a. Par acte du 6 mars 2015, Messieurs A_____ et B_____ (ci-après : les recourants) ont recouru à la chambre constitutionnelle de la Cour de justice (ci-après : la chambre constitutionnelle) contre l'arrêté du Conseil d'État du 4 février 2015 relatif à la validité de l'IN 156, en concluant à ce qu'il leur soit donné acte que leur recours avait effet suspensif, à l'annulation de l'arrêté attaqué, à l'invalidation de l'IN 156 (subsidiatement des art. 8A et 12 al. 4, 5 et 6 LGZD proposés par l'IN 156), et à l'allocation d'une indemnité de procédure pour les frais indispensables causés par le recours.
- b. Le recours avait un effet suspensif automatique, en application de l'art. 66 al. 1 de la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10), dès lors qu'il était dirigé contre un arrêté du Conseil d'État, et non contre un acte normatif (art. 66 al. 2 LPA).
- c. L'obligation que l'art. 5 al. 1 let. b LGZD prévu par l'IN 156 impose au propriétaire d'occuper personnellement son logement était contraire à la garantie de la propriété ainsi qu'à la liberté économique. L'exigence d'une base légale et celle de l'intérêt public étaient remplies, mais le principe de la proportionnalité n'était pas respecté.

Les justes motifs permettant, à teneur de cette disposition, de déroger à cette obligation d'habiter ne visaient pas certaines situations, dont celle, par exemple, du recourant A_____, dont la famille recomposée, constituée de sept personnes, ne pouvait pas se loger dans son appartement de cinq pièces situé en zone de développement, qu'il devait quitter et entendait mettre en location. Les cas d'une succession, d'un divorce, d'une mutation à l'étranger n'étaient pas non plus appréhendés adéquatement par les justes motifs prévus, une application souple plutôt que rigide de ces derniers n'étant nullement garantie et en tout état limitée par le texte de l'initiative et la volonté des initiants. L'obtention d'une autorisation pouvait, ainsi que l'expérience le confirmait, durer plusieurs mois, voire plusieurs années en cas de recours, période durant laquelle le propriétaire ne pourrait louer son appartement sans s'exposer au risque de ne plus pouvoir le vendre, mais devrait continuer à en assumer les charges hypothécaires et de copropriété. Des appartements resteraient vides, alors qu'ils pourraient être loués à des familles à des loyers contrôlés par l'État. D'autres mesures moins incisives permettraient

d'atteindre le but visé d'empêcher la spéculation immobilière en zone de développement, comme l'allongement de la durée du contrôle des prix et des loyers.

d. L'art. 8A LGZD proposé par l'IN 156 introduisait une interdiction illimitée dans le temps de revente en cas de location durant la période de contrôle, tant aux nouveaux propriétaires qu'à ceux – selon la disposition transitoire introduite à l'art. 12 al. 4 LGZD – ayant acquis leur logement avant (sic) le 1^{er} janvier 2010. D'autres mesures moins incisives devaient être préférées, comme l'interdiction d'une revente pendant un certain nombre d'années supplémentaires à la période contrôle, l'autorisation de vente au même prix que celui d'acquisition, donc sans plus-value. Il n'y avait aucun rapport raisonnable entre le but visé et les intérêts privés compromis. Les mots « en principe » figurant à cet art. 8A LGZD n'avaient pas la clarté requise pour une atteinte si grave à la propriété, et leur interprétation comme un renvoi aux justes motifs prévus par l'art. 5 al. 1 let. b LGZD ne résolvait pas le problème, ainsi que le Tribunal fédéral l'avait déjà jugé, par son arrêt du 15 janvier 2015, à propos du catalogue exemplatif des mêmes justes motifs prévu par la L 11141.

e. Les dispositions transitoires que l'IN 156 introduirait à l'art. 12 LGZD prévoyaient une rétroactivité improprement dite sans respecter les droits acquis des propriétaires.

L'obligation d'habiter et l'interdiction, de surcroît illimitée dans le temps, de vendre un logement mis en location portaient atteinte à des droits acquis, en tant que, selon lesdites dispositions transitoires, ces mesures s'appliqueraient à un bien acquis plusieurs années avant l'entrée en vigueur de la nouvelle, à un moment où elles n'existaient pas et n'étaient pas prévisibles. La possibilité de revendre plutôt que de mettre en location des appartements PPE situés en zone de développement, et ainsi d'échapper à la conséquence de l'interdiction de les revendre, n'empêcherait pas que, devant intervenir aux prix contrôlés par l'État, une revente se ferait à perte, dans la mesure où lesdits prix ne compenseraient pas les importantes pénalités consécutives à la résiliation anticipée des contrats de prêts hypothécaires. Les dispositions transitoires ne prévoyaient aucune indemnisation de telles pertes, et d'ailleurs pas non plus pour les coûts liés aux procédures de résiliation des baux portant sur les appartements devant être libérés de leurs locataires.

f. L'art. 12 al. 5 LGZD proposé par l'IN 156 imposait aux propriétaires de logements PPE situés en zone de développement dans des bâtiments dont la date d'entrée moyenne des habitants était postérieure au 1^{er} janvier 2010 l'obligation d'y habiter, impliquant le cas échéant celle de résilier les baux conclus pour ces logements et d'en expulser les locataires. Si la lutte contre la spéculation immobilière était d'intérêt public, les obligations impliquées par cette disposition transitoire entraient en collision avec l'intérêt public, consacré par l'art. 39 LDTR, de ne pas retirer des appartements (des centaines, voire des milliers) du parc

locatif et de ne pas exposer leurs locataires, au demeurant au bénéfice de loyers contrôlés par l'État, à se retrouver à la rue, en période de pénurie manifeste. À ce défaut d'intérêt public affectant la mesure proposée par l'initiative s'ajoutaient, du fait des résiliations de baux qu'elle entraînerait, une inadéquation à atteindre le but de lutter contre la pénurie de logements et une disproportion entre les buts visés et les intérêts compromis tant des propriétaires que des locataires touchés. Des mesures moins incisives paraissaient plus adéquates, comme le fait d'obliger des spéculateurs détenant plus d'un certain nombre de logements PPE de s'en séparer.

13. Le 19 mars 2015, le Conseil d'État a pris l'engagement, en sa qualité d'autorité chargée d'organiser et surveiller les opérations électorales, de ne pas soumettre au vote populaire l'IN 156 tant que la chambre constitutionnelle n'aurait pas statué sur sa validité. Le 23 mars 2015, la Présidence du Grand Conseil a indiqué que si, à teneur de l'art. 62 al. 2 Cst-GE, les délais de traitement d'une initiative populaire étaient suspendus en cas de recours, la commission à laquelle était renvoyé le rapport du Conseil d'État sur la prise en considération de l'initiative n'était pas tenue de cesser ses travaux, mais que le Grand Conseil devait éviter que ses travaux aboutissent sur une votation populaire avant que la décision déclarant le cas échéant l'initiative valide n'ait été confirmée par les instances de recours.
14. a. Par mémoire du 22 avril 2015, le Conseil d'État, soit pour lui la chancellerie d'État, a répondu au recours, en concluant à son rejet et à la condamnation des recourants aux frais de la procédure.
- b. L'examen des situations très spécifiques citées par les recourants débordait du cadre d'un contrôle de validité d'une initiative populaire. L'examen de la validité d'une initiative populaire rédigée de toutes pièces ne s'apparentait pas à un contrôle abstrait d'un acte normatif ; il s'agissait uniquement de s'assurer que les citoyens ne seraient pas appelés à voter sur un objet qui, d'emblée, ne pourrait pas être finalement concrétisé conformément à la volonté exprimée. L'autorité de validation d'une telle initiative n'avait pas à se livrer à un examen définitif de constitutionnalité, ni à résoudre par avance tous les cas d'application qui pourraient se présenter ; la protection des droits politiques devait être distinguée de celle des autres droits constitutionnels des citoyens.

L'actuel art. 5 al. 1 let. b LGZD, visant le but d'intérêt public de permettre la construction de logements répondant à un besoin d'intérêt général, engendrait des dysfonctionnements contraires au but et à l'esprit de la LGZD, mais possibles au regard du texte de la loi. Certains appartements situés en zone de développement étaient achetés à un prix modéré, puis loués durant la période de contrôle, puis revendus à l'issue de cette dernière au prix du marché, ce qui permettait de réaliser une importante plus-value par rapport au prix d'acquisition. Des lots entiers de tels appartements étaient quelquefois vendus à des personnes pourtant déjà propriétaires dans le canton de Genève. Obliger l'acquéreur de logements destinés à la vente sis en zone de développement à l'occuper

personnellement permettait d'empêcher de tels dysfonctionnements, en écartant du marché de tels logements les acquéreurs dont le profil ne correspondait pas à celui des personnes auxquelles les dispositions de la LGZD sur les logements destinés à la vente étaient vouées à s'appliquer. Pour permettre la construction de logements correspondant à un besoin d'intérêt général en zone de développement, et en particulier permettre à la classe moyenne d'accéder à des logements en PPE, il était nécessaire d'écarter de ce marché des acquéreurs qui n'entendaient d'emblée pas vivre dans ces logements.

Un rallongement de la période de contrôle des loyers et des prix ne permettrait pas à lui seul de pallier la problématique constatée. Il n'éviterait pas que des acquéreurs d'appartements n'occupent pas ces derniers mais les louent en attendant l'échéance de cette période. Il n'y avait pas de mesures moins incisives que celles proposées par les initiants pour arriver au résultat recherché.

Ainsi que l'avait expliqué le département compétent au cours des travaux préparatoires relatifs au PL 11141, les justes motifs pour lesquels le propriétaire des logements considérés pourrait ne pas y habiter devraient pouvoir être appréciés par les organes d'exécution de la loi, au bénéfice de leur pouvoir d'appréciation, plutôt que fixés dans la loi, compte tenu de la multitude des exceptions imprévisibles. L'esprit de la disposition proposée dans le PL 11141-A dans sa version proposée par la majorité de la commission du logement, reprise pour l'essentiel dans l'IN 156, comportant une liste exemplative de justes motifs, était de ne pas péjorer la situation de personnes lorsque surgissaient des circonstances de vie indépendantes de leur volonté. Ladite disposition laissait au département compétent un large pouvoir d'appréciation lui permettant d'appréhender les situations justifiant une exception à la loi, dans le respect du principe de la proportionnalité. Les exceptions prévues et leur caractère non exhaustif assuraient qu'il y ait un rapport raisonnable entre le but visé et les intérêts éventuellement compromis.

Toutes les facettes du principe de la proportionnalité étaient ainsi respectées, si bien que l'art. 5 al. 1 let. b LGZD proposé par l'IN 156 était conforme au droit supérieur.

c. L'art. 8A LGZD proposé par l'IN 156 respectait le principe de la proportionnalité ainsi que le droit supérieur. Cette disposition prévenait que des logements destinés à la vente qui seraient loués dans des situations de justes motifs échappent à la LDTR à l'issue de la période de contrôle et puissent être vendus sans autre, et qu'ainsi les ventes de logements loués soient soumises à deux régimes différents. Ledit art. 8A tenait compte des intérêts privés en présence, dès lors qu'il signifiait que si un logement destiné à la vente était loué pendant la période de contrôle, son aliénation ne pourrait pas être autorisée, mais que si le propriétaire pouvait faire état de justes motifs d'avoir loué son logement, il lui serait possible de revendre son logement aux conditions de l'art. 39 al. 4

let. a LDTR, les justes motifs en question pouvant être notamment ceux que visent l'art. 5 al. 1 let. b ch. 1° à 3°.

d. Concernant les dispositions transitoires prévues à l'art. 12 LGZD proposé par l'IN 156, les recourants ne contestaient pas qu'elles contenaient des clauses de rétroactivité improprement dites (et non proprement dites). Elles ne portaient pas atteinte à des droits acquis susceptibles de découler de la garantie de la propriété ou du principe de la bonne foi. Il n'existait pas de droit au maintien d'une certaine législation, à moins que – ce qui n'était pas le cas en l'espèce – les modifications considérées ne contredissent des assurances précédemment données par le législateur ou ne fussent décidées de façon imprévisible dans le dessein d'empêcher l'exécution d'un projet qui serait réalisable. Seul le mode d'utilisation de la propriété foncière était restreint ; il n'y avait pas d'atteinte à l'institution même de la propriété. L'exigence d'un régime transitoire pouvant s'imposer au regard du principe de la bonne foi était respectée. Les propriétaires de logements dans des immeubles ayant fait l'objet au moins d'une acquisition pourraient s'adapter à la nouvelle réglementation. Les effets juridiques de l'IN 156 ne se déploieraient qu'aux échéances indiquées à l'art. 12 LGZD, dont le propriétaire pourrait au surplus requérir le report à certaines conditions.

e. La résiliation des baux à laquelle des propriétaires pourraient devoir procéder pour se conformer aux exigences de l'initiative, à teneur de l'art. 12 al. 5 LGZD proposé par l'IN 156, concernait des logements destinés à la vente. Une mise en location de tels appartements PPE ne pouvait être invoquée pour se prévaloir d'une violation du droit supérieur. Ladite disposition transitoire assurait le respect de la destination originale d'appartements construits au bénéfice d'autorisations délivrées en considération de cette finalité, et non de celle d'une mise en location. Au demeurant, elle n'empêchait pas formellement le maintien de baux conclus pour de justes motifs ou non, mais dans ce second cas, le propriétaire assumerait le risque de se voir refuser une vente ultérieure de son appartement eu égard à l'exclusion de l'application de l'art. 39 al. 4 let. a LDTR, et de subir les sanctions visées à l'art. 9 LGZD.

15. Par mémoire du 13 mai 2015, le comité d'initiative a conclu au rejet du recours.

Le Conseil d'État avait parfaitement anticipé les griefs des recourants dans son arrêté validant l'IN 156. L'arrêt du Tribunal fédéral 1C_223/2014 précité permettait de considérer les propositions formulées par cette dernière comme valables. La mesure centrale de l'initiative, reprise de la « loi Longchamp », de soumettre au régime juridique de la LDTR les appartements nouvellement construits en PPE en zone de développement non occupés par leurs acquéreurs permettait d'atteindre l'objectif visé de favoriser l'accession de la classe moyenne à la propriété de son propre logement, sans porter atteinte à la liberté contractuelle ni créer d'inégalité de traitement entre les justiciables. L'effet rétroactif prévu par les dispositions transitoires, qui n'était qu'indirect, ne posait aucun problème.

D'une part, l'autorité compétente pourrait accorder des prolongations des délais fixés, pour éviter toute situation qui porterait atteinte aux droits des justiciables, et ses décisions seraient sujettes à recours ; d'autre part, lesdites dispositions étaient rédigées de façon à permettre de les interpréter de manière conforme à la garantie des droits fondamentaux des justiciables et à la sécurité du droit.

16. a. Par mémoire du 12 juin 2015, les recourants ont formulé des observations sur les déterminations du Conseil d'État et du comité d'initiative. Ils ont persisté dans les conclusions de leur recours.
- b. Le Conseil d'État n'avait pas répondu à leurs interrogations légitimes concernant la proportionnalité de l'obligation d'habiter prévue par l'IN 156. Les travaux préparatoires du PL 11141 ne pouvaient servir à interpréter l'initiative, qui ne parle pas d'une interprétation souple. Le refus du Conseil d'État de qualifier la situation du recourant A_____ de cas de justes motifs, ou de reconnaître comme tels les cas de mariage ou de remariage, démontrait qu'il ne serait pas question d'appliquer la nouvelle de façon souple. L'initiative ne limitait pas la durée de l'obligation d'habiter aux dix ans de la période de contrôle. Une mise en location ne serait possible, même au-delà de cette période de contrôle, que dans les cas de justes motifs prévus, appliqués sans souplesse. Quoique conscient de la durée d'une procédure d'obtention d'une autorisation de construire, le Conseil d'État restait muet sur le risque de recours, émanant notamment des milieux des initiants, et sur la conséquence que, pour prévenir une interdiction de vente illimitée dans le temps, de nombreux propriétaires laisseraient en attendant leurs appartement PPE vides, alors qu'ils pourraient servir à loger des familles à des loyers contrôlés par l'État.
- c. Concernant l'interdiction de revente résultant de l'art. 8A LGZD, le Conseil d'État admettait implicitement qu'elle ne comprenait pas de limitation temporelle, et tirait prétexte qu'elle ne serait pas absolue, alors que les mots « en principe » n'avaient pas la clarté suffisante pour définir un régime dérogatoire, et que même les justes motifs mentionnés à l'art. 5 al. 1 let. b LGZD ne le faisaient pas de façon satisfaisante.
- d. Les dispositions transitoires prévues par l'IN 156 violaient le principe de la non-rétroactivité, car elles portaient atteinte à des droits acquis, en particulier ceux de ne pas se voir interdire, de surcroît sans limite de temps, le droit de revendre un logement mis en location et de ne pas être exposé à des sanctions pour une mise en location d'un tel appartement, alors que c'était possible au moment de son acquisition. Elles ne prévoyaient pas d'indemnisation pour les importantes conséquences pécuniaires qu'elles entraîneraient pour les propriétaires touchés.
- e. S'ils étaient destinés initialement à la vente, nombre des logements PPE considérés avaient été loués en toute légalité. Les résiliations de baux qu'impliquerait l'IN 156 allaient à fins contraires de l'intérêt public au maintien du parc locatif. Le Conseil d'État ne donnait pas même un début de solution à ce problème. Il n'était pas pertinent de prétendre que les propriétaires pourraient

maintenir les baux tout en s'exposant aux sanctions prévues par l'art. 9 LGZD, soit à une amende administrative pouvant atteindre 20 % du prix de revient total de l'immeuble. L'IN 156 visait en définitive à « criminaliser » les personnes ayant acquis un logement PPE en zone de développement et décidé de le louer, en toute légalité. Seule une minorité de propriétaires avaient abusé des possibilités offertes par la LGZD ; il était injuste de punir tous les autres.

17. Le 16 juin 2015, le greffe de la chambre constitutionnelle a communiqué les observations des recourants au Conseil d'État et au comité d'initiative.
18. Par courrier du 24 juillet 2015, en réponse à une demande du juge délégué du 23 juillet 2015, les recourants ont communiqué à la chambre constitutionnelle une pièce attestant de la promesse de vente passée devant notaire et du versement d'un acompte de 20 % par M. B_____ pour l'acquisition de son appartement situé en zone de développement à Chêne-Bougeries, et ils ont renoncé, compte tenu des assurances données par le Conseil d'État et la Présidence du Grand Conseil, à leur conclusion préalable visant à ce qu'il leur soit donné acte que leur recours a un effet suspensif, sans préjudice de la possibilité pour eux, suivant l'évolution d'un traitement qui se poursuivrait de l'IN 156, de déposer une nouvelle demande de constat ou d'octroi d'effet suspensif ou de mesures provisionnelles.
19. Le 27 juillet 2015, le juge délégué a communiqué cette réponse des recourants au Conseil d'État et au comité d'initiative.
20. Le 5 août 2015, répondant par fax à une demande télécopiée du même jour du juge délégué, le service des votations et élections a indiqué que M. B_____ n'était pas enregistré dans le rôle électoral des Suisses de l'étranger et ne disposait pas des droits politiques dans le canton de Genève.
21. Le 10 août 2015, le juge délégué a communiqué cet échange de fax aux recourants, au Conseil d'État et au comité d'initiative.
22. Sur ce, la cause a été garée à juger.

EN DROIT

1. Selon l'art. 124 Cst-GE, la Cour constitutionnelle, à savoir la chambre constitutionnelle de la Cour de justice (art. 1 let. h ch. 3 1er tiret de la loi sur l'organisation judiciaire, du 26 septembre 2010 [LOJ – E 2 05]), a pour compétences de contrôler sur requête la conformité des normes cantonales au droit supérieur, de traiter les litiges relatifs à l'exercice des droits politiques en matière cantonale et communale, et de trancher les conflits de compétence entre autorités. À ces trois compétences, le législateur cantonal a ajouté celle de connaître des recours en matière de validité des initiatives populaires (art. 130B al. 1 let. c LOJ), compte tenu de l'étroite parenté de cette matière-ci, ressortissant désormais à la compétence décisionnaire du Conseil d'État (art. 60 al. 1 et art. 72 al. 1 Cst-GE),

avec à la fois le contrôle abstrait des normes et le traitement des litiges relatifs à l'exercice des droits politiques (exposé des motifs du PL 11311, p. 12 s., MGC [en ligne], <http://ge.ch/grandconseil/memorial/seances/010102/5/20>).

La chambre de céans est donc compétente pour connaître du présent recours.

2. a. Le législateur genevois a défini la qualité pour recourir devant la chambre constitutionnelle de la même manière que pour les recours devant les autres juridictions administratives, sans faire de distinction selon les actes attaqués. Concernant les personnes privées, physiques ou morales, voire les personnes morales de droit public agissant à l'égal de personnes morales de droit privé, elles ont qualité pour recourir devant la chambre constitutionnelle si elles sont touchées directement par une loi constitutionnelle, une loi, un règlement du Conseil d'État ou une décision et ont un intérêt personnel digne de protection à ce que l'acte attaqué soit annulé ou modifié (art. 60 al. 1 let. b de la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985 [LPA – E 5 10] ; ACST/1/2015 du 23 janvier 2015 consid. 3).

Telle qu'elle a été interprétée par les juridictions genevoises (ACST/12/2015 du 15 juin 2015 consid. 2 ; ACST/1/2015 précité consid. 3 ; ACST/2/2014 du 17 novembre 2014 consid. 2 ; ATA/752/2014 du 23 septembre 2014), la qualité pour recourir prévue par l'art. 60 al. 1 let. b LPA s'avère substantiellement similaire à celle que le législateur fédéral a définie pour le recours en matière de droit public au Tribunal fédéral, même s'il l'a différenciée selon le type de recours (Pascal MAHON, *Droit constitutionnel*, 3^{ème} éd., vol. I, 2014, n. 320 in fine, 325 ss, 329 ss et 332 ; Arun BOLKENSTEYN, *Le contrôle des normes, spécialement par les cours constitutionnelles cantonales*, 2014, p. 68 ss). Cela s'explique par le fait que, selon l'art. 111 al. 1 de la loi sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), la qualité de partie à la procédure devant toute autorité cantonale précédant le Tribunal fédéral doit être reconnue à quiconque a qualité pour recourir devant le Tribunal fédéral. En d'autres termes, le droit cantonal ne peut pas définir la qualité de partie (en particulier la qualité pour recourir), notamment devant la chambre constitutionnelle, de manière plus restrictive que ne le fait l'art. 89 LTF (ATF 139 II 233 consid. 5.2.1 ; 138 II 162 consid. 2.1.1 ; 136 II 281 consid. 2.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_663/2012 du 9 octobre 2013 consid. 6.5 ; ACST/1/2015 précité consid. 3a ; ACST/2/2014 précité consid. 2c).

b. Aux termes de l'art. 89 al. 1 LTF, a qualité pour former un recours en matière de droit public quiconque a pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou a été privé de la possibilité de le faire (let. a), est particulièrement atteint par la décision ou l'acte normatif attaqué (let. b) et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (let. c). L'art. 89 al. 1 LTF détermine la qualité pour recourir de manière générale, la subordonnant à trois conditions, qui, pour autant qu'elles soient cumulativement remplies (ATF 137 II 40 consid. 2.2), permettent aux personnes physiques et morales de droit privé, voire exceptionnellement aux personnes morales et collectivités de droit

public, de recourir (Bernard CORBOZ et al. [éd.], Commentaire de la LTF, 2^{ème} éd., 2014, n. 11 ad art. 89 LTF).

Lorsque le recours est dirigé contre un acte normatif, la qualité pour recourir est conçue de manière plus souple ; il n'est pas exigé que le recourant soit particulièrement atteint par l'acte entrepris (Marcel Alexander NIGGLI/ Peter UEBERSAX/ Hans WIPRÄCHTIGER [éd.], Bundesgerichtsgesetz, 2^{ème} éd., 2011, n. 13 ad art. 89 LTF). Toute personne dont les intérêts sont effectivement touchés par l'acte attaqué, ou pourront l'être un jour, a qualité pour recourir ; une simple atteinte virtuelle suffit, à condition qu'il existe un minimum de vraisemblance que le recourant puisse un jour se voir appliquer les dispositions contestées (ATF 138 I 435 consid. 1.6 ; 135 II 243 consid. 1.2 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_518/2013 du 1^{er} octobre 2014 consid. 1.2, non publié in ATF 140 I 381, 4C_2/2011 du 17 mai 2011 consid. 3, non publié in ATF 137 III 185).

En matière de droits politiques, la qualité pour recourir appartient à toute personne disposant du droit de vote dans l'affaire en cause (art. 89 al. 3 LTF), indépendamment d'un intérêt juridique ou digne de protection à l'annulation de l'acte attaqué (ATF 138 I 171 consid. 1.3 ; ATF 134 I 172 consid. 1.2 ; ATF 128 I 190 consid. 1.1 ; Bernard CORBOZ et al. [éd.], op. cit., n. 56 ss ad art. 89 LTF ; Pascal MAHON, op. cit., vol. I, n. 332 ; Bénédicte TORNAY, La démocratie directe saisie par le juge, 2008, p. 34 ; Stéphane GRODECKI, L'initiative populaire cantonale et municipale à Genève, 2008, p. 409 s. ; Yvo HANGARTNER/ Andreas KLEY, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2000, ch. 306 et 333).

L'intérêt requis doit exister en principe tant au moment du dépôt du recours qu'à celui où l'arrêt est rendu (ATF 139 I 206 consid. 1.1 ; 137 I 296 consid. 4.2).

c. Au regard de la LTF, le recours contre une décision relative à la validité d'une initiative populaire concerne le droit de vote des citoyens ainsi que les élections et votations populaires (art. 82 let. c LTF ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_33/2013 du 19 mai 2014 consid. 1 ; 1C_306/2012 du 25 février 2013 consid. 1 ; 1C_261/2997 consid. 11, non publié in ATF 134 I 172 ; Bernard CORBOZ et al. [éd.], op. cit., n. 110 ss, 121, p. 859 ad art. 82 LTF ; Christoph HILLER, Die Stimmrechtsbeschwerde, 1990, p. 104 ss), si bien qu'est recevable à l'interjeter quiconque a le droit de vote dans l'affaire en cause (art. 89 al. 3 LTF), devant non seulement le Tribunal fédéral, mais aussi la chambre constitutionnelle (art. 111 al. 1 LTF).

En l'espèce, le recourant A_____, citoyen suisse domicilié dans le canton de Genève lors du dépôt de son recours, s'est installé en cours de procédure dans le canton de Vaud, si bien qu'il n'est plus titulaire des droits politiques dans le canton de Genève. Quant à lui, le recourant B_____, citoyen suisse, originaire de Chêne-Bougeries (GE), est domicilié à Monaco (MCO). Il a déjà été domicilié à plusieurs reprises dans le canton de Genève. Il ne s'est toutefois pas enregistré dans une commune du canton de Genève aux fins d'y exercer ses droits politiques

(art. 48 al. 1 Cst-GE ; art. 5 de la loi fédérale du 19 décembre 1975 sur les droits politiques des Suisses de l'étranger [RS 161.5]), soit auprès du service des votations et élections, en charge de la tenue du rôle électoral des Suisses de l'étranger (art. 4 al. 2 LEDP).

Ni l'un ni l'autre ne peuvent se prévaloir de la titularité des droits politiques dans le canton de Genève pour fonder leur qualité pour recourir contre l'arrêté entrepris, déjà au moment du dépôt du recours s'agissant du recourant B_____ et au moment où le présent arrêt est rendu s'agissant du recourant A_____.

d. Certes, sous réserve de ne pas adopter, sur le plan cantonal, une approche plus restrictive que pour l'accès au Tribunal fédéral, en termes de qualité pour recourir, de griefs invocables et de pouvoir d'examen (art. 110 et 111 LTF), rien n'impose de concevoir les différents types de recours relevant de la chambre constitutionnelle de façon identique à ceux du recours en matière de droit public au Tribunal fédéral.

Toutefois, on ne saurait considérer que les recourants ont un intérêt digne de protection à contester l'arrêté relatif à la validité de l'IN 156 du fait qu'ils seraient touchés par les obligations et conséquences résultant de cette initiative si celle-ci était adoptée par le Grand Conseil ou en votation populaire et se transformait ainsi en loi (art. 61 et 53 Cst-GE ; art. 122A et 122B de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985 [LRGC - B 1 01] ; art. 94 al. 2 et 3 LEDP ; 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 ne fait certes pas de doute que, le moment venu, les deux recourants auraient qualité pour recourir contre une telle loi, en leur qualité respective, s'agissant du recourant A_____, de propriétaire d'un logement en zone de développement, qu'il souhaite louer du fait qu'il ne peut plus l'occuper à la suite de la recomposition de sa famille, et, s'agissant du recourant B_____, de personne en cours d'acquisition, formalisée par la signature d'une promesse de vente et d'achat et le paiement de 20 % du prix de vente, d'un appartement en voie de construction en zone de développement, les deux appartements considérés se trouvant au surplus dans des immeubles dont la date moyenne d'entrée des habitants respectivement est et sera postérieure au 1^{er} janvier 2010. Encore faudrait-il que l'initiative soit acceptée. Un intérêt, même simplement virtuel, ne suffit à fonder la qualité pour recourir en matière de contrôle abstrait des normes qu'à l'encontre d'un acte normatif adopté. Or, en l'espèce, l'IN 156 n'est en l'état qu'une initiative, et non – à tout le moins non encore – une loi. Son adoption n'est qu'une hypothèse.

La décision du Conseil d'État sur la validité d'une initiative ne répond par ailleurs pas à la notion de décision administrative, au sens de l'art. 4 LPA. Aussi n'ouvre-t-elle pas la voie à un recours concret, que seraient légitimés à interjeter les titulaires d'un intérêt digne de protection à son annulation parce que cette décision affecterait leurs intérêts de façon directe, concrète et actuelle.

Même si elle implique un examen de conformité au droit supérieur (art. 60 al. 4 Cst-GE), la vérification de la validité d'une initiative populaire vise à déterminer si celle-ci peut être soumise à votation populaire. Aussi la qualité pour recourir contre l'arrêté du Conseil sur la validité d'une initiative populaire doit-elle être circonscrite aux titulaires des droits politiques.

- e. Ni l'un ni l'autre des recourants n'ont donc, à ce jour, qualité pour recourir
- 3.
- a. La chambre constitutionnelle déclarera le recours irrecevable.
 - b. Vu l'issue donnée au recours, un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge des recourants, pris conjointement et solidairement (art. 87 al. 1 LPA), et il ne leur sera pas alloué d'indemnité de procédure (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE CONSTITUTIONNELLE

déclare irrecevable le recours interjeté le 6 mars 2015 par Messieurs A_____ et B_____ contre l'arrêté du Conseil d'État du 4 février 2015 relatif à la validité de l'initiative populaire cantonale 156 « Halte aux magouilles immobilières, OUI à la loi Longchamp ! » ;

met un émolument de CHF 1'000.- à la charge de Messieurs A_____ et B_____, pris conjointement et solidairement ;

dit qu'il n'est pas alloué d'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 ;

communiqué le présent arrêt à Me Julien Liechti, avocat des recourants, au Conseil d'État, au Comité d'initiative « Halte aux magouilles immobilières » et, pour information, au Grand Conseil.

Siégeants : M. Verniory, président, Mmes Baldé et Cramer, MM. Dumartheray et Martin, juges.

Au nom de la chambre constitutionnelle :

le greffier-juriste :

le président siégeant :

I. Semuhire

J.-M. Verniory :

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :