RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

**A/3028/2022-ABST** **ACST/5/2023**

# COUR DE JUSTICE

## Chambre constitutionnelle

## Arrêt du 16 février 2023

dans la cause

**A_____**
et
**COMMUNE B_____**
et
**COMMUNE C_____**
et
**COMMUNE D_____**
représentées par Me Christian Dandrès, avocat

contre

**GRAND CONSEIL**

## EN FAIT

1) La commune B_____ ainsi que la commune C_____ et la commune D_____ (ci-après respectivement : la commune B_____ et la commune C_____ et la commune D_____) sont propriétaires de plusieurs parcelles sises sur leur territoire respectif et situées en zone de développement (ci-après : ZD) sur lesquelles existe un potentiel de logements à bâtir. Il en va de même de la 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, y compris en ZD.

2) Les ZD 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 ZD 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 ZD 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 ZD 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 ZD 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 étages (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 1er 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 (ci-après : LUP), 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 ZD 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 LUP 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 LUP 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 LUP, 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. À 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 LUP 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 LUP voulu par la loi. 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 LUP 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, compte tenu du cadre restrictif relatif à leur financement.

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 LUP 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. Dans ce cadre, les développements de logements en PPE étaient souhaités sur le solde du programme, à savoir le dernier tiers, ce qui semblait être un correctif à la disproportion apparue entre la production des logements en propriété (50 % en PPE et villas) et la part de la population (20 % des ménages) disposant des moyens nécessaires à l'acquisition d'un tel logement.

La nouvelle disposition visait ainsi à mieux répondre aux besoins en logements 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 le maintien du texte initial de l'art. 4A LGZD, tout en supprimant sa clause de péremption, en considération du fait que cette disposition avait notablement amélioré la situation et permis la construction de nombreux logements, y compris d'utilité publique.

9) Les PL 12'093 et 12'477 ont été renvoyés à la commission parlementaire du logement (ci-après : la commission parlementaire), qui a rendu ses rapports le 27 août 2019 et traité de manière groupée les deux PL pendant certaines de ses séances.

Il est en particulier ressorti des discussions et des auditions qu'il existait une demande importante tant pour les logements sociaux que pour les logements locatifs non subventionnés (ci-après : ZDLoc) et pour les logements en PPE. En ZD, ces derniers faisaient l'objet d'une forte demande, principalement de la classe moyenne, qui n'avait pas les moyens d'accéder à la propriété en zone ordinaire en raison des prix élevés du marché. Avec des taux hypothécaires bas, la PPE était financièrement plus avantageuse qu'un appartement en location et constituait également une épargne pour la retraite. Elle avait en outre un effet sur le locatif, puisqu'en devenant propriétaire, un ménage précédemment locataire libérerait son logement, remis sur le marché locatif. Elle permettait aussi de soutenir, dans un plan financier, les autres catégories de logements grâce à un système de péréquation, en absorbant une partie des coûts de construction de ceux-ci pour le répercuter sur son prix de vente. À défaut d'alternative pour les ménages voulant accéder à la propriété, ceux-ci iraient s'établir dans un autre canton, voire en France, ce qui diminuerait les recettes fiscales du canton. La PPE était donc essentielle, notamment pour garantir la mixité sociale et l'entrée de recettes fiscales. Il ne se justifiait toutefois pas de procéder à une modification du texte de l'art. 4A LGZD comme le proposait le PL 12'093, lequel rigidifiait le cadre en modifiant la réparation en vigueur, ce d'autant moins que certains maîtres d'ouvrage ne faisaient pas de PPE, comme les fondations immobilières de droit public, qui ne faisaient en principe que des LUP, ou les institutions de prévoyance, qui réalisaient plutôt du ZDLoc. En outre, les communes C_____ et D_____ menaient une politique foncière portée sur la maîtrise du territoire et réalisaient des LUP et du locatif, mais seulement rarement de la PPE. L'art. 4A LGZD en vigueur permettait de laisser une marge de manœuvre au marché et aux différents acteurs, liberté qui avait encouragé et redynamisé la production de logements dans le canton.

10) 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.

Il ressort notamment des débats en séance plénière que, depuis l'accord sur le logement de 2006, la production de nouveaux logements avait doublé. La modification de l'art. 4A LGZD résultant du PL 12'093 risquait ainsi de créer un déséquilibre susceptible de ralentir cette croissance. Ledit PL favorisait en particulier les LUP et les ZDLoc, au détriment de la PPE, dont l'offre n'était pas suffisante. Il en résulterait un exode de la classe moyenne, et donc une diminution des recettes fiscales pour le canton.

11) 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, une voie alternative avait dû être trouvée pour fixer les catégories de logements à réaliser en ZD 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.

12) a. Lors de sa séance du 28 août 2020, le Grand Conseil a traité simultanément des PL 12'762 et 12'763, les adoptant tous deux.

Selon les déclarations d'un député, avec le PL 12'762, lorsque l'État voudrait réaliser des immeubles contenant uniquement des LUP, il ne pourrait le faire que si, parallèlement, il déléguait 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 C_____ et D_____ 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 situation.

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 LUP et ce qu'il serait possible de faire avec la 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), le reste en 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 LUP 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 C_____ et D_____ 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, ces acteurs publics construisaient des LUP 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 LUP 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).

***Dérogations***

[3] Si les circonstances l'exigent, par exemple lorsque le projet ne comporte qu'une seule allée de logements, le département peut accepter de déroger aux proportions énoncées dans le présent article. En principe, 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, du plan de zone, voire de la région considérée. Dans des cas de peu d'importance ou lorsque le plan localisé de quartier est déjà partiellement réalisé, le département peut exceptionnellement renoncer à cette exigence. »

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

13) 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, les termes « logements en PPE (ZD PPE) » s'entendaient, 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, 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.

14) Le PL 13'095 a été renvoyé sans débat à la commission parlementaire, qui a rendu son rapport le 2 mai 2022.

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 séance 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 la 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 logements 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 zones 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 ZD, 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 13 % 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.

15) 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 la totalité 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 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 politique de droite. Le premier concernait un périmètre aux mains de l'Hospice général, qui envisageait la construction de LUP et de 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 d'une caisse de pension, ainsi qu'à Pont-Rouge, où cent LUP 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 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 », le PL 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***
> [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 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. »

16) 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.

17) Par acte expédié le 19 septembre 2022, la A_____, la commune B_____ et les communes C_____ et D_____ (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.

L'intérêt de la commune B_____ et des communes C_____ et D_____ 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. La maîtrise foncière permettait en outre d'assurer une stabilité des prix et des loyers pour les habitants, de mettre en œuvre le droit au logement et de lutter contre la spéculation. S'agissant de la 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 de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 - Cst-GE - A 2 00) 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.

18) Le 29 septembre 2022, le Grand Conseil a conclu au rejet du recours.

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 » une composante de 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'illustrait l'art. 4A al. 1 LGZD en définissant la répartition des catégories de logements 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 en PPE en pleine propriété. Cet intérêt privé devait être mis en balance avec les avantages procurés aux propriétaires de parcelles en ZD, 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.

19) Le 14 octobre 2022, la chambre constitutionnelle a accordé aux recourantes un délai au 14 novembre 2022 pour produire une éventuelle réplique sur le fond.

20) Par décision du 21 octobre 2022, la chambre constitutionnelle a refusé d'octroyer l'effet suspensif au recours et réservé le sort des frais de la procédure jusqu'à droit jugé au fond.

21) Les recourantes n'ayant pas répliqué à l'issue du délai imparti, la cause a été gardée à juger, ce dont les parties ont été informées par courrier du 21 novembre 2022.

## EN DROIT

1) a. La chambre constitutionnelle est l'autorité compétente pour contrôler, sur requête, la conformité des normes cantonales au droit supérieur (art. 124 let. a Cst-GE. Selon la législation d'application de cette disposition, il s'agit des lois constitutionnelles, des lois et des règlements du Conseil d'État (art. 130B al. 1 let. a de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05).

b. Le recours est dirigé contre l'art. 4A al. 2 LGZD, à savoir une disposition d'une loi du Grand Conseil, et ce en l'absence de cas d'application (ACST/25/2022 du 22 décembre 2022 consid. 1b). Il a, au surplus, été interjeté dans le délai légal à compter de l'arrêté promulguant ladite loi, publié dans la FAO du 19 août 2022 (art. 62 al. 1 let. d et al. 3 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10), et satisfait également aux réquisits de forme et de contenu prévus aux art. 64 al. 1 et 65 al. 1 à 3 LPA.

2) a. A qualité pour recourir toute personne touchée directement par une loi constitutionnelle, une loi, un règlement du Conseil d'État ou une décision et a un intérêt personnel digne de protection à ce que l'acte soit annulé ou modifié (art. 60 al. 1 let. b LPA). L'art. 60 al. 1 let. b LPA formule de la même manière la qualité pour recourir contre un acte normatif et en matière de recours ordinaire. Cette disposition ouvre ainsi largement la qualité pour recourir, tout en évitant l'action populaire, dès lors que le recourant doit démontrer qu'il est susceptible de tomber sous le coup de la loi constitutionnelle, de la loi ou du règlement attaqué (ACST/25/2022 précité consid. 2a).

Lorsque le recours est dirigé contre un acte normatif, la qualité pour recourir est conçue de manière plus souple et il n'est pas exigé que le recourant soit particulièrement atteint par l'acte entrepris. Ainsi, toute personne dont les intérêts sont effectivement touchés directement par l'acte attaqué ou pourront l'être un

jour a qualité pour recourir ; une simple atteinte virtuelle suffit, à condition toutefois qu'il existe un minimum de vraisemblance que le recourant puisse un jour se voir appliquer les dispositions contestées (ATF 147 I 308 consid. 2.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_357/2021 du 19 mai 2022 consid. 2.2). La qualité pour recourir suppose en outre un intérêt actuel à obtenir l'annulation de l'acte entrepris, cet intérêt devant exister tant au moment du dépôt du recours qu'au moment où l'arrêt est rendu (ATF 147 I 478 consid. 2.2).

b. En l'espèce, dans la mesure où la commune B_____ et les communes C_____ et D_____ sont propriétaires de plusieurs parcelles sises sur leur territoire respectif et situées en ZD, elles sont directement concernées par l'art. 4A al. 2 in fine LGZD qu'elles contestent, si bien qu'elles ont qualité pour recourir. Il en va de même de la A_____ qui, en sus, est active dans la promotion immobilière, y compris en ZD.

Le recours est par conséquent recevable.

3) À l'instar du Tribunal fédéral, la chambre constitutionnelle, lorsqu'elle se prononce dans le cadre d'un contrôle abstrait des normes, s'impose une certaine retenue et n'annule les dispositions attaquées que si elles ne se prêtent à aucune interprétation conforme au droit ou si, en raison des circonstances, leur teneur fait craindre avec une certaine vraisemblance qu'elles soient interprétées ou appliquées de façon contraire au droit supérieur. Pour en juger, il lui faut notamment tenir compte de la portée de l'atteinte aux droits en cause, de la possibilité d'obtenir ultérieurement, par un contrôle concret de la norme, une protection juridique suffisante et des circonstances dans lesquelles ladite norme serait appliquée. Le juge constitutionnel doit prendre en compte dans son analyse la vraisemblance d'une application conforme – ou non – au droit supérieur. Les explications de l'autorité sur la manière dont elle applique ou envisage d'appliquer la disposition mise en cause doivent également être prises en considération. Si une réglementation de portée générale apparaît comme défendable au regard du droit supérieur dans des situations normales, telles que le législateur pouvait les prévoir, l'éventualité que, dans certains cas, elle puisse se révéler inconstitutionnelle ne saurait en principe justifier une intervention du juge au stade du contrôle abstrait (ATF 148 I 198 consid. 2.2 ; 147 I 308 consid. 3 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_983/2020 du 15 juin 2022 consid. 3.1 ; ACST/25/2022 précité consid. 3 et les références citées).

4) Les recourantes font grief à l'art. 4A al. 2 in fine LGZD, en tant qu'il requiert qu'un cinquième du programme comporte des logements en PPE « en pleine propriété », de contrevenir à la garantie de la propriété, protégée par l'art. 26 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) et, de manière similaire, par l'art. 34 al. 1 Cst-GE, lequel ne procure au demeurant pas une protection plus étendue, et à la liberté économique (art. 27 Cst. ; art. 35 Cst-GE).

5) a. Dans sa dimension institutionnelle, qui concerne au premier chef le législateur, la garantie de la propriété protège l'existence même de la propriété privée, comprise comme une institution fondamentale de l'ordre juridique suisse, soit la possibilité d'acquérir tous éléments patrimoniaux – les droits réels, dont la propriété mobilière et immobilière au sens étroit du CC, les droits personnels ou obligationnels, les droits immatériels, les droits acquis –, d'en jouir et de les aliéner. Dans sa fonction individuelle, elle protège les droits patrimoniaux concrets du propriétaire, d'une part leur existence, s'étendant à leur conservation, leur jouissance et leur aliénation, et d'autre part leur valeur, sous la forme, à certaines conditions, d'un droit à une compensation en cas de réduction ou de suppression (ATF 119 Ia 348 consid. 2a ; Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER/Maya HERTIG RANDALL/Alexandre FLÜCKIGER, Droit constitutionnel suisse, vol. II, 4ème édition, 2021, n. 885 ss et 888 ss). L'atteinte au droit de propriété est tenue pour particulièrement grave lorsque la propriété foncière est enlevée de force ou lorsque des interdictions ou des prescriptions positives rendent impossible ou beaucoup plus difficile une utilisation du sol actuelle ou future conforme à sa destination (ATF 140 I 168 consid. 4 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_573/2021 du 17 août 2022 consid. 4.1).

La liberté économique comprend notamment le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative privée et son libre exercice (art. 27 al. 2 Cst.). Elle a une fonction institutionnelle, en tant qu'elle exprime, conjointement avec d'autres dispositions constitutionnelles (notamment l'art. 94 Cst.), le choix du constituant en faveur d'un système économique libéral, fondé sur la libre entreprise et la concurrence, et une fonction individuelle, en tant qu'elle assure une protection contre les mesures étatiques restreignant la liberté d'exercer toute activité économique privée, exercée aux fins de production d'un gain ou d'un revenu, à titre principal ou accessoire, dépendant ou indépendant (ATF 143 II 598 consid. 5.1).

b. En l'espèce, l'art. 4A al. 1 LGZD consacre, en ZD, la réglementation des « trois tiers » qui implique que les logements à réaliser comportent en principe un tiers de LUP (let. a), un tiers de ZDLoc (let. b) et un tiers laissé à la libre appréciation du promoteur (let. c). L'art. 4A al. 2 LGZD prévoit en outre que le programme doit au moins comporter un cinquième de logements en PPE. Étant donné que ce dernier régime ne peut s'appliquer aux deux premiers tiers de l'art. 4A al. 1 LGZD, il concerne le seul dernier tiers, à savoir les logements laissés à l'appréciation des promoteurs. Il en découle que le tiers du programme au sens de l'art. 4A al. 1 let. c LGZD est composé de 20 % de logements en PPE en pleine propriété, conformément à la disposition entreprise, le solde, de 13 %, étant laissé au libre choix du promoteur, qui peut en particulier y réaliser des logements en PPE en droit de superficie. La disposition entreprise implique ainsi non seulement la constitution d'une proportion de 20 % de PPE en pleine propriété, mais aussi l'aliénation de ces logements par voie de conséquence, ce

qui emporte une restriction à la garantie de la propriété, voire à la liberté économique.

6) a. À l'instar des autres libertés publiques, ni la garantie de la propriété, ni la liberté économique ne sont absolues. Elles peuvent faire l'objet de restrictions de la part de l'État, aux conditions cumulatives de reposer sur une base légale, de poursuivre un intérêt public, de respecter le principe de la proportionnalité et de ne pas porter atteinte au noyau intangible de ces droits fondamentaux (art. 36 Cst. ; art. 43 Cst-GE).

b. Il n'est pas contesté que la restriction en cause repose sur une base légale formelle, à savoir l'art. 4A al. 2 LGZD, qui répond aux exigences de la légalité sous ses différents aspects.

L'on ne saurait qualifier de grave l'atteinte imposée aux propriétaires et promoteurs par la nouvelle réglementation. En effet, seules le sont, pour la garantie de la propriété, les mesures par lesquelles la propriété foncière se trouve enlevée de force ou les interdictions et prescriptions qui rendent impossible ou beaucoup plus difficile une utilisation conforme à la destination (ATF 140 I 168 consid. 4 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_573/2021 précité consid. 4.1). En matière de liberté économique, constitue une atteinte grave notamment l'interdiction d'exercer une profession, mais non l'obligation de réserver une partie d'un bâtiment à une affectation déterminée (ATF 131 I 333 consid. 4.2). L'atteinte n'est pas grave en l'occurrence, non seulement au vu de la proportion de logements concernés mais aussi du système mis en place en ZD, et en particulier par l'art. 4A LGZD, qui limite déjà fortement les possibilités de construction offertes aux propriétaires et promoteurs. Il y a en particulier lieu de rappeler qu'en ZD, les mesures de l'État apparaissent comme une contrepartie à l'intervention étatique, qui a permis, par le déclassement et l'application de règles spécifiques à ce type de zone, une plus-value foncière, une densification des surfaces et une construction à un coût modéré, l'État pouvant dès lors poser, dans ce cas, certaines conditions propres à la réalisation d'un intérêt public déterminé (ACST/13/2022 du 14 octobre 2022 consid. 5 et les références citées).

Se pose dès lors la question de savoir si l'art. 4A al. 2 LGZD, tel que modifié par la loi 13'095, poursuit un but d'intérêt public admissible et est conforme au principe de la proportionnalité sous ses différents aspects, étant précisé que l'atteinte aux droits fondamentaux susmentionnés qu'il emporte ne saurait être considérée comme touchant à l'institution desdits droits au sens des art. 36 al. 4 Cst. et 43 al. 4 Cst-GE au vu de la catégorie de logements visée et de son application à la seule ZD.

7) a. La notion d'intérêt public, au sens de l'art. 36 al. 2 Cst. (art. 43 al. 2 Cst-GE), varie en fonction du temps et des lieux et comprend non seulement les biens de police – tels que l'ordre, la sécurité, la santé et la paix publics –, mais

aussi les valeurs culturelles, écologiques et sociales dont les tâches de l'État sont l'expression, y compris les mesures de politique sociale qui tendent à accroître le bien-être de l'ensemble ou d'une grande partie de la population par l'amélioration des conditions de vie, de la santé ou des loisirs, pourvu que ces mesures n'interviennent pas dans la libre concurrence (ATF 143 I 403 consid. 5.2). La jurisprudence constante considère que la lutte contre la pénurie de logements correspond à un intérêt public évident, qu'il s'agisse de lutter contre les ventes d'appartements loués (ATF 113 Ia 126 consid. 7a), contre le maintien d'appartements vides (ATF 119 Ia 348), de justifier un droit de préemption de l'État sur des terrains (arrêt du Tribunal fédéral 1C_30/2008 du 24 novembre 2008), d'imposer certains types de locataires (ATF 131 I 333) ou de contrôler le montant des loyers (ATF 101 Ia 510). La construction de logements et l'accession à la propriété à des fins d'habitation constituent des objectifs consacrés par la Cst. elle-même (art. 108 Cst.) et par la Cst-GE (art. 178 à 182 Cst-GE ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_529/2015 du 5 avril 2016 consid. 4.3 ; ACST/17/2015 du 2 septembre 2015 consid. 15b). Il incombe en particulier au législateur de définir, dans le cadre d'un processus politique et démocratique, quels intérêts publics peuvent être considérés comme légitimes, en tenant compte de l'ordre de valeurs posé par le système juridique (ATF 142 I 49 consid. 8.1 ; Jacques DUBEY, ad art. 36 Cst., n. 113 p. 1101, in MARTENET/DUBEY [éd.], Commentaire romand de la Cst., Bâle, 2021).

b. La loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en la dégageant de tous les éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires (interprétation historique), du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique) ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (interprétation systématique). Le juge ne privilégie aucune méthode d'interprétation, mais s'inspire d'un pluralisme pragmatique pour rechercher le sens véritable de la norme ; il ne se fonde sur la compréhension littérale du texte que s'il en découle sans ambiguïté une solution matériellement juste (ATF 148 II 299 consid. 7.1).

c. En l'espèce, selon l'exposé des motifs, la loi 13'095 vise à clarifier le texte de l'art. 4A al. 2 LGZD, tel qu'issu de la loi 12'762, laquelle concrétise l'accord sur le logement intervenu en été 2020, en précisant que les termes « logements en PPE (ZD PPE) » se réfèrent à la seule PPE en pleine propriété, à l'exclusion de la PPE en droit de superficie.

Les recourantes contestent ce point de vue, considérant que l'art. 4A al. 2 LGZD issu de la loi 12'762 ne contient pas de telle limitation, pas plus que les travaux législatifs ayant conduit à son adoption. S'il est vrai que ladite disposition

se réfère aux logements en PPE sans autre précision, il ressort néanmoins de l'exposé des motifs et des débats en séance plénière qu'il ne s'agissait pas d'inclure dans la PPE celle en DDP, mais de réserver un socle de 20 % à sa forme la plus courante, en pleine propriété, et ce aux fins de permettre plus de mixité sur l'ensemble du territoire et ainsi répondre aux besoins en logements des habitants du canton dans les années à venir. En effet, les députés et le président du Conseil d'État ont clairement indiqué que la construction d'appartements en PPE reviendrait aux « privés », dès lors qu'il n'était pas question de demander aux coopératives d'habitation ou aux institutions publiques, y compris les fondations immobilières, de céder du terrain pour pouvoir construire des PPE, sauf en passant par une loi d'aliénation, processus extrêmement lourd non voulu par les autorités. Pour ce motif déjà, la PPE ne pouvait s'entendre qu'en pleine propriété. Dans ce cadre, le terme « en principe » a été introduit à l'art. 4A al. 2 in fine LGZD afin de permettre des exceptions en faveur de l'État, des communes C_____ et D_____ et des maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Il a en outre été expressément précisé pendant les travaux législatifs que les proportions prévues par la disposition en cause devaient être respectées à l'échelle du PLQ, du plan de zone ou de la région considérée, obligeant non pas à concentrer lesdites proportions sur une construction, mais de manière plus large, en favorisant le dialogue entre les différents acteurs.

D'ailleurs, avant même l'adoption de la loi 12'762, la réglementation antérieure n'allait pas dans un sens différent en prévoyant déjà des logements en PPE destinés à la vente. Ainsi, l'art. 4A LGZD, introduit par la loi 10'008 à la suite de l'accord sur le logement de 2006, bien que ne spécifiant qu'une proportion de LUP, réservait néanmoins le solde à la ZDLoc et à la ZD PPE, qui pouvait, en théorie, atteindre 70 %, situation que la loi 12'477 a voulu maintenir et que le PL 12'093 a voulu consacrer par la règle des trois tiers, par la suite concrétisée par la loi 12'762 et relativisée pour la PPE avec la règle des 20 %. Pas plus que les travaux législatifs relatifs à cette dernière loi, ceux ayant porté sur le PL 12'093 et la loi 12'477 ne font mention de la PPE en droit de superficie. Au contraire, en se référant à la nature du maître d'ouvrage pour la construction des différentes catégories de logements, la PPE était clairement destinée à satisfaire la forte demande d'une frange de la population souhaitant accéder à la pleine propriété. Certes, l'adoption de la loi 12'762 concrétisant les « trois tiers », précédemment non voulu par le législateur de la loi 12'477, a eu pour effet de rigidifier ce cadre, mais n'a pas pour autant fondamentalement modifié la situation, au vu des possibles exceptions laissées, comme précédemment mentionné.

À cela s'ajoute qu'admettre la possibilité d'une dissociation entre le bien-fonds et la construction, comme le permet la PPE en droit de superficie, ne s'insérerait que difficilement dans le dispositif légal institué par la LGZD, en particulier en lien avec l'obligation faite aux propriétaires des logements destinés

à la vente de les occuper personnellement, sauf justes motifs (art. 5 al. 1 let. b LGZD). Outre le fait que la PPE en droit de superficie ne paraît que peu conciliable avec cette disposition, qui n'envisage du reste pas une telle hypothèse et ne permet pas de dire qui du superficiaire ou du propriétaire serait concerné par ladite obligation, elle pourrait servir à la contourner et serait contraire au dispositif mis en place par la LGZD visant en particulier, s'agissant de la PPE, à permettre à la classe moyenne d'accéder à la propriété en ZD, et non à servir à des fins d'investissement, voire à la spéculation immobilière, en s'assurant que les appartements sis dans cette zone sont bien attribués aux personnes qui en ont besoin. De plus, si l'art. 4A al. 2 LGZD envisageait la PPE en DDP, elle l'aurait précisé, comme à l'art. 4B LGZD pour les catégories de logements dans le quartier « Praille-Acacias-Vernets ».

Il s'ensuit que le but poursuivi par l'art. 4A al. 2 LGZD tel que résultant de la loi 12'762 puis de la loi 13'095 est de redistribuer le foncier et de favoriser l'accession à la propriété du logement, tout en assurant un contrôle des prix en ZD, ce qui constitue un but d'intérêt public admissible, comme l'a admis la jurisprudence susmentionnée, et vise à assurer une certaine mixité sociale.

Encore convient-il d'examiner si les restrictions considérées sont conformes au principe de la proportionnalité, dans ses différents aspects.

8) a. Le principe de la proportionnalité (art. 36 al. 3 Cst. ; art. 43 al. 3 Cst-GE) exige que les mesures mises en œuvre soient propres à atteindre le but visé (règle de l'aptitude) et que celui-ci ne puisse être atteint par une mesure moins contraignante (règle de la nécessité) ; il doit en outre y avoir un rapport raisonnable entre ce but et les intérêts compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts ; ATF 146 I 157 consid. 5.4).

b. En l'espèce, en fixant un pourcentage de logements en PPE en pleine propriété pour les programmes dans les périmètres sis en ZD, l'art. 4A al. 2 LGZD est apte à atteindre l'un des objectifs poursuivis par le législateur visant à favoriser l'accession à la propriété d'une partie de la population qui n'y aurait autrement pas accès en zone ordinaire.

Envisager le socle de 20 % de PPE prévu par cette disposition comme englobant également la PPE en droit de superficie ne permettrait qu'imparfaitement d'atteindre cet objectif, au vu des avantages moindres que peut offrir ce type de propriété par rapport à la PPE en pleine propriété. En effet, bien que son coût soit moins élevé, la PPE en DDP ne permet au superficiaire que de devenir propriétaire de la construction érigée sur le bien-fonds en cause et non pas également de ce dernier, pour l'usage duquel une rente est d'ailleurs due au propriétaire (art. 779a CC). De plus, le droit de superficie ne peut être constitué que pour une durée limitée, sans garantie de reconduction (art. 779l CC). En outre, à l'expiration du droit de superficie, les constructions font retour au propriétaire

du fonds, devenant partie intégrante de ce dernier (art. 779c CC), et seule une indemnité équitable est versée par le propriétaire au superficiaire pour les constructions (art. 779d al. 1 CC). La PPE en DDP a ainsi une valeur dégressive et n'apparaît pas satisfaire à la préoccupation de constituer une « épargne par la retraite », comme les discussions relatives aux PL 12'093 et 12'477 en faveur de la construction de PPE l'ont mentionné.

À ces éléments s'ajoute, du point de vue de la proportionnalité au sens étroit, que les restrictions imposées aux propriétaires en ZD, qui doivent au demeurant concéder certains sacrifices qui sont la contrepartie du déclassement desdites zones (ACST/13/2022 précité consid. 5 et les références citées), se trouvent quantitativement limitées, puisque sur l'ensemble du programme, seule une proportion de 20 % de logements en PPE en pleine propriété est exigée. Il en résulte également que le solde du programme selon l'art. 4A al. 1 let. c LGZD est laissé au libre choix de celui qui réalise, soit 13 % qui peut ainsi revêtir la forme de la PPE en droit de superficie. L'art. 4A al. 2 in fine LGZD respecte par conséquent le principe de la proportionnalité sous ses différents aspects.

Il s'ensuit que les restrictions qu'apporte la disposition litigieuse à la garantie de la propriété et à la liberté économique respectent les conditions des art. 36 Cst. et 43 Cst-GE, ce qui conduit au rejet du recours.

9) Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'500.-, qui comprend la décision sur effet suspensif, sera mis à la charge solidaire des recourantes, qui succombent (art. 87 al. 1 LPA), et aucune indemnité de procédure ne leur sera accordée, pas plus qu'à l'autorité intimée, qui dispose de son propre service juridique (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

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

**à la forme :**

déclare recevable le recours interjeté conjointement le 19 septembre 2022 par la commune B_____, les communes C_____ et D_____ ainsi que la A_____ contre la loi 13'095 modifiant la loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957 (LGZD - L 1 35), promulgué par arrêté du Conseil d'État du 17 août 2022, publié dans la FAO du 19 août 2022 ;

**au fond** :

le rejette ;

met un émolument de CHF 1'500.- à la charge de la commune B_____, des communes C_____ et D_____ ainsi que de la A_____, prises 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 ;

communique le présent arrêt à Me Christian Dandrès, avocat des recourantes, ainsi qu'au Grand Conseil.

Siégeant : M. Verniory, président, M. Pagan, Mmes Lauber et McGregor, M. Knupfer, juges.

Au nom de la chambre constitutionnelle :

la greffière-juriste : le président siégeant :

C. Gutzwiller J.-M. Verniory

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le la greffière :