

## **Initiative populaire cantonale**

### **« Halte aux magouilles immobilières, OUI à la loi Longchamp ! »**

Le comité contre les magouilles immobilières a lancé l'initiative législative cantonale formulée et intitulée « Halte aux magouilles immobilières, OUI à la loi Longchamp ! », qui a abouti.

Le tableau ci-dessous indique les dates ultimes auxquelles cette initiative doit être traitée aux différents stades du processus d'examen des initiatives prévus par la loi.

1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le .....	<b>31 octobre 2014</b>
2. Arrêté du Conseil d'Etat au sujet de la validité de l'initiative, <b>au plus tard le</b> .....	<b>28 février 2015</b>
3. Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative, <b>au plus tard le</b> .....	<b>28 février 2015</b>
4. Décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contreprojet, <b>au plus tard le</b> .....	<del><b>31 octobre 2015</b></del> <b>10 mai 2016<sup>1</sup></b>
5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, <b>au plus tard le</b> .....	<del><b>31 octobre 2016</b></del> <b>11 mai 2017<sup>1</sup></b>

<sup>1</sup> Nouveaux délais en raison des recours à la Cour de justice.

# Initiative populaire cantonale

## « Halte aux magouilles immobilières, OUI à la loi Longchamp ! »

Les citoyennes et citoyens soussigné-e-s, électrices et électeurs dans le canton de Genève, conformément aux articles 57 à 64 de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012, et aux articles 86 à 94 de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982, appuient la présente initiative législative portant sur la modification de la loi générale sur les zones de développement (LGZD) (L 1 35), du 29 juin 1957, et la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitations (mesures de soutien en faveur des locataires et de l'emploi), du 25 janvier 1986, ayant la teneur suivante :

### **Art. 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)**

<sup>1</sup> 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 parties d'étages, d'actions ou de parts sociales) répondent, par le nombre, le type et le prix des logements prévus, à un besoin prépondérant d'intérêt général; les logements destinés à la vente doivent être occupés par leur propriétaire, sauf justes motifs agréés par le département. Sont notamment considérés comme des 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'Etat.

**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)**

<sup>1</sup> 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.

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

**~~Art. 12 — Dispositions transitoires, al. 4 et 5 (nouveaux)\*~~**

~~<sup>4</sup> 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<sup>er</sup> janvier 2010 et n'ayant fait l'objet d'aucune acquisition.~~

~~<sup>5</sup> 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<sup>er</sup> 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.~~

---

\* Art. 12, al. 4, 5 et 6 annulés par les arrêts de la chambre constitutionnelle de la Cour de justice du 2 septembre 2015 (ACST/16/2015 et ACST/17/2015), reçus le 14 septembre 2015.

~~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.~~

## **Art. 2**

La loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitations (mesures de soutien en faveur des locataires et de l'emploi), du 25 janvier 1986, est modifiée comme suit :

### **Art. 39, al. 4, lettre a (nouvelle teneur)**

#### ***Motifs d'autorisation***

<sup>4</sup> 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;

## **Art. 3      **Entrée en vigueur****

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

***EXPOSÉ DES MOTIFS***

**Contre les accapareurs d'appartements et la spéculation en zones de développement, pour des logements en PPE accessibles à la classe moyenne.**

E 439 - 2015

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

**ARRÊTÉ**

relatif à la validité de l'initiative populaire cantonale  
156 « Halte aux magouilles immobilières, OUI à la loi  
Longchamp ! »

04 février 2015

**LE CONSEIL D'ÉTAT**

Considérant ce qui suit :

**I. EN FAIT**

1. Par courrier du 19 mai 2014, M. Vincent Tournier, mandataire du comité d'initiative « Halte aux magouilles immobilières », a informé le Conseil d'Etat du lancement d'une initiative populaire cantonale intitulée « Halte aux magouilles immobilières, OUI à la loi Longchamp ! » (ci-après : l'IN 156) et lui a transmis un spécimen de la formule destinée à recevoir les signatures.
2. Par le biais de cette initiative, les initiants proposent de modifier la loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957 (LGZD; L 1 35) et 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 (LDTR; L 5 20).
3. Le 20 mai 2014, le service des votations et élections (ci-après : SVE) a validé la formule de récolte de signatures.
4. Le lancement et le texte de l'IN 156 ont été publiés dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève (ci-après : FAO) du 23 mai 2014, avec un délai de récolte des signatures échéant le 23 septembre 2014.
5. Le 23 septembre 2014, le comité d'initiative a déposé les listes de signatures auprès du SVE.
6. Par arrêté du 29 octobre 2014, publié dans la FAO du 31 octobre 2014, le Conseil d'Etat a constaté que les signatures avaient été déposées dans le délai légal prescrit et en nombre suffisant, de sorte que l'initiative avait abouti.

Par le même arrêté, il a fixé les délais de traitement de l'initiative, en particulier en ce qui concerne l'arrêté du Conseil d'Etat relatif à la validité de l'initiative et le rapport sur la

prise en considération de celle-ci. En l'espèce, ces délais arriveront à échéance le 28 février 2015.

7. Par courrier du 6 novembre 2014, la chancelière d'Etat a informé le comité d'initiative que le Conseil d'Etat l'invitait, avant de statuer sur la validité de l'IN 156, à lui faire part de sa détermination, en particulier sur les trois points suivants :

- Le texte de l'initiative ne reprenait pas exactement celui de la loi dite « Longchamp » telle qu'issue des travaux parlementaires relatifs au PL 11141. Le Conseil d'Etat souhaitait dès lors connaître la position du comité d'initiative sur le titre de l'IN 156 sous l'angle de la garantie des droits politiques au sens de l'article 34, alinéa 2, de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. féd.; RS 101);
- L'article 8A LGZD disposait que si un logement destiné à la vente selon l'article 5, alinéa 1, lettre b LGZD était loué pendant la période de contrôle instituée par l'article 5, alinéa 3, son aliénation ne pouvait en principe pas être autorisée en application de l'article 39, alinéa 4, lettre a LDTR : le comité d'initiative était invité à se déterminer sur la mise en œuvre des termes « *en principe* » et sur leur conformité au droit supérieur, notamment au regard de la garantie de la propriété et du principe constitutionnel de la proportionnalité;
- Enfin, le comité d'initiative était invité à se déterminer sur le renvoi à l'alinéa 1 effectué à l'article 12, alinéa 6 LGZD, dans la mesure où l'alinéa 1 de l'article 12 LGZD ne se référait à aucune date, contrairement à ce que laissait entendre l'alinéa 6.

Un délai au vendredi 5 décembre 2014 était imparti au comité d'initiative pour répondre et faire part de toutes autres observations qu'il jugerait utiles.

8. Le 19 novembre 2014, le comité d'initiative, par le biais de son mandataire, a répondu à la chancelière d'Etat. En substance, le titre de l'initiative ne posait pas de problème de clarté. Les termes « *en principe* » figurant à l'article 8A LGZD devaient être interprétés en ce sens que des exceptions étaient envisageables si le propriétaire pouvait se prévaloir de justes motifs. S'agissant de l'article 12, alinéa 6 LGZD, le texte contenait une erreur, celui-ci devant être lu comme renvoyant à la date mentionnée à l'alinéa 5, et non à l'alinéa 1. Les détails de sa prise de position seront, en tant que de besoin, discutés plus en détails dans la partie en droit du présent arrêté.

## II. EN DROIT

1. L'article 57, alinéa 1 de la Constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 (Cst-GE; A 2 00) permet de soumettre au Grand Conseil une proposition législative dans toutes les matières de la compétence de ses membres.
2. Aux termes de l'article 57, alinéa 2 Cst-GE, l'initiative peut être formulée ou non formulée. Une initiative partiellement formulée est considérée comme non formulée.
3. En l'espèce, l'IN 156, dont le texte a été publié dans la FAO du 23 mai 2014, propose la modification et l'ajout de dispositions entièrement rédigées de la LGZD et la LDTR. Il s'agit dès lors d'une initiative entièrement formulée.
4. En vertu de l'article 60 Cst-GE, le Conseil d'Etat examine la validité de l'initiative (a. 1). Les conditions de validité d'une initiative sont au nombre de trois et comprennent l'unité du genre (al. 2), l'unité de la matière (al. 3) et la conformité au droit (al. 4).

S'ajoutent à ces conditions l'exigence de clarté du texte d'une initiative populaire qui, si elle ne fait pas partie des conditions de validité expressément mentionnées dans la constitution cantonale, découle de la liberté de vote garantie à l'article 34, alinéa 2

Cst. féd. et plus particulièrement de l'exigence d'une formulation claire de la question soumise au vote. Les électeurs appelés à s'exprimer sur le texte de l'initiative doivent être à même d'en apprécier la portée, ce qui n'est pas possible si le texte est équivoque ou imprécis (ATF 133 I 110, consid. 8; 1C\_659/2012 du 24 septembre 2013, consid. 5.1).

- Enfin, les initiatives doivent être exécutoires (Arrêt du Tribunal fédéral 1P.454/2006 du 22 mai 2007, consid. 3.1; A. AUER, G. MALINVERNI, M. HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, Volume I, l'Etat, 2013, p. 277 § 856).

#### Unité de la matière

5. L'article 60, alinéa 3, phrase 1 Cst-GE stipule que l'initiative qui ne respecte pas l'unité de la matière est scindée ou déclarée partiellement nulle, selon que ses différentes parties sont en elles-mêmes valides ou non. En effet, le principe de proportionnalité commande de ne prononcer qu'une invalidation partielle lorsque l'on peut admettre que les citoyens auraient appuyé l'initiative sans la partie invalide (A. AUER, G. MALINVERNI, M. HOTTELIER, *op. cit.*, p. 280 § 862).

A défaut, ou si le non-respect de l'unité de la matière est manifeste d'emblée, l'initiative est déclarée nulle (art. 60, al. 3, phr. 2 Cst-GE).

L'exigence de l'unité de la matière découle de la liberté de vote et, en particulier, du droit à la libre formation de l'opinion des citoyens et à l'expression fidèle et sûre de leur volonté (art. 34, al. 2 Cst. féd.). Cette exigence interdit de mêler, dans un même objet soumis au peuple, plusieurs propositions de nature ou de but différents, qui forceraient ainsi le citoyen à une approbation ou à une opposition globale, alors qu'il pourrait n'être d'accord qu'avec une partie des propositions soumises. Il doit ainsi exister, entre les diverses parties d'une initiative soumise au peuple, un rapport intrinsèque ainsi qu'une unité de but, c'est-à-dire un rapport de connexité qui fasse apparaître comme objectivement justifiée la réunion de plusieurs propositions en une seule question soumise au vote (ATF 130 I 185, consid. 3 et la jurisprudence citée).

Selon le Tribunal fédéral, la portée du principe de l'unité de la matière est en outre différente selon les domaines. Ainsi, les exigences sont plus strictes en cas de révision partielle de la constitution qu'à l'égard de projets législatifs. Ce principe s'impose par ailleurs de façon plus rigoureuse aux projets issus d'une initiative populaire qu'à ceux proposés par l'autorité (ATF 123 I 63, consid. 4b). En outre, les initiatives entièrement rédigées doivent être traitées de façon plus stricte que les propositions conçues en termes généraux, lesquelles nécessitent encore l'élaboration d'un texte par le parlement (ATF 130 I 185, consid. 3.1; ATF 123 I 63, consid. 4b; art. 61, al. 4 Cst-GE). Ce dernier dispose en effet d'une certaine marge de manœuvre et peut, le cas échéant, corriger un éventuel vice en rédigeant les dispositions voulues (ATF 123 I 63, consid. 4b).

C'est à la lumière de ces principes que l'article 60, alinéa 3 Cst-GE doit être interprété.

6. En l'occurrence, l'IN 156 est un texte modifiant ou ajoutant des dispositions légales dans deux textes différents, la LGZD et la LDTR. Son texte est relativement long. Son titre « *Halte aux magouilles immobilières, OUI à la loi Longchamp !* » est suivi d'un bref exposé des motifs (« *Contre les accapareurs d'appartements et la spéculation en zones de développement, pour des logements en PPE accessibles à la classe moyenne* »).

L'initiative a notamment pour effet :

- de modifier les conditions auxquelles peuvent être aliénés les logements destinés à la vente, en particulier le fait que ceux-ci doivent être occupés par leur propriétaire, sauf justes motifs agréés par le département (art. 5, al. 1, let. b LGZD);
- d'exclure la possibilité pour le département d'autoriser les ventes des logements au sens de l'article 5, alinéa 1, lettre b LGZD qui seraient loués pendant la période de contrôle (art. 8A LGZD et 39, al. 4 LDTR);

- de supprimer certaines sanctions énumérées à l'article 9 LGZD, en faveur d'un renvoi aux dispositions concernant les mesures et sanctions prévues par la loi sur les constructions et les installations diverses, du 14 avril 1988 (LCI; L 5 05);
- d'ajouter diverses dispositions transitoires tendant à mettre en œuvre les modifications précitées.

7. Il résulte de ce qui précède que l'IN 156 traite 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 ce sens, les différentes dispositions de l'initiative tendent toutes à mettre en œuvre les nouvelles mesures proposées, notamment en coordonnant entre elles les différentes dispositions topiques de la LGZD et de la LDTR.

Les articles de l'initiative ont donc tous un rapport intrinsèque et concernent la même problématique.

8. Dès lors, l'IN 156 respecte le principe de l'unité de la matière.

#### Unité du genre

9. L'initiative qui ne respecte pas l'unité du genre est déclarée nulle (art. 60, al. 2 Cst-GE).

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral relative à l'article 66, alinéa 1, de l'ancienne Constitution de la République et canton de Genève (aCst-GE, abrogée le 1<sup>er</sup> juin 2013), une initiative populaire ne peut tendre simultanément à l'adoption de normes appartenant à des rangs différents. Dès lors que l'ordre juridique implique une hiérarchie des normes et soumet chaque échelon à un contrôle démocratique distinct, il serait abusif de proposer simultanément une disposition constitutionnelle et la législation qui la met en œuvre. Cela découle notamment du principe de la liberté de vote : le citoyen doit savoir s'il se prononce sur une modification constitutionnelle ou simplement législative, et doit avoir le droit, le cas échéant, de se prononcer séparément sur les deux questions (ATF 130 I 185, consid. 2.1 et les références citées; S. GRODECKI, l'initiative populaire cantonale et municipale à Genève, 2008, p. 283 § 995).

10. En l'espèce, l'IN 156 porte sur une modification de la LGZD, respectivement de la LDTR, soit de deux lois au sens formel.
11. Dans la mesure où elle propose la modification de normes de même rang, elle respecte le principe de l'unité du genre.

#### Clarté

12. L'exigence de clarté du texte d'une initiative populaire, comme mentionné supra, ne fait pas partie des conditions de validité expressément mentionnées à l'article 60 Cst-GE. Il s'agit néanmoins d'un postulat qui découle naturellement de la liberté de vote telle que garantie par l'article 34, alinéa 2 Cst. féd. et qui est définie comme suit par le Tribunal fédéral, à l'instar de la clarté de la formulation des questions posées à l'électeur : celui-ci doit pouvoir inférer quelles seront les conséquences pratiques de son vote, ce qui n'est pas possible si le texte d'une initiative est équivoque, ou imprécis (ATF 133 I 110, consid. 8; Arrêt du Tribunal fédéral 1C\_659/2012 du 24 septembre 2013, consid. 5.1).

L'exigence de clarté en tant que condition indépendante de validité des initiatives populaires est également admise au sein de la doctrine, qui considère que la clarté et la cohérence doivent être satisfaites quant à la forme, mais aussi et surtout quant à son contenu (B. TORNAY, La démocratie directe saisie par le juge – L'empreinte de la jurisprudence sur les droits populaires en Suisse, 2008, pp. 115-116).

13. L'IN 156 s'intitule « *Halte aux magouilles immobilières, OUI à la loi Longchamp!* ». Ce titre se réfère directement aux travaux relatifs à la loi dite « Longchamp » dont il convient de rappeler brièvement l'historique.

14. Le 14 mars 2013, le Conseil d'Etat a déposé auprès du Grand Conseil un projet de loi modifiant la LGZD (PL 11141). M. François LONGCHAMP, Président du Conseil d'Etat, était alors le conseiller d'Etat chargé du département de l'urbanisme, lequel est depuis lors devenu le département de l'aménagement, du logement et de l'énergie (ci-après : DALE).

Selon l'exposé des motifs à l'appui du PL 11141, la LGZD constituait notamment un instrument facilitant l'accès à la propriété de la classe moyenne, dans la mesure où les logements construits en zone de développement et destinés à la vente devaient répondre aux besoins prépondérants de la population quant à leur prix. Constatant que trop souvent la classe moyenne ne pouvait accéder à ces logements car ils n'étaient soit pas vendus, soit vendus à des personnes qui n'entendaient pas y habiter, le Conseil d'Etat proposait de remédier à cette situation en modifiant la LGZD.

Suite aux travaux de la commission du logement, ce projet de loi a été scindé en deux : le PL 11141-A-1 modifiant les dispositions de la LGZD, et le PL 11141-A-2 modifiant la LDTR (cf. Rapport de la commission du logement du 7 janvier 2014, pp. 110 ss.). Ces deux projets de loi ont été renvoyés en commission du logement à l'occasion de la séance plénière du Grand Conseil du 23 janvier 2014. Le 20 février 2014, la commission du logement a rendu un second rapport (PL 11141-B-1 et 11141-B-2), ensuite de quoi le Grand Conseil a voté la loi 11141 le 14 mars 2014.

Durant cette période et les mois suivants, les débats parlementaires, et plus globalement cette thématique, ont été largement relayés par la presse et les médias, lesquels ont parfois désigné ce projet de loi par les termes de « *loi Longchamp* ».

15. En l'espèce, le titre de l'IN 156 invite précisément le corps électoral à se prononcer en faveur de la « *loi Longchamp* », alors que le texte proposé ne correspond pas en tous points au PL 11141 tel que déposé initialement par le Conseil d'Etat le 14 mars 2013. Il comporte en effet des dispositions du projet de loi dans leur teneur à divers stades de la procédure parlementaire.
16. Le comité d'initiative s'est déterminé sur cette question dans sa réponse du 19 novembre 2014.

Son unique but, lors du lancement de l'initiative et de la collecte des signatures, était de soumettre au peuple l'idée défendue par le Conseil d'Etat d'éviter un détournement, par quelques privilégiés ou spéculateurs, de l'objectif poursuivi par la LGZD consistant à favoriser l'accès à la classe moyenne aux logements en PPE nouvellement construits en zone de développement. Dans cette perspective, le comité d'initiative avait souhaité reprendre le texte du PL 11141 présenté par le Conseil d'Etat tel que précisé par la commission du logement et figurant au rapport du 7 janvier 2014. L'appellation « *loi Longchamp* » était le nom attribué publiquement et médiatiquement au PL 11141, dès lors qu'il émanait du conseiller d'Etat du même nom. Cette appellation, telle qu'elle ressortait de son acception publique et médiatique, ne se limitait pas strictement à la version initiale du PL mais également à la version du 7 janvier 2014, car, à quelques précisions près, le système de régulation légale pour assurer la réalisation de l'objectif de vente des PPE en zone de développement à la classe moyenne était le même. Dans ces conditions, il apparaissait que le titre de l'initiative ne posait pas de problème.

17. En l'espèce, il ressort d'une comparaison de divers articles de presse et interviews parus entre 2013 et 2015 que l'essentiel des débats, lorsqu'il est question de la « *loi Longchamp* », réside autour de la nécessité de permettre à la classe moyenne d'accéder à la propriété en exigeant de l'acquéreur qu'il occupe son logement soumis à la LGZD. Or, c'est précisément l'idée défendue par l'IN 156, qui souhaite introduire dans la LGZD une proposition ayant disparu du PL 11141 au cours des débats parlementaires.
18. Au vu des considérants qui précèdent, et dans la mesure où l'initiative tend effectivement à modifier la LGZD et la LDTR dans un sens que la population peut raisonnablement attribuer aux termes de « *loi Longchamp* », il faut retenir que l'objet

soumis aux citoyens tel que formulé dans le titre de l'IN 156 n'est pas trompeur et qu'il respecte l'exigence de clarté.

19. L'IN 156 comporte quelques erreurs légistiques. En effet, certaines lois mentionnées dans le texte de l'initiative ne sont pas citées de manière conforme aux directives et à la pratique du service de la législation. Par ailleurs, selon la note de l'article 12 LGZD, seuls deux nouveaux alinéas sont introduits (al. 4 et 5), alors que le texte propose concrètement trois nouveaux alinéas (4, 5 et 6).

Une erreur grammaticale s'est en outre glissée à l'article 12, alinéa 4 LGZD, qui dispose que « *Les articles 5, alinéa 1, lettre b, et 8A sont applicables à compter du lendemain de sa promulgation (...)* » au lieu de « *leur promulgation* ».

20. L'article 8, alinéa 1 de la loi sur la forme, la publication et la promulgation des actes officiels, du 8 décembre 1956 (LFPP; B 2 05) dispose que les initiatives populaires, les contreprojets, les lois constitutionnelles et les lois sont transmis par le président du Grand Conseil au Conseil d'Etat pour être publiés. L'article 7B LFPP stipule qu'après l'adoption d'une loi et avant la première publication de l'acte législatif au sens de l'article 8, le secrétariat général du Grand Conseil peut, en coordination avec la chancellerie d'Etat, procéder de lui-même à la rectification d'erreurs orthographiques, grammaticales, typographiques ou légistiques, pour autant que ces erreurs soient manifestes et ne modifient en rien l'acte législatif sur le fond. La commission législative en est immédiatement informée (al. 1). Lorsque la rectification doit intervenir après la première publication de l'acte législatif au sens de l'article 8, le secrétariat général du Grand Conseil ou la chancellerie d'Etat la signale au bureau du Grand Conseil, qui la transmet à la commission législative. Celle-ci fait part de ses objections éventuelles au bureau du Grand Conseil dans les plus brefs délais. La rectification est alors intégrée dans l'acte législatif promulgué (al. 2).
21. En l'espèce, les différents textes cités sont désignés de façon suffisamment précise pour ne pas faire germer le doute dans l'esprit du corps électoral sur les législations dont le comité d'initiative souhaite la modification. Quant à l'erreur légistique relevée dans la note de l'article 12 LGZD, elle est manifeste, tout comme l'erreur grammaticale figurant à l'article 12, alinéa 4 LGZD. Elles ne modifient en rien l'acte sur le fond, de sorte qu'elles pourront faire l'objet de rectifications formelles.
22. En application des articles 7B et 8 LFPP, ces rectifications interviendront avant la publication de l'initiative dans l'hypothèse où le Grand Conseil l'accepte, ou avant la promulgation, si l'initiative est acceptée par le corps électoral.
23. En résumé, il sera procédé aux rectifications formelles suivantes :
- Article 9, alinéa 2 LGZD : « *loi sur les constructions et les installations diverses, du 14 avril 1988* »;
  - Note de l'article 12 LGZD : « *Dispositions transitoires, al. 4 à 6 (nouveaux)* »;
  - Article 12, alinéa 4 LGZD : « *(...) à compter du lendemain de leur promulgation dans la Feuille d'avis officielle aux logements (...)* »;
  - Article 2 souligné : « *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* »;
  - Article 39, alinéa 4, lettre a LDTR : « *par l'article 8A de la loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957* ».
24. Enfin, le texte de l'initiative contient deux erreurs à l'article 12, alinéa 6 LGZD. En effet, cette disposition opère à deux reprises un renvoi « *à la date fixée à l'alinéa 1* », alors que ce dernier ne prévoit aucune date. Cette erreur est une erreur matérielle. Elle est manifeste, puisque le texte de l'article 12, alinéa 6 LGZD renvoie à une date inexistante à l'alinéa 1. Elle revêt une importance certaine dans la mesure où, sans la mention

d'une date, la disposition transitoire que constitue l'article 12, alinéa 6 LGZD ne peut pas être mise en œuvre.

25. Selon la pratique constante, l'autorité appelée à statuer sur la validité d'une initiative doit en interpréter les termes dans le sens le plus favorable aux initiants. Lorsque, à l'aide des méthodes reconnues, le texte d'une initiative se prête à une interprétation la faisant apparaître comme conforme au droit supérieur, elle doit être déclarée valable et être soumise au peuple. L'interprétation conforme doit ainsi permettre d'éviter autant que possible les déclarations d'invalidité (ATF 132 I 282, consid. 3.1; 128 I 190, consid. 4; 125 I 227, consid. 4a; Arrêt du Tribunal fédéral 1C\_357/2009 du 8 avril 2010, consid. 2.2). Tel est le sens de l'adage « *in dubio pro populo* », selon lequel un texte n'ayant pas un sens univoque doit être interprété de manière à favoriser l'expression du vote populaire. Cela découle également du principe de la proportionnalité (art. 34 et 36, al. 2 et 3 Cst. féd.), selon lequel une intervention étatique doit porter l'atteinte la plus restreinte possible aux droits des citoyens (ATF 138 I 131, consid. 3 et la jurisprudence citée).

De manière plus générale, pour juger de la validité matérielle d'une initiative, il convient d'interpréter son texte sur la base des principes d'interprétation reconnus. On doit se fonder au premier chef sur la teneur littérale de l'initiative, sans toutefois écarter complètement la volonté subjective des initiants. Une motivation éventuelle de la demande d'initiative ainsi que des déclarations des initiants peuvent en effet être prises en considération. Parmi les diverses méthodes d'interprétation, on doit privilégier celle qui, d'une part, correspond le mieux au sens et au but de l'initiative et conduit à un résultat raisonnable et, d'autre part, apparaît, dans le cadre de l'interprétation conforme, la plus compatible avec le droit supérieur fédéral et cantonal.

26. En l'espèce, l'IN 156 s'inspire fondamentalement du PL 11141, dont il ressort que le texte de l'article 12, alinéa 6 LGZD dans sa version du 7 janvier 2014 (cf. rapport de la commission du logement du 7 janvier 2014, pp. 110 ss), mentionne le « *premier jour du mois suivant un délai de 3 ans après l'adoption de la présente loi* ».
27. Le comité d'initiative a pour sa part expliqué dans sa réponse du 19 novembre 2014, que sa réelle volonté était de faire référence « *au premier jour du mois suivant un délai de 3 ans après la publication de la présente initiative dans la FAO* ». Afin de ne pas alourdir le texte de l'initiative en répétant à plusieurs reprises cette définition, un renvoi à l'alinéa 5 mentionnant le même délai, avait été préféré. Malheureusement, une erreur de plume s'était glissée, puisque le texte renvoyait à l'alinéa 1 et non à l'alinéa 5. Cette erreur ne portait aucunement atteinte à la clarté de l'initiative et pouvait certainement être rectifiée. Pour le surplus, cette définition avait été inspirée du texte du PL 11141 qui se référait lui « *au premier jour du mois suivant un délai de 3 ans après l'adoption de la présente loi* ». Les termes utilisés avaient cependant été adaptés afin de tenir compte du fait qu'il s'agissait désormais d'une éventuelle adoption de loi par voie d'initiative populaire.
28. En l'espèce l'article 12, alinéa 6 LGZD peut être interprété à la lumière de ces explications et doit être lu comme renvoyant à la date fixée à l'alinéa 5.
29. Partant, le principe de clarté est respecté.
- Au besoin, la voie de la rectification matérielle au sens des articles 7D LFPP et 216A LRGC est ouverte.

#### Conformité au droit supérieur

30. A teneur de l'article 60, alinéa 4 Cst-GE, l'initiative dont une partie n'est pas conforme au droit est déclarée partiellement nulle si la ou les parties qui subsistent sont en elles-mêmes valides. A défaut, l'initiative est déclarée nulle.

Cette disposition codifie les principes généraux en matière de droits politiques tels que dégagés par la jurisprudence du Tribunal fédéral, pour lequel les initiatives populaires cantonales ne doivent rien contenir de contraire au droit supérieur, qu'il soit cantonal,

intercantonal, fédéral ou international (ATF 133 I 110, consid. 4.1 p. 115 s.; Arrêt du Tribunal fédéral 1C\_357/2009 du 8 avril 2010, consid. 2.1).

Cette règle découle également du principe de la primauté du droit fédéral prévu à l'article 49, alinéa 1 Cst. féd. ainsi que du principe de la hiérarchie des normes. Dans le cadre de sa mise en œuvre, il faut donc, d'une part, que l'initiative concerne un domaine dans lequel le canton jouit d'une compétence (soit propre, soit déléguée) pour légiférer. L'initiative doit, en d'autres termes, respecter la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons, telle que définie par la Constitution fédérale et les lois. Il faut, d'autre part, que l'initiative respecte les droits fondamentaux garantis par la Constitution fédérale ainsi que par les conventions internationales en matière de droits de l'homme. Les initiatives législatives doivent en outre se conformer non seulement au droit fédéral, mais aussi au droit concordataire et à la constitution cantonale (A. AUER, G. MALINVERNI, M. HOTTELIER, *op. cit.*, pp. 282-283 § 867 à 870).

31. Conformément à l'article 3 Cst. féd., les cantons exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération. La Confédération accomplit les tâches que lui attribue la Constitution (art. 42, al. 1 Cst. féd.). Les cantons définissent les tâches qu'ils accomplissent dans le cadre de leurs compétences (art. 43 Cst. féd.).
32. En l'espèce, l'IN 156 vise à modifier les conditions de vente (et de revente) des logements soumis à l'article 5, alinéa 1, lettre b LGZD. Il ne s'agit pas de modifier la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons et deux lois cantonales existent déjà, de sorte que l'analyse de la conformité au droit fédéral pourra être brève.
33. L'initiative touche à des questions de droit du logement, principalement à l'obligation pour le propriétaire d'occuper le logement (art. 5, al. 1, let. b LGZD) et à l'interdiction qui lui est faite de revendre ce logement si celui-ci a été mis en location durant la période de contrôle (art. 8A LGZD et 39, al. 4, let. a LDTR).
34. En matière de logement, la Confédération dispose d'une compétence en matière d'encouragement de la construction de logements et de l'accession à la propriété (art. 108, al. 1 Cst. féd.). Elle encourage en particulier l'acquisition et l'équipement de terrains en vue de la construction de logements, la rationalisation de la construction, l'abaissement de son coût et l'abaissement du coût du logement (art. 108, al. 2 Cst. féd.). Elle peut légiférer sur l'équipement des terrains et sur la rationalisation de la construction (art. 108, al. 3 Cst. féd.).  
D'une manière générale, le Tribunal fédéral a reconnu que la politique du logement relevait de l'intérêt public (ATF 111 Ia 23, consid. 3a).
35. En l'espèce, le droit public fédéral en matière de logement ne contient pas de normes qui primeraient sur les dispositions de l'IN 156. Par conséquent, l'IN 156 ne pose pas de problème en lien avec les dispositions fédérales en matière de logement.
36. Selon l'article 122, alinéa 1 Cst. féd., « la législation en matière de droit civil et de procédure civile relève de la compétence de la Confédération ». C'est sur cette base que l'Assemblée fédérale a adopté le Code civil du 10 décembre 1907 (CC; RS 210) et le Code des obligations du 30 mars 1911 (CO; RS 220). Le CO contient notamment des règles en matière de bail à loyer (art. 253 ss CO) et de bail à ferme (art. 275 ss CO).

En principe, la réglementation de droit civil est exclusive et les cantons ne peuvent adopter des règles de droit privé dans les domaines régis par le droit fédéral que si ce dernier leur en réserve la possibilité (art. 5, al. 1 CC). En matière de bail, la réglementation fédérale est exhaustive, sous réserve de la compétence laissée aux cantons d'édicter certaines règles de droit privé complémentaires (art. 257e, al. 4 CO; art 270, al. 2 CO). A défaut d'une telle réserve, il est interdit aux cantons d'intervenir dans les rapports directs entre les parties au contrat de bail (ATF 137 I 135, consid. 2.5.1).

Une seule et même matière peut toutefois être saisie à la fois par des règles de droit privé fédéral et par des règles de droit public cantonal. Dans les domaines régis par le droit civil fédéral, les cantons conservent en effet la compétence d'édicter des règles de droit public en vertu de l'article 6 CC à condition toutefois que le législateur fédéral n'ait pas entendu régler une matière de façon exhaustive (en ce sens qu'il n'entendait laisser aucune place pour du droit public cantonal sur la même matière), que les règles cantonales soient motivées par un intérêt public pertinent et qu'elles n'éluent pas le droit civil, ni n'en contredisent le sens ou l'esprit (ATF 137 I 135, consid. 2.5.2; ATF 133 I 233, consid. 8.2). Le Tribunal fédéral a par exemple admis que les cantons demeuraient libres d'édicter des mesures destinées à combattre la pénurie dans le secteur locatif dans la mesure où leur finalité n'était pas d'intervenir dans les rapports entre bailleur et preneur (ATF 137 I 135, consid. 2.5.).

37. En l'espèce, l'IN 156 contient des règles de droit public et non de droit privé. Les mesures proposées n'ont pas pour objectif d'intervenir dans les rapports directs entre les parties au contrat de vente; ce sont des mesures de droit public, admissibles dans le contexte des relations entre le droit privé fédéral et le droit public cantonal (ATF 131 I 133, consid. 2.2), pour autant évidemment qu'elles ne soient pas contraires à d'autres dispositions constitutionnelles ou légales.
38. Par conséquent, l'IN 156 ne pose pas de problème de compatibilité avec le droit privé fédéral.
39. L'article 9 de l'initiative prévoit des modifications sur des sanctions administratives qui relèvent du droit cantonal, de sorte que la problématique de la conformité au droit fédéral ne se pose pas.
40. Les mesures proposées par l'IN 156 sont contraignantes en matière d'aliénation. Se pose ainsi la question d'une éventuelle atteinte aux garanties constitutionnelles de la propriété et de la liberté économique, et du respect du principe de proportionnalité.
41. Selon l'article 26 Cst. féd., la propriété est garantie (al. 1). Une pleine indemnité est due en cas d'expropriation ou de restriction de la propriété qui équivaut à une expropriation (al. 2). L'article 26 Cst. féd. est notamment concrétisé par la loi fédérale sur l'expropriation, du 20 juin 1930 (LEx; RS 711) et, en droit cantonal, par la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, du 10 juin 1933 (LEx-GE; L 7 05).
42. En vertu de l'article 27 Cst. féd., la liberté économique est garantie (al. 1). Elle comprend notamment le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative privée et son libre exercice (al. 2).
43. Les atteintes à une liberté sont admissibles aux conditions de l'article 36 Cst. féd. La restriction doit reposer sur une base légale (al. 1). Lorsque l'atteinte est grave, outre que la base légale doit être une loi au sens formel, celle-ci doit être claire et précise. La restriction doit en outre être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui (al. 2) et, selon le principe de la proportionnalité, se limiter à ce qui est nécessaire et adéquat à la réalisation des buts d'intérêt public poursuivis (al. 3), sans violer l'essence du droit en question (al. 4) (ATF 140 I 168, consid. 4 ; 119 la 362, consid. 3a, 115 la 333, consid. 2a, 108 la 33, consid. 3a ; Arrêt du Tribunal fédéral 1C\_223/2014 du 15 janvier 2015, consid. 4.1).

Ainsi, la garantie de la propriété ancrée à l'article 26, alinéa 1 Cst. féd. n'est pas absolue. Comme tout droit fondamental, elle peut être restreinte aux conditions rappelées ci-dessus. De la même manière, la liberté économique (art. 27 Cst. féd.) peut se voir limitée par des mesures restrictives poursuivant des motifs d'ordre public, de politique sociale ou des mesures ne servant pas en premier lieu des intérêts économiques (Arrêts du Tribunal fédéral 1C\_223/2014 du 15 janvier 2015, consid. 4.1 ; 2C\_123/2013, consid. 2c). Le droit public peut en particulier interdire, ou au contraire imposer la conclusion de contrats entre certaines personnes, sans que cela ne viole en soi le droit fédéral. La liberté contractuelle, énoncée à l'article 1 CO, bénéficie certes de la protection assurée par le principe de primauté du droit fédéral (ATF 102 la 533,

consid. 10a). Elle n'est toutefois pas illimitée (cf. art. 19 et 20 CO) et certaines dérogations à cette liberté peuvent aussi se justifier, notamment dans le domaine du logement (ATF 135 I 233; 113 la 126, consid. 8c; Arrêt du Tribunal fédéral 1C\_223/2014 du 15 janvier 2015, consid. 4.1).

De l'obligation faite au propriétaire d'occuper le logement

44. En l'espèce, l'IN 156 prévoit d'ajouter à l'article 5, alinéa 1, lettre b LGZD que « *les logements destinés à la vente doivent être occupés par leur propriétaire, sauf justes motifs agréés par le département* ». Elle précise par une liste exemplative, que « *sont notamment considérés comme des 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'Etat* ».
45. Cette proposition, en tant qu'elle limite les possibilités de disposer comme bon semble au propriétaire d'un logement situé en zone de développement, cause une atteinte à la garantie de la propriété.
- La garantie de la propriété s'étend – outre à la propriété des biens meubles et immeubles – aux droits réels restreints, aux droits contractuels, aux droits de la propriété intellectuelle, à la possession, ainsi qu'aux droits acquis des citoyens face à la collectivité (ATF 128 I 295, consid. 6a; Arrêt du Tribunal fédéral 1C\_160/2011 du 8 novembre 2011, consid. 3.1).
46. Les titulaires de la garantie de la propriété sont donc les personnes physiques et morales de droit privé, détentrices de ces droits, c'est-à-dire les propriétaires, les titulaires de servitudes, les locataires, les possesseurs, les auteurs, les concessionnaires, etc. (ATF 128 I 295, consid. 6a; Arrêts du Tribunal fédéral 1C\_160/2011 précité, consid. 3.1).
47. Il est admis que la garantie de la propriété comprend une triple dimension : une fonction individuelle, une fonction institutionnelle et une fonction compensatrice (A. AUER, G. MALINVERNI, M. HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, Volume II, l'Etat, 2013, p. 380 ss, § 807).
48. Selon la jurisprudence, dans sa fonction individuelle, la garantie de la propriété protège les droits patrimoniaux concrets du propriétaire : celui de conserver sa propriété, d'en jouir et de l'aliéner. Les mesures de contrôle des loyers, d'affectation forcée au logement, d'expropriation du droit d'habitation, d'autorisation d'aliénation, de démolir ou de transformer un immeuble, portent toutes atteintes à l'une des prérogatives découlant du droit de propriété (ATF 131 I 133, consid. 3.1). L'article 26 Cst. féd. garantit en outre l'accès la propriété (ATF 114 la 14, consid. 1b et les arrêts cités; Arrêt du Tribunal fédéral 1C\_223/2014 du 15 janvier 2015, consid. 4.2).
49. Dans un arrêt de 1987, le Tribunal fédéral a notamment examiné la constitutionnalité des règles genevoises soumettant à autorisation la vente d'appartements dont le marché locatif était affecté par la pénurie. Il avait alors admis qu'il n'y avait pas d'atteinte à l'institution de la propriété « *lorsque la possibilité d'acquérir la propriété privée, d'en jouir et de l'aliéner à nouveau était fondamentalement maintenue. Le mode d'utilisation de la propriété foncière pouvait donc être limité sans que le principe même de la propriété privée puisse être considéré comme affecté.* » (ATF 113 la 126, consid. 6).
50. En l'espèce, l'atteinte en cause ne saurait être considérée comme touchant à l'institution même de la propriété, soit l'essence de ce droit fondamental, au sens de l'article 36, alinéa 4 Cst. féd. En effet, seul le mode d'utilisation de la propriété en est restreint par l'obligation qui est faite au propriétaire d'occuper son appartement.

Reposant sur une base légale formelle, la modification doit encore être examinée sous l'angle de l'intérêt public et du respect du principe de la proportionnalité.

51. 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, contre le maintien d'appartements vides, de justifier un droit de préemption de l'Etat sur des terrains, d'imposer certains type de locataires ou de contrôler le montant des loyers (Arrêt du Tribunal fédéral 1C\_223/2014 du 15 janvier 2015, consid. 4.3 et les arrêts cités).
52. L'obligation faite aux propriétaires d'occuper personnellement les logements acquis en zone de développement a pour but d'éviter que ces logements ne soient acquis à des pures fins de spéculation immobilière ou d'investissement par des personnes n'entendant pas y résider.
53. Cette mesure poursuit ainsi un intérêt public aussi important qu'évident.
54. Par ailleurs, le principe de proportionnalité exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité); en outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts; ATF 133 I 110, consid. 7.1 et la jurisprudence citée).

En l'espèce, des investisseurs potentiellement intéressés à acquérir des logements à prix intéressant en zone de développement se verraient par la force des choses contraints de se retirer du marché, sauf à occuper le logement. En conséquence, l'obligation faite au propriétaire d'occuper son logement sis en zone de développement est propre à atteindre le résultat escompté de lutte contre la spéculation en zone de développement.

L'on ne voit en outre pas quelle mesure moins incisive permettrait d'arriver au même résultat.

Enfin, cette mesure tient compte des intérêts privés en balance : L'article 5, alinéa 1, lettre b LGZD permet en effet à la personne désireuse d'acquérir un logement de ne pas l'occuper, si celle-ci peut se prévaloir de justes motifs. Les justes motifs sont certes énumérés, mais seulement de manière exemplative, ce qui laisse une certaine marge d'appréciation au département compétent pour examiner les situations au cas par cas, dans le respect du principe de proportionnalité.

L'article 5, alinéa 1, lettre b LGZD respecte ainsi le principe de proportionnalité.

55. Partant, l'article 5, alinéa 1, lettre b LGZD ne contrevient pas à l'article 36 Cst. féd. et est dès lors à même de recevoir une interprétation conforme au droit supérieur.

#### De la limitation du droit d'aliéner

56. L'article 8A LGZD énonce que « 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 LDTR ». Ce dernier précise quant à lui que « le département autorise l'aliénation d'un appartement si celui-ci a été dès sa construction soumis au régime de la propriété par étage 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 LGZD ».
57. Selon le système proposé par l'IN 156, les logements qui, bien que destinés à la vente, sont loués pendant la période de contrôle, ne doivent en principe plus être considérés comme des appartements destinés à la vente mais comme des appartements destinés à la location. Cela a pour conséquence juridique que le propriétaire qui loue néanmoins son logement sans justes motifs, malgré l'obligation de l'occuper (art. 5, al. 1, let. b LGZD de l'initiative), ne pourra le revendre ultérieurement qu'en application de l'article

39, alinéas 2 ou 3 LDTR. Par conséquent, l'IN 156 a pour effet de restreindre les possibilités de toute une catégorie de personnes physiques – soit celles ayant acquis un logement en zone de développement et qui le loueraient – de revendre librement leur logement.

58. Cette proposition, en tant qu'elle limite les possibilités de revente des logements situés en zone de développement, restreint la garantie constitutionnelle de la propriété. Cette restriction doit dès lors respecter les conditions de l'article 36 Cst. féd.
59. En l'espèce, l'atteinte en cause ne saurait être considérée comme touchant à l'essence même de la garantie de la propriété mais plutôt une sanction de fraude à la loi. En effet, la modification proposée ne limiterait l'aliénation de la propriété qu'à un nombre restreint de personnes (soit celles ayant mis en location leur logement durant la période de contrôle contrairement à leur obligation d'occuper celui-ci), et se limiterait à la zone de développement.
60. Reste à examiner si la restriction envisagée repose sur un intérêt public et satisfait au principe de la proportionnalité.

Comme cela a été vu précédemment, le système actuellement en vigueur est conçu de telle manière que les logements initialement destinés à la vente mais néanmoins loués pendant la période de contrôle sont considérés comme des logements locatifs, soumis au régime de la LDTR. Dans la mesure où l'article 5, alinéa 1, lettre b LGZD de l'initiative prévoit des exceptions à l'obligation d'occuper le logement, il ouvre la voie à ce que des logements ne soient pas occupés par leur propriétaire et, en particulier, à ce qu'ils soient loués. En cas d'acceptation de l'initiative, il ne faudrait pas qu'à l'issue du délai de contrôle, ces logements, originairement destinés à la vente mais pourtant loués, échappent à la LDTR et soient vendus sans autre, du fait de l'absence de norme coordonnant ces deux lois. Cela reviendrait à soumettre les ventes de logements loués à deux régimes différents.

En conséquence, le fait de restreindre à l'article 8A LGZD la revente des logements destinés à la vente au sens de l'article 5, alinéa 1, lettre b LGZD mais pourtant loués revêt un intérêt public important et évident.

61. Sous l'angle du principe de la proportionnalité, les restrictions d'aliénation fixées à l'article 8A LGZD sont propres à répondre à l'objectif d'intérêt public précité puisqu'elles se coordonnent avec le système instauré à l'article 39 LDTR.

Il n'y a par ailleurs pas de mesure moins incisive permettant d'atteindre le but visé.

Reste à examiner si l'article 8A LGZD tient suffisamment compte des intérêts privés en présence, par l'introduction d'exceptions.

Selon l'article 8A LGZD, l'aliénation du logement loué ne peut « *en principe* » pas être autorisée en application de l'article 39, alinéa 4, lettre a LDTR. Ces termes doivent être interprétés.

Dans sa réponse du 19 novembre 2014, le comité d'initiative a expliqué que sa volonté était de réserver les situations reposant sur de justes motifs et de les exclure de l'interdiction d'aliénation du bien si le logement en question n'était pas occupé par le propriétaire. L'article 8A LGZD indiquait qu'il était « *en principe* » interdit d'aliéner, ce qui laissait entendre que des exceptions étaient possibles. De plus, cet article renvoyait expressément à l'article 5, alinéa 1, lettre b LGZD qui lui, traitait de l'acquisition, et donc, des situations pouvant faire l'objet de justes motifs.

Il est vrai qu'une lecture *a contrario* de l'article 8A LGZD n'exclut certes pas les cas particuliers mais il est nécessaire que cette disposition reçoive une interprétation conforme aux justes motifs pour lesquels le département aurait donné son agrément au sens de l'article 5, alinéa 1, lettre b LGZD.

L'article 8A LGZD devra donc être interprété en ce sens que 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 LGZD, son aliénation ne pourra pas être autorisée. Si cependant, le propriétaire peut faire état de justes motifs ayant motivé la location de son bien, il lui sera alors possible de revendre son logement aux conditions de l'article 39, alinéa 4, lettre a LDTR. Ces justes motifs peuvent être notamment : 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'Etat.

62. Interprété en ce sens, l'article 8A LGZD respecte le principe de la proportionnalité, ne contrevient pas à l'article 36 Cst. féd. et est ainsi conforme au droit supérieur.
63. L'IN 156 prévoit d'ajouter à l'article 12 LGZD trois dispositions transitoires dont il convient d'examiner si elles déploient des effets rétroactifs.
64. La rétroactivité vise l'application du nouveau droit à des événements passés. La doctrine et la jurisprudence distinguent la rétroactivité proprement dite et la rétroactivité improprement dite.
65. La rétroactivité proprement dite concerne un état de fait qui a eu lieu entièrement sous l'ancien droit et qui est désormais achevé. Elle n'est en principe pas admissible, sauf si elle est favorable aux intéressés. A titre exceptionnel, la jurisprudence tolère la rétroactivité proprement dite si cinq conditions cumulatives sont remplies : la rétroactivité est expressément prévue par l'acte normatif ou découle clairement du sens de celui-ci, elle s'applique à une période passée limitée, elle n'engendre pas d'inégalités de traitement choquantes, elle se justifie par des motifs pertinents, et elle ne porte pas atteinte à des droits acquis.
66. Il y a rétroactivité improprement dite si la nouvelle règle s'applique à un état de choses durable, non entièrement révolu dans le temps; il s'agit d'une rétroactivité impropre, qui est en principe admise si elle ne porte pas atteinte à des droits acquis. En cas d'application de nouvelles règles à une procédure pendante, il s'agit de rétroactivité improprement dite.
67. Selon l'article 12, alinéa 4 LGZD, « *les articles 5, alinéa 1, lettre b et 8A sont applicables à compter du lendemain de sa [leur] 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<sup>er</sup> janvier 2010 et n'ayant fait l'objet d'aucune acquisition* ».
68. S'agissant d'un éventuel effet rétroactif, l'article 12, alinéa 4 LGZD n'institue pas un régime de rétroactivité au sens technique du terme. En effet, si elle est acceptée, l'IN 156 n'aurait aucune conséquence juridique sur ce qui se serait déjà passé avant son entrée en vigueur. Les conséquences juridiques, c'est-à-dire en pratique 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. Par conséquent, les décisions d'ores et déjà rendues par le département au jour de l'entrée en vigueur des nouvelles mesures ne seront pas touchées.

*In casu*, l'on se trouve donc dans un cas de rétroactivité improprement dite qui est admissible si elle ne porte pas atteinte à des droits acquis.

69. Selon l'article 12, alinéa 5 LGZD, « *les articles 5, alinéa 1, lettre b et 8A sont applicables à compter du premier jour 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<sup>er</sup> 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 ».*

70. L'IN 156 ayant été publiée dans la FAO le 23 mai 2014, le délai de 3 ans échoirait le 23 mai 2017. Compte tenu des délais impératifs applicables en matière d'initiative populaire cantonale, en particulier de l'article 63, alinéa 2 Cst-GE, l'IN 156 entrerait en vigueur, le cas échéant, avant la date du 23 mai 2017.

En conséquence, l'article 12, alinéa 5 LGZD ne saurait avoir d'effet rétroactif.

71. Il en va *mutatis mutandis* de l'article 12, alinéa 6 LGZD. En effet, comme cela a été exposé précédemment, cet article renvoie non pas à l'alinéa 1 de l'article 12 mais à date visée à l'alinéa 5.

Les autorités chargées de l'application de l'article 12, alinéa 6 LGZD devront donc 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<sup>er</sup> 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 ».*

La problématique de l'interprétation de cette disposition transitoire est donc circonscrite à un délai échéant le 23 mai 2017 (voire un peu plus tard en cas de prolongation du délai), au-delà duquel elle sera sans objet.

Au besoin, si le Grand Conseil l'estime nécessaire, cette disposition pourra faire l'objet d'une rectification matérielle.

72. Le texte de l'initiative prévoit des dispositions transitoires réglant l'entrée en vigueur des articles topiques de la LGZD mais non en ce qui concerne la LDTR.

Certes, la modification de l'article 39, alinéa 4, lettre a LDTR a un objectif de coordination avec l'article 8A LGZD mais il n'empêche que la mention d'une disposition d'entrée en vigueur dans la LDTR aurait été préférable pour une question de clarté.

Par conséquent, la date d'entrée en vigueur de l'article 39, alinéa 4, lettre a LDTR devra, au besoin, recevoir la même interprétation que celle de l'article 8A LGZD.

73. L'article 3 de l'initiative stipule « *que la présente loi entre en vigueur le lendemain de son approbation en votation populaire ».*

74. Selon l'article 77, alinéa 1 LEDP, le Conseil d'Etat valide par voie d'arrêté les opérations électorales à l'expiration du délai de recours et, le cas échéant, après la liquidation des recours, à l'exception de l'élection du Grand Conseil et au Conseil national. L'article 12, alinéa 1 LFPP stipule quant à lui que les lois constitutionnelles et les lois acceptées par le corps électoral sont promulguées dans le plus bref délai après la validation des opérations électorales.

75. Il apparaît que la date d'entrée en vigueur de l'IN 156 est incompatible avec ces dispositions. Cette incompatibilité n'a toutefois *in casu* aucune incidence concrète sur la mise en œuvre de l'initiative, au vu de l'analyse de l'article 12 LGZD ci-avant et des dates de prise d'effet des mesures proposées.

L'article 3 souligné devra par conséquent recevoir une interprétation à la lumière des articles 77, alinéa 1 LEDP et 12, alinéa 1 LFPP. Dans cette stricte mesure, cet article sera considéré comme valide. Cela étant, il serait préférable d'éviter l'insertion de telles

clauses, qui peuvent poser des problèmes de rétroactivité avec pour conséquence le risque d'être invalidées.

76. En conclusion, l'IN 156 ne pose pas de problème de rétroactivité.
77. Reste à examiner la conformité au droit supérieur cantonal.
78. L'article 34 Cst-GE garantit la propriété. Il ne confère cependant pas une protection plus étendue que la Constitution fédérale, de sorte qu'il n'est pas nécessaire de l'examiner.
79. L'article 35 Cst-GE garantit la liberté économique. Cette disposition confère elle aussi une protection similaire à celle de l'article 27 Cst. féd..
80. Les règles d'aménagement font l'objet de plusieurs lois d'application, la principale étant la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987 (LaLAT; L 1 30).

En application de l'article 18, alinéa 1 LAT précité, le canton de Genève a adopté les « zones de développement » au sens de l'article 12, alinéa 4 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987 (LaLAT; L 1 30). Selon l'article 30 LaLAT, ces zones sont régies, selon leur affectation, par la LGZD, et par la loi générale sur les zones de développement industriel ou d'activités mixtes, du 13 décembre 1984 (LZIAM; L 1 45).

En matière de logement, le droit genevois comprend plusieurs textes dédiés, dont notamment la *section I 4* du recueil systématique genevois.

81. En vertu des règles générales de conflit (*lex posterior derogat anteriori; lex specialis derogat generali*), une initiative législative cantonale formulée peut contredire, directement ou indirectement, d'autres dispositions législatives cantonales. De ce point de vue, une initiative législative cantonale ne pourrait être invalidée en raison de sa contrariété aux autres textes législatifs cantonaux.
82. Il n'est par conséquent pas nécessaire d'examiner la conformité de l'IN 156 avec le reste du droit cantonal.
83. En conclusion, l'IN 156 ne pose pas de problème de comptabilité avec le droit constitutionnel cantonal.

#### Exécutabilité

84. L'exigence d'exécutabilité implique, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, qu'il ne se justifie pas de demander au peuple de se prononcer sur un sujet qui n'est pas susceptible d'être exécuté. L'invalidation ne se justifie toutefois que dans les cas les plus évidents. L'obstacle à la réalisation doit être insurmontable : une difficulté relative est insuffisante, car c'est avant tout aux électeurs qu'il appartient d'évaluer les avantages et les inconvénients qui pourraient résulter de l'acceptation de l'initiative (Arrêt du Tribunal fédéral 1P.52/2007 du 4 septembre 2007, consid. 3.1).
85. En admettant que l'initiative soit acceptée, les mesures envisagées auraient pour conséquence que les personnes désireuses d'acquérir un logement destiné à la vente au sens de l'article 5, alinéa 1, lettre b LGZD devraient l'occuper. Si ce logement est loué, ces personnes se verraient en principe refuser une éventuelle revente durant la période de contrôle, sauf justes motifs.
86. En l'espèce, ces mesures sont réalisables de sorte que l'IN 156 respecte l'exigence d'exécutabilité.
87. En conclusion, les conditions de validité de l'initiative sont toutes réalisées. L'IN 156 sera donc déclarée valide.
88. Conformément à l'article 92A, alinéas 2 à 4 de la loi sur l'exercice des droits politiques du 15 octobre 1982 (LEDP; A 5 05), le présent arrêté sera notifié aux initiants, transmis au Grand Conseil et publié dans la FAO.

Par ces motifs,

## ARRÊTE :

L'initiative populaire cantonale 156 « Halte aux magouilles immobilières, OUI à la loi Longchamp ! » est déclarée valide.

Le présent arrêté est susceptible d'un recours à la chambre constitutionnelle de la Cour de justice, rue du Mont-Blanc 18, case postale 1956, 1211 Genève 1, dans un délai de 30 jours dès sa notification (art. 62, al. 1, let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985, LPA, E 5 10, et 130B, al. 1, let. c de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010, LOJ, E 2 05).

Communiqué à :  
Comité d'initiative  
Grand Conseil 2 ex.  
CHA/DAJ  
FAO  
TOUS

1 ex.  
1 ex.  
1 ex.  
1 ex.



Certifié conforme,

La chancelière d'Etat.