

## Initiative populaire cantonale

### « Construisons des logements pour toutes et tous : Une priorité en période de pénurie ! »

Le comité d'initiative « Construisons des logements pour toutes et tous » a lancé l'initiative législative cantonale formulée et intitulée « Construisons des logements pour toutes et tous : Une priorité en période de pénurie ! », 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>23 septembre 2016</b> |
| 2. Arrêté du Conseil d'Etat au sujet de la validité de l'initiative, <b>au plus tard le</b> .....  | <b>23 janvier 2017</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>23 janvier 2017</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> .... | <b>23 septembre 2017</b> |
| 5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, <b>au plus tard le</b> .....                                    | <b>23 septembre 2018</b> |

## **Initiative populaire cantonale**

**« Construisons des logements pour toutes et tous : Une priorité en période de pénurie ! »**

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 d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT) du 4 juin 1987 ayant la teneur suivante :

### **Art. 12A Modification de zone en période de pénurie de logement (nouveau)**

En période de pénurie de logements, soit lorsque le taux de logements vacants est inférieur à 2%, et afin de favoriser la création de logements répondant aux besoins prépondérants de la population, le Conseil d'Etat ne peut proposer que des modifications de limites de zones soumises à la loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957, à l'exception des périmètres qui ne sont pas destinés au logement.

***EXPOSÉ DES MOTIFS***

*Néant.*

7244-2016

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

## ARRÊTÉ

relatif à la validité de  
l'initiative populaire cantonale 162  
« Construisons des logements pour toutes et tous :  
Une priorité en période de pénurie ! »

18 janvier 2017

## LE CONSEIL D'ÉTAT

### I. EN FAIT

1. Par courrier du 8 mars 2016, le comité d'initiative a informé le Conseil d'Etat du lancement d'une initiative législative « *Construisons des logements pour toutes et tous : Une priorité en période de pénurie !* » (ci-après : l'IN 162) et lui a transmis un spécimen de la formule destinée à recevoir les signatures.
2. Par le biais de cette initiative, les initiants proposaient de modifier la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987 (RS/GE L 1 30 ; LaLAT), par un nouvel article 12A :  
*« Art. 12A Modification de zone en période de pénurie de logement (nouveau)*  
*En période de pénurie de logements, soit lorsque le taux de logements vacants est inférieur à 2%, et afin de favoriser la création de logements répondant aux besoins prépondérants de la population, le Conseil d'Etat ne peut proposer que des modifications de limites de zones soumises à la loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957, à l'exception des périmètres qui ne sont pas destinés au logement. »*
3. Le 14 mars 2016, le service des votations et élections (ci-après : SVE) a approuvé la formule de récolte de signatures.

4. Le lancement et le texte de l'IN 162 ont été publiés dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève (ci-après : FAO) du 15 mars 2016. Cette publication précisait que le délai de récolte des signatures arriverait à échéance le 15 juillet 2016.
5. Le comité d'initiative a déposé les listes de signatures auprès du SVE, le 14 juillet 2016.
6. Par arrêté du 21 septembre 2016, publié dans la FAO du 23 septembre 2016, 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, le Conseil d'Etat 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 23 janvier 2017.
7. Par courrier du 5 octobre 2016, 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 162, à lui faire part de sa détermination, en particulier sur les points suivants :
  - le principe de clarté, concernant la portée des termes « *le Conseil d'Etat ne peut proposer que* » ;
  - le principe de la clarté, concernant les catégories de logement visées par la pénurie de logements.
8. Un délai au 4 novembre 2016 était imparti au comité d'initiative pour répondre et faire part de toutes autres observations qu'il jugerait utiles.
9. Par courrier du 4 novembre 2016, reçu anticipé par copie scan le jour-même, le comité d'initiative, par le biais de sa mandataire, a répondu à la chancelière d'Etat. En substance, le comité a expliqué que :
  - les termes « *le Conseil d'Etat ne peut proposer que* » doivent être compris comme une interdiction quelle que soit l'entité à l'origine de la proposition de déclassement ;
  - la pénurie de logements doit être comprise comme visant toutes les catégories de logements.
10. Les détails de cette prise de position seront, en tant que de besoin, discutés dans la partie en droit du présent arrêté.

## II. EN DROIT

### A. Compétence du Conseil d'Etat

1. La validité d'une initiative populaire cantonale est examinée par le Conseil d'Etat (art. 60, al. 1 de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 (RS/GE A 2 00 ; Cst-GE)).
2. Les conditions de validité d'une initiative sont au nombre de trois et comprennent l'unité du genre (art. 60, al. 2 Cst-GE), l'unité de la matière (art. 60, al. 3 Cst-GE) et la conformité au droit (art. 60, al. 4 Cst-GE).
3. A ces conditions s'ajoute 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 de la Constitution fédérale, du 18 avril 1999 (RS 101 ; 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. 8.1 ; Arrêt du Tribunal fédéral 1C\_659/2012 du 24 septembre 2013, consid. 5.1).

4. Enfin, la dernière condition de validité est que les initiatives doivent être exécutoires (Arrêt du Tribunal fédéral 1P.454/2006 du 22 mai 2007, consid. 3.1 ; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. I, Stämpfli Editions SA, Berne (2013), 3<sup>ème</sup> éd., § 856).

#### B. Forme de l'initiative

5. L'article 57, alinéa 1 Cst-GE permet de soumettre au Grand Conseil une proposition législative dans toutes les matières de la compétence de ses membres.
6. Aux termes de l'article 57, alinéa 2 Cst-GE, l'initiative peut être rédigée de toutes pièces (initiative formulée) ou conçue en termes généraux (initiative non formulée). Une initiative partiellement formulée est considérée comme non formulée.
7. La nouvelle constitution genevoise ne soumet ainsi plus la validité d'une initiative législative à l'unité de forme (cf. T. TANQUEREL, Rapport sectoriel 202 « Instruments de démocratie directe » de la commission 2 « Les droits politiques (y compris révision de la constitution) », du 30 avril 2010, p. 40).
8. En l'espèce, l'IN 162 propose l'ajout d'un article limitant de la marge de manœuvre du Conseil d'Etat en matière de modification de zones, en cas de pénurie de logement.
9. Le texte de l'IN 162 peut ainsi être directement inséré dans la LaLAT.
10. Partant, il faut considérer qu'il s'agit bien d'une initiative formulée.

#### C. Unité du genre

11. L'initiative qui ne respecte pas l'unité du genre est déclarée nulle (art. 60, al. 2 Cst-GE).
12. 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 ; GRODECKI, L'initiative populaire cantonale et municipale à Genève, Schulthess, Genève-Zurich-Bâle (2008), § 995).
13. En l'espèce, l'IN 162 porte sur une modification de la LaLAT, par l'ajout d'un nouvel article. Il n'y a donc pas de mélange des niveaux normatifs.
14. Par conséquent, l'IN 162 respecte le principe de l'unité de genre.

#### D. Unité de la matière

15. 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. A défaut, ou si le non-respect de l'unité de la matière était manifeste d'emblée,

l'initiative est déclarée nulle (art. 60, al. 3 Cst-GE). 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 (AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, op. cit., § 862).

16. 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, figurant à l'article 34, alinéa 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'un objet soumis 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. L'unité de la matière est une notion relative qui doit être appréciée en fonction des circonstances concrètes (ATF 137 I 200, consid. 2.2, et les références citées ; ATF 130 I 185, consid. 3, et les références citées).
17. Ce principe s'impose par ailleurs de façon plus rigoureuse aux projets issus d'une initiative populaire qu'à ceux proposés par l'autorité : en effet, la règle veut aussi empêcher que les auteurs de l'initiative puissent réunir des partisans de réformes différentes et atteindre ainsi plus aisément le nombre de signatures requis, en risquant cependant de donner un reflet inexact de l'opinion populaire (ATF 123 I 63, consid. 4b, et les références citées).
18. Une autre distinction peut être faite : les initiatives entièrement rédigées sont traitées de façon plus stricte, au regard de la règle de l'unité de la matière, que les propositions conçues en termes généraux, lesquelles nécessitent encore l'élaboration d'un texte par le parlement ; le parlement dispose en effet d'une certaine marge de manœuvre et il peut, le cas échéant, corriger le vice en rédigeant les dispositions voulues. Il faut interpréter l'article 60, alinéa 3 Cst-GE, qui consacre le principe de l'unité de la matière en droit cantonal genevois, à la lumière de ces principes (ATF 123 I 63, consid. 4b, et les références citées).
19. Une initiative se présentant comme un ensemble de propositions diverses, certes toutes orientées vers un même but, mais recouvrant des domaines aussi divers qu'une politique économique, une réforme fiscale, le développement de la formation, la réduction du temps de travail, la réinsertion des sans-emploi, etc., viole la règle de l'unité de la matière. En revanche, une initiative populaire peut mettre en œuvre des moyens variés, pour autant que ceux-ci soient rattachés sans artifice à l'idée centrale défendue par les initiants. L'unité de la matière fait ainsi défaut lorsque l'initiative présente en réalité un programme politique général, lorsqu'il n'y a pas de rapport suffisamment étroit entre les différentes propositions, ou encore lorsque celles-ci sont réunies de manière artificielle ou subjective (ATF 130 I 185, consid. 3.2, et les références citées).
20. Exposé de manière positive, cela signifie que l'unité de la matière est respectée lorsque (GRODECKI, op. cit., § 1015) :
  - une initiative poursuit un seul but ;
  - une initiative concerne une seule thématique dont tous les objets sont en étroite connexité.
21. C'est à la lumière de ces principes qu'il faut interpréter l'article 60, alinéa 3 Cst-GE (ATF 123 I 63, consid. 4b, et les références citées).
22. En l'espèce, l'initiative n'est formée que d'un seul article, proposant un principe unique en des circonstances particulières : une restriction à la marge de manœuvre que

possède le Conseil d'Etat en matière de modification de zones, lors d'une pénurie de logements.

23. La restriction proposée – laisser comme unique possibilité une modification de zones de développement destinées à créer des logements – a, par ailleurs, un lien évident avec la condition posée – situation de pénurie de logements – dans laquelle elle doit s'appliquer.
24. Partant, le principe de l'unité de la matière est respecté.

#### E. Principe de clarté

25. L'exigence de clarté du texte d'une initiative populaire 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 définie 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 par trop imprécis (ATF 133 I 110, consid. 8 ; Arrêt du Tribunal fédéral 1C\_659/2012 du 24 septembre 2013, consid. 5.1).
26. 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).
27. Le Tribunal fédéral a jugé que la volonté des initiants n'était pas décisive pour l'examen de la validité d'une initiative. Il convient de se fonder sur la lettre de l'initiative, le texte explicatif pouvant néanmoins être pris en compte. Le souhait des initiants lorsqu'ils ont déposé leur texte n'est ainsi pas déterminant et la portée de l'initiative doit être examinée objectivement (GRODECKI, op. cit., § 989, et références citées).
28. Cela étant, le Tribunal fédéral a, dans un arrêt plus récent, déclaré non valide une initiative populaire cantonale rédigée car la volonté des initiants, clairement exprimée en particulier dans le formulaire de récolte des signatures, violait le droit supérieur. L'initiative concernée visait à compléter la loi sur l'école publique par un article interdisant l'utilisation de certains manuels scolaires religieux. Même si l'article était formulé de manière neutre, la volonté des initiants était d'interdire exclusivement les fondements écrits d'une seule religion (Arrêt du Tribunal fédéral 1C\_127/2013 du 28 août 2013, consid. 5 à 9, résumé in JdT 2014 I p. 237).
29. Dans cette affaire, le Tribunal fédéral a notamment considéré que, bien que la volonté des initiants ne soit pas seule décisive pour l'interprétation d'une initiative populaire, l'interprétation doit tenir compte de la volonté claire des initiants et des citoyens qui ont signé l'initiative. Le résultat de cette interprétation doit demeurer compatible avec l'objectif fondamental de la démarche. La validité de l'initiative ne peut pas être reconnue s'il faut lui attribuer un contenu qui ne réponde plus au motif fondamental des auteurs, tels que les signataires ont également pu le comprendre. Il a déjà été jugé que la nature d'une initiative ne peut pas être profondément modifiée lors de l'interprétation, parce que la volonté exprimée par les signataires s'en trouverait détournée. Une interprétation contredisant le sens originel du texte, et avec lui les attentes qu'il a éveillées, est inadmissible (Arrêt du Tribunal fédéral 1C\_127/2013 du 28 août 2013, consid. 7.2.4, résumé in JdT 2014 I p. 237).
30. En l'espèce, deux éléments du texte de l'IN 162 peuvent potentiellement soulever des interrogations : il s'agit de la portée de la restriction dans la marge de manœuvre du Conseil d'Etat ainsi que du type de logements visés par l'hypothèse de pénurie.

31. S'agissant des termes « *le Conseil d'Etat ne peut proposer que* », le comité d'initiative a précisé que cela visait à couvrir non seulement les propositions dont l'exécutif cantonal serait lui-même à l'origine mais aussi toute proposition – quelle qu'en soit l'entité qui serait à son origine. Il convient ainsi de comprendre ces termes comme une interdiction faite au Conseil d'Etat, aussi longtemps que celui-ci doit prendre position dans le processus.
32. Le texte de l'IN 162 approuvé par le SVE et publié dans la FAO n'était pas accompagné d'exposé des motifs, contrairement à la formule que les initiants ont ensuite distribuée pour la collecte des signatures. Les brèves lignes explicatives figurant au dos des formules signées ne donnent d'ailleurs aucun élément d'interprétation supplémentaire sur ce point.
33. Cela étant, si une lecture mot à mot du texte de l'initiative laisse la place à l'ambiguïté de savoir si le Conseil d'Etat ne serait pas uniquement restreint en cas de proposition dont il serait lui-même à l'origine, des éléments significatifs mis en évidence par les initiants – « *Une priorité en période de pénurie!* » et « *afin de favoriser la création de logements répondant aux besoins prépondérants de la population* », notamment – démontrent que la seule lecture conséquente – et que l'on doit admettre avoir été celle des signataires de l'initiative – consiste en celle présentée par le comité d'initiative dans son courrier du 4 novembre 2016.
34. Pour ce qui est du type de logements visés par la condition de pénurie que pose l'article 12A de l'initiative, dans sa réponse du 4 novembre 2016, le comité d'initiative a exposé que le taux de toutes catégories de logements confondues ne devait pas être inférieur à 2%.
35. Conformément à l'article 1, alinéa 1 du règlement relatif à la pénurie en matière d'habitations et de locaux commerciaux, du 27 juin 1990 (RS/GE I 4 45.06 ; RPHLC), la pénurie de logements est considérée par catégorie. L'arrêté déterminant les catégories de logements où sévit la pénurie en vue de l'application de l'article 207 de la loi d'application du code civil suisse et d'autres lois fédérales en matière civile, du 13 janvier 2016 (RS/GE I 4 45.07 ; ArCAP), définit également la pénurie de logements, catégorie par catégorie. Un considérant n° 4 ArCAP indique toutefois le taux moyen de vacance estimé à Genève.
36. C'est ainsi à cette dernière notion que semble vouloir se référer le comité d'initiative et ainsi que doit être comprise la lettre du texte de l'initiative.
37. Il est vrai que le lien entre la pénurie de logements toutes catégories confondues et les besoins prépondérants de la population pourraient ne pas se recouper totalement. En effet, il pourrait théoriquement y avoir pénurie pour des catégories de logement qui n'intéresseraient que peu de monde mais qui ramèneraient la moyenne générale du taux de pénurie à moins de 2%. Cela relève, toutefois, de questions d'opportunité du choix d'une telle référence – lesquelles ne sont pas examinées ici – et ne remettent pas en cause l'unité de la matière avec le lien évident entre la condition et la mesure (voir § 24 *supra*) et la clarté de l'initiative.
38. En conséquence, le contenu de l'IN 162 est clair, de sorte que le corps électoral comprend sa portée et peut exprimer clairement et librement son opinion.
39. Partant, le principe de clarté est respecté.

#### F. Conformité au droit

40. 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 (art. 60, al. 4 Cst-GE).

41. Cette disposition codifie les principes généraux en matière de droits politiques 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; Arrêt du Tribunal fédéral 1C\_357/2009 du 8 avril 2010, consid. 2.1). En vertu du principe de la primauté du droit fédéral ancré à l'article 49, alinéa 1 Cst. féd., les cantons ne sont pas autorisés à légiférer dans les matières exhaustivement réglementées par le droit fédéral. Dans les autres domaines, ils peuvent édicter des règles de droit, pour autant qu'elles ne violent ni le sens ni l'esprit du droit fédéral et qu'elles n'en compromettent pas la réalisation (ATF 134 I 125, consid. 2.1; ATF 133 I 286, consid. 3.1, et les arrêts cités).

*a) Le principe d'interprétation conforme (in dubio pro populo)*

42. Selon la pratique constante, l'autorité appelée à statuer sur la validité matérielle 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, l'initiative doit être déclarée valable et être soumise au peuple. L'interprétation conforme doit permettre d'éviter autant que possible les déclarations d'invalidité. 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.), selon lequel une intervention étatique doit porter l'atteinte la plus restreinte possible aux droits des citoyens. Les décisions d'invalidation doivent autant que possible être limitées, en retenant la solution la plus favorable aux initiants (ATF 138 I 131, consid. 3 (non publié); Arrêts du Tribunal fédéral 1C\_357/2009 du 8 avril 2010, consid. 2.2, 1P.541/2006 du 28 mars 2007, consid. 2.5, 1P.451/2006 du 28 février 2007, consid. 2.1, et 1P.129/2006 du 18 octobre 2006, consid. 3.1; ATF 128 I 190, consid. 4; ATF 125 I 227, consid. 4a).
43. 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 qui, d'autre part, apparaît, dans le cadre de l'interprétation conforme, la plus compatible avec le droit supérieur fédéral et cantonal (ATF 129 I 392, consid. 2.2). Si l'on peut attribuer à l'initiative un sens qui ne la fait pas clairement apparaître comme inadmissible, alors l'initiative doit être déclarée valable et soumise au vote du peuple (ATF 139 I 292, consid. 5.7).
44. S'agissant des principes d'interprétation reconnus, également applicables en matière d'interprétation du texte d'une initiative ainsi que cela ressort des jurisprudences précitées, selon une jurisprudence constante du Tribunal fédéral, la loi s'interprète en premier lieu d'après sa lettre (interprétation littérale). Si le texte légal n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, le juge recherchera la véritable portée de la norme en la dégagant de sa relation avec d'autres dispositions légales, de son contexte (interprétation systématique), du but poursuivi, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique), ainsi que de la volonté du législateur telle qu'elle ressort notamment des travaux préparatoires (interprétation historique) (ATF 138 II 557, consid. 7.1; ATF 138 II 105, consid. 5.2; ATF 132 V 321, consid. 6; ATF 129 V 258, consid. 5.1, et les références citées). Le Tribunal fédéral utilise les diverses méthodes d'interprétation de manière pragmatique,

sans établir entre elles un ordre de priorité hiérarchique (ATF 138 II 217, consid. 4.1 ; ATF 133 III 175, consid. 3.3.1 ; ATF 125 II 206, consid. 4a ; ATA/422/2008 du 26 août 2008, consid. 7). Enfin, si plusieurs interprétations sont admissibles, il faut choisir celle qui est conforme à la Constitution fédérale (ATF 119 la 241, consid. 7a, et les références citées).

45. Il s'agit en définitive d'éviter autant que possible les déclarations d'invalidité (GRODECKI, op. cit., § 990, et les références citées).

*b) Le principe de la primauté du droit fédéral*

46. D'une manière générale, une initiative populaire cantonale ou communale, quelle que soit sa formulation, doit respecter les conditions matérielles qui lui sont imposées et ne doit, en particulier, rien contenir de contraire au droit supérieur, qu'il soit cantonal, intercantonal, fédéral ou international (ATF 138 I 131, consid. 3 (non publié), et les références citées ; ATF 133 I 110, consid. 4.1, et les références citées).
47. En vertu du principe de la force dérogoaire du droit fédéral ancré à l'article 49, alinéa 1 Cst. féd., les cantons ne sont pas autorisés à légiférer dans les matières exhaustivement réglementées par le droit fédéral. Dans les autres domaines, ils peuvent édicter des règles de droit pour autant qu'elles ne violent ni le sens ni l'esprit du droit fédéral, et qu'elles n'en compromettent pas la réalisation (ATF 138 I 131, consid. 3.1 (non publié), et les références citées ; ATF 134 I 125, consid. 2.1 ; ATF 133 I 286, consid. 3.1, et les références citées).
48. L'article 49, alinéa 1 Cst. féd. fait ainsi obstacle à l'adoption ou à l'application de règles cantonales qui éludent des prescriptions de droit fédéral ou qui en contredisent le sens ou l'esprit, notamment par leur but ou par les moyens qu'elles mettent en œuvre, ou qui empiètent sur des matières que le législateur fédéral a réglementées de façon exhaustive. L'existence ou l'absence d'une législation fédérale exhaustive constitue donc le premier critère pour déterminer s'il y a conflit avec une règle cantonale. Toutefois, même si la législation fédérale est considérée comme exhaustive dans un domaine donné, une loi cantonale peut subsister dans le même domaine si elle poursuit un autre but que celui recherché par le droit fédéral (ATF 133 I 110, consid. 4.1, et les références citées ; ATF 130 I 82, consid. 2.2 ; ATF 128 I 295, consid. 3b ; ATF 127 I 60, consid. 4a, et les références citées). Dans ce dernier cadre, les incidences indirectes sur un domaine dans lequel la Confédération a légiféré de manière exhaustive ne violent ainsi le droit fédéral que dans la mesure où la loi cantonale aurait pour effet d'entraver la réalisation des objectifs poursuivis par la législation fédérale (ATF 133 I 110, consid. 4.5).
49. Le principe de la force dérogoaire n'est pas non plus violé dans la mesure où la loi cantonale vient renforcer l'efficacité de la réglementation fédérale. Ce n'est que lorsque la législation fédérale exclut toute réglementation dans un domaine particulier que le canton perd la compétence d'adopter des dispositions complétives, quand bien même celles-ci ne contrediraient pas le droit fédéral ou seraient même en accord avec celui-ci (ATF 133 I 110, consid. 4.1, et les références citées ; ATF 130 I 82, consid. 2.2 ; ATF 128 I 295, consid. 3b ; ATF 127 I 60, consid. 4a, et les références citées).
50. En vertu de l'article 3 Cst. féd., les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération (ATF 140 I 218, consid. 5.4, et les références citées).
51. La grande majorité des dispositions constitutionnelles attributives de compétences permettent à la Confédération non seulement de légiférer, mais d'épuiser la matière en adoptant une réglementation exhaustive. L'entrée en vigueur de cette dernière

supprime, conformément au principe de la primauté du droit fédéral qu'énonce l'article 49, alinéa 1 Cst. féd., toute compétence cantonale correspondante. Les cantons ne peuvent alors plus adopter ou appliquer de règles contraires à la législation fédérale (AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, op. cit., § 1064).

52. C'est là que se manifeste la caractéristique principale de cette catégorie de compétences fédérales, dites non limitées aux principes : la possibilité, pour le législateur fédéral, de faire le tour du domaine, de tout dire sur un sujet et d'évincer ainsi toute règle cantonale autonome (AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, op. cit., § 1065).
53. Dans les domaines – nombreux – où la Confédération jouit d'une compétence concurrente non limitée aux principes, les cantons conservent donc des compétences provisoires qui ne deviennent caduques qu'au moment où la Confédération a légiféré de manière exhaustive, et donc, a épuisé la matière (MALINVERNI, Le droit comparé dans le contexte fédéral suisse, *in* : Revue internationale de droit comparé, Vol. 40, N°3, Juillet-septembre 1988, pp. 591 et 593).
54. Savoir si tel est le but et l'effet d'une législation donnée relève de l'interprétation, qui ne peut pas se fonder sur le seul texte constitutionnel, mais doit descendre dans les profondeurs de la législation fédérale, y compris parfois des ordonnances du Conseil fédéral. Le plus souvent, cette interprétation révélera d'ailleurs qu'il subsiste des espaces législatifs plus ou moins larges pour les cantons. Plus rarement, la doctrine et la jurisprudence arrivent à la conclusion que la législation fédérale doit être considérée comme exhaustive. Lorsque tel est le cas, les cantons ne disposent plus de compétences propres au sens de l'article 3 Cst. féd.. S'il arrive néanmoins qu'ils édictent certaines règles en ces matières, c'est sur la base d'habilitations expresses qui figurent alors dans la législation fédérale. On parle à ce sujet de compétences déléguées (AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, op. cit., § 1065).
55. Dans certains cas, l'absence de réglementation fédérale peut avoir la même conséquence, pour les cantons, que l'adoption d'une législation exhaustive. Lorsque le législateur fédéral n'a délibérément pas voulu régler un certain domaine, on se trouve en présence d'un silence qualifié qui lie les cantons, en ce sens que ces derniers sont privés de toute compétence législative. Dans le domaine de la politique étrangère, par exemple, le fait que la Confédération a décidé de ne pas entreprendre une certaine action ne permet pas aux cantons de le faire à sa place (AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, op. cit., § 1066).

*c) La conformité de l'IN 162 au droit supérieur*

i) Conformité au droit international

56. La matière concernée par l'IN 162 ne fait pas l'objet d'une convention internationale, de sorte que l'IN 162 respecte le droit international.

ii) Conformité au droit fédéral

57. La Constitution fédérale ne prévoit pas de compétence générale de la Confédération en matière d'aménagement du territoire.
58. L'article 75 Cst. féd. prévoit que :

« <sup>1</sup> La Confédération fixe les principes applicables à l'aménagement du territoire. Celui-ci incombe aux cantons et sert une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire.

<sup>2</sup> La Confédération encourage et coordonne les efforts des cantons et collabore avec eux.

<sup>3</sup> Dans l'accomplissement de leurs tâches, la Confédération et les cantons prennent en considération les impératifs de l'aménagement du territoire. ».

59. En vertu de l'article 22quater aCst. féd., adopté en 1969 et repris par la suite à l'article 75 Cst. féd., la Confédération édicte par la voie législative des principes applicables aux plans d'aménagement que les cantons seront appelés à établir en vue d'assurer une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire. L'aménagement du territoire reste ainsi de la compétence des cantons, la Confédération pouvant en revanche poser des principes généraux en cette matière. En l'état actuel de la législation, il appartient donc aux cantons et aux communes de procéder à l'affectation de leur territoire en différentes zones (ATF 103 la 329, consid. 4b).
60. La Confédération a concrétisé sa compétence notamment par la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 22 juin 1979 (RS 700 ; LAT) et par l'ordonnance sur l'aménagement du territoire, du 28 juin 2000 (RS 700.1 ; OAT).
61. Les grands principes à respecter en matière d'aménagement du territoire sont définis à l'article 3 LAT :

« <sup>1</sup> Les autorités chargées de l'aménagement du territoire tiennent compte des principes suivants.

<sup>2</sup> Le paysage doit être préservé. Il convient notamment :

- a. de réserver à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables, en particulier, les surfaces d'assolement ;
- b. de veiller à ce que les constructions prises isolément ou dans leur ensemble ainsi que les installations s'intègrent dans le paysage ;
- c. de tenir libres les bords des lacs et des cours d'eau et de faciliter au public l'accès aux rives et le passage le long de celles-ci ;
- d. de conserver les sites naturels et les territoires servant au délassement ;
- e. de maintenir la forêt dans ses diverses fonctions.

<sup>3</sup> Les territoires réservés à l'habitat et à l'exercice des activités économiques seront aménagés selon les besoins de la population et leur étendue limitée. Il convient notamment :

- a. de répartir judicieusement les lieux d'habitation et les lieux de travail et de les planifier en priorité sur des sites desservis de manière appropriée par les transports publics ;
- a<sup>bis</sup>. de prendre les mesures propres à assurer une meilleure utilisation dans les zones à bâtir des friches, des surfaces sous-utilisées ou des possibilités de densification des surfaces de l'habitat ;
- b. de préserver autant que possible les lieux d'habitation des atteintes nuisibles ou incommodes, telles que la pollution de l'air, le bruit et les trépidations ;
- c. de maintenir ou de créer des voies cyclables et des chemins pour piétons ;
- d. d'assurer les conditions dont dépend un approvisionnement suffisant en biens et services ;
- e. de ménager dans le milieu bâti de nombreux aires de verdure et espaces plantés d'arbres.

<sup>4</sup> Il importe de déterminer selon des critères rationnels l'implantation des constructions et installations publiques ou d'intérêt public. Il convient notamment :

- a. de tenir compte des besoins spécifiques des régions et de réduire les disparités choquantes entre celles-ci ;
- b. de faciliter l'accès de la population aux établissements tels qu'écoles, centres de loisirs et services publics ;
- c. d'éviter ou de maintenir dans leur ensemble à un minimum les effets défavorables qu'exercent de telles implantations sur le milieu naturel, la population et l'économie. »

62. Le droit fédéral comprend notamment des règles générales sur les plans d'affectation (art. 14 ss LAT), qui délimitent en premier lieu les zones à bâtir (art. 15 LAT), les zones agricoles (art. 16 ss LAT) et les zones à protéger (art. 17 LAT). Conformément à l'article 18 alinéa 1 LAT, le droit cantonal peut prévoir d'autres zones d'affectation. C'est ce qui a été fait dans le canton de Genève avec l'adoption des « zones de développement » au sens de l'article 12, alinéa 4 de la loi d'application de la LAT (Arrêt du Tribunal fédéral 1C\_558/2009 du 25 mai 2010, consid. 3.1).

63. Dans le cadre de l'examen de l'IN 128 « 15'000 logements pour sortir Genève de la crise », le Tribunal fédéral a rappelé les principes suivants :

*« S'il est en principe admis qu'une initiative populaire puisse tendre à une modification de la planification existante, elle doit néanmoins s'inscrire dans le cadre des procédures mises en place par le droit fédéral et respecter les exigences formelles et matérielles du droit fédéral de l'aménagement du territoire et de la législation spéciale qui prévalent en pareil cas [...].*

*Le droit fédéral prévoit divers instruments en vue de coordonner et de concrétiser les buts et les principes applicables à l'aménagement du territoire au sens de l'art. 75 Cst. Il s'agit des plans directeurs (art. 6 ss LAT et 4 ss OAT), des conceptions et des plans sectoriels (art. 13 LAT et 14 ss OAT), des plans d'affectation généraux ou spéciaux (art. 14 ss LAT), des plans prévus par des lois spéciales, tels que le plan de mesures en matière de pollutions atmosphériques (art. 44a LPE), et des plans d'équipement (art. 31 OAT). Les plans directeurs définissent la façon de coordonner les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire, compte tenu du développement souhaité et l'ordre dans lequel il est envisagé d'exercer ces activités et les moyens à mettre en œuvre (art. 8 LAT). Ils sont contraignants pour les autorités (art. 9 LAT) et notamment pour celles chargées de la planification locale qui doivent en tenir compte dans l'élaboration des plans d'affectation. Les conceptions et les plans sectoriels doivent permettre à la Confédération de planifier et de coordonner celles de ses activités qui ont des effets importants sur le territoire et l'environnement (art. 13 LAT et 14 al. 1 OAT). Ils définissent les objectifs visés dans le domaine en question et la manière de les faire concorder entre eux et avec ceux de l'organisation du territoire. Ils fixent les priorités, les modalités et les moyens envisagés pour exercer les activités à incidence spatiale ressortant de la compétence de la Confédération (art. 14 al. 2 OAT). Ils ont force obligatoire pour les autorités (art. 22 al. 1 OAT). Quant aux plans d'affectation, ils déterminent le mode, le lieu et la mesure de l'utilisation admissible du sol (art. 14 LAT). Ils ont force obligatoire tant pour les autorités que pour les particuliers (art. 21 al. 1 LAT).*

*Les autorités en charge de l'aménagement du territoire bénéficient d'une importante liberté d'appréciation dans l'accomplissement de leurs tâches (art. 2 al. 3 LAT) et notamment dans leurs tâches de planification. Cette liberté d'appréciation n'est pas totale. Elle doit s'exercer en tenant compte des objectifs et des lignes directrices mentionnés dans le plan directeur cantonal (art. 8 LAT et 4 ss OAT) ainsi que dans les*

conceptions et les plans sectoriels de la Confédération (art. 13 LAT et 14 ss OAT). L'autorité de planification doit en outre se conformer aux buts et aux principes d'aménagement du territoire tels qu'ils résultent de la Constitution (art. 75 Cst.) et de la loi (art. 1er et 3 LAT). Elle doit également prendre en considération les exigences découlant des autres dispositions du droit fédéral de la protection de l'environnement au sens large et plus particulièrement de la loi sur la protection de l'environnement et ses ordonnances d'application, de la loi forestière, de la loi sur les eaux ou encore de la loi sur la protection de la nature et des sites [...]. Enfin, elle doit suivre les critères posés aux art. 15 à 17 LAT et tenir compte des autres zones prévues par le droit cantonal conformément à l'art. 18 LAT dans la délimitation concrète des zones à bâtir et des zones non constructibles. Une appréciation correcte de ces principes implique une pesée globale de tous les intérêts en présence (art. 3 OAT) » (Arrêt du Tribunal fédéral 1P.387/2006 du 19 septembre 2007, consid. 3.2, et les références citées).

64. L'IN 128 demandait « au Grand Conseil, dans les 30 mois dès la votation de cette initiative non formulée : 1. De déclasser au minimum 1% du territoire cantonal, dans sa partie actuellement non constructible, afin d'y construire des logements répondant aux besoins de toutes les catégories de la population, en particulier de la classe moyenne. Les terrains doivent être déclassés en zone à bâtir primaire. Ces déclassements interviendront, dans un délai de 30 mois, en sus de ceux déjà prévus par le Plan directeur cantonal de l'aménagement du territoire. 2. De choisir les terrains appropriés, proches des réseaux d'infrastructures existants, de sorte qu'ils puissent être équipés et disponibles rapidement. 3. D'édicter des dispositions permettant d'accélérer et de simplifier les procédures d'octroi des autorisations de construire sur ces terrains, afin de mettre rapidement à la disposition de la population des logements qui lui font actuellement défaut » (Arrêt du Tribunal fédéral 1P.387/2006 du 19 septembre 2007, consid. A).
65. Dans cet arrêt, le Tribunal fédéral a jugé que l'IN 128 était entièrement contraire au droit supérieur à plusieurs égards : elle ne tenait compte ni du processus de planification mis en place par le droit fédéral, ni des mesures déjà prises en la matière sur le plan cantonal, contrevenait au plan sectoriel des surfaces d'assolement adopté le 8 avril 1992 par le Conseil fédéral et empêcherait la pesée de tous les intérêts en cause dans l'affectation du sol genevois telle qu'elle est imposée par la législation sur l'aménagement du territoire (Arrêt du Tribunal fédéral 1P.387/2006 du 19 septembre 2007, consid. 3.3).
66. En effet, il a retenu que : l'IN 128 « s'écarte tout d'abord du processus de planification mis en place par le droit fédéral en ordonnant le classement en zone à bâtir de terrains actuellement non constructibles afin d'y construire 15'000 logements, en sus de ceux déjà prévus dans le plan directeur cantonal, alors qu'un classement d'une telle ampleur ne peut se faire en dehors de ce cadre. Elle n'est en outre pas compatible avec l'art. 15 LAT en tant qu'elle impose un classement de quelque 280 hectares de surfaces non constructibles en zones à bâtir pour y accueillir 15'000 logements sans qu'il soit établi que cette mesure réponde à un besoin réel au regard des réserves de terrains disponibles et des nouveaux logements dont le plan directeur prévoit d'ores et déjà la réalisation.

L'initiative ne tient ensuite pas compte du plan sectoriel des surfaces d'assolement adopté le 8 avril 1992 par le Conseil fédéral, qui fixe pour le canton de Genève un quota minimal de 8'400 hectares dont le respect ne pourra, selon les estimations du Conseil d'Etat, pas être garanti si les terrains à déclasser devaient prendre place en zone agricole.

Enfin, la délimitation des zones à bâtir ne peut se faire uniquement en fonction de la demande en terrains constructibles liés aux besoins en logement de la population. La réflexion doit être menée d'une manière plus large, en tenant compte de l'ensemble des

*circonstances et des intérêts publics et privés en présence, conformément aux buts et aux principes de la planification et aux exigences de l'art. 15 LAT. La pénurie de logements qui sévit à Genève est certes un élément important dans la pesée des intérêts à laquelle doit procéder l'autorité chargée de l'aménagement du territoire. Toutefois, cette pénurie doit être mise en balance avec les autres activités requérant des parcelles constructibles, soit les secteurs économiques secondaire et tertiaire, d'une part, et les activités d'intérêt public, d'autre part. La nécessité de zones constructibles doit en outre être globalement appréciée avec les autres besoins liés aux tâches de planification, notamment en matière d'agriculture (art. 16 LAT) et de protection de la nature et du paysage (art. 17 LAT). L'initiative litigieuse impose ainsi de manière unilatérale et sans autre mesure de compensation une affectation déterminée - l'habitat - à une portion importante du territoire cantonal alors que d'autres affectations pourraient aussi répondre à des besoins de la population » (Arrêt du Tribunal fédéral 1P.387/2006 du 19 septembre 2007, consid. 3.3).*

67. En l'espèce, l'article 12A LaLAT que propose l'initiative vise des modifications de zones de développement affectées à l'habitat, soit des zones qui ne sont pas interdites par la LAT.
68. Quant à la restriction à laquelle l'initiative propose de soumettre la possibilité de modifier les zones, soit une limite à la marge de manœuvre du Conseil d'Etat pour les modifications de zones qu'il peut proposer en période de pénurie de logements, elle ne contrevient à aucun des principes formulés par la LAT ou par l'OAT ni ne les contrecarre.
69. En effet, contrairement à l'IN 128, la disposition proposée n'impose pas de modifications de zones et d'ampleur fixées d'avance, qui pourraient dépasser un besoin réel au regard des réserves de terrains disponibles et des nouveaux logements dont le plan directeur prévoirait d'ores et déjà la réalisation. En cas d'éventuelle approbation par le corps électoral, elle ne retirerait pas non plus à l'autorité compétente – en l'occurrence le Grand Conseil, pour la République et canton de Genève – la possibilité d'effectuer une pesée des intérêts en présence. Elle ne fait que mettre un ordre de priorités dans les modifications de zones futures, pour autant qu'une pénurie de logements vacants soit avérée. Pour sortir de la pénurie de logements et donc ne plus être soumis à la limitation que pose ce nouvel article 12A LaLAT que propose l'initiative, il serait d'ailleurs également possible de construire, pour partie du moins, des logements sur des terrains déjà constructibles pour de l'habitat, en évitant en tout ou pour partie d'effectuer des modifications de zones.
70. L'IN 162 ne vise ainsi pas non plus à déroger à des plans contraignants déjà établis, notamment au plan sectoriel des surfaces d'assolement adopté le 8 avril 1992 par le Conseil fédéral dont il était question en relation avec l'IN 128 ou encore au plan directeur cantonal 2030 adopté par le Grand Conseil le 20 septembre 2013, puisque l'IN 162 ne précise pas où et de quelles surfaces seront les zones modifiées selon la LGZD ni même si et quand elles devront intervenir. Au contraire, la création de logements pour sortir de la situation de pénurie s'inscrit dans la lignée du plan directeur cantonal 2030, lequel prévoit un potentiel de construction de 50'000 logements.
71. Enfin, comme indiqué au paragraphe 65 ci-dessus, le Tribunal fédéral a retenu que l'IN 128 empêchait la pesée de tous les intérêts en cause dans l'affectation du sol genevois. Or, dans le cas de l'IN 162, la situation est différente, dans la mesure où l'initiative ici analysée ne précise pas l'étendue que doit prendre le déclassement de zones pour effectuer des logements. L'IN 162 ne bafoue ainsi pas, sans pesée d'intérêts, les autres activités requérant des terrains constructibles ainsi que les autres besoins liés aux tâches de planification et de protection de la nature et du paysage.

72. Par ailleurs, les procédures que prévoit le droit fédéral ne seraient pas touchées, si l'initiative devait être acceptée par le corps électoral, les procédures ancrées dans le droit cantonal n'étant elles-mêmes pas remises en cause.
73. Partant, l'IN 162 est ne viole pas le droit fédéral.

### iii) Conformité au droit intercantonal

74. La matière concernée par l'IN 162 ne fait pas l'objet d'une convention intercantonale, de sorte que l'IN 162 respecte le droit intercantonal.

### iv) Conformité au droit cantonal

75. S'agissant d'une initiative de rang législatif, l'IN 162 doit être conforme à la constitution cantonale.
76. En matière d'aménagement de territoire, le législateur cantonal a inscrit certains principes aux articles 163 à 166 Cst-GE.
77. Selon l'article 163 Cst-GE, « *[l]'Etat veille à ce que l'aménagement du territoire respecte les principes d'une agglomération compacte, multipolaire et verte. Il préserve la surface agricole utile et les zones protégées (al. 1). Il organise le territoire dans une optique régionale transfrontalière et favorise la mixité sociale et intergénérationnelle (al. 2). Il assure un usage rationnel du sol en optimisant la densité des zones urbanisées (al. 3).* ».
78. L'article 164 Cst-GE prévoit que « *[l]'Etat garantit le développement d'espaces de proximité affectés à la pratique du sport, à la culture et aux loisirs.* ».
79. Conformément à l'article 165 Cst-GE, « *[l]'Etat favorise la réalisation de quartiers durables.* ».
80. Enfin, d'après l'article 166 Cst-GE, « *[l]'Etat assure un libre accès aux rives du lac et des cours d'eau dans le respect de l'environnement et des intérêts publics et privés prépondérants.* ».
81. En l'espèce, l'IN 162 propose une restriction de la marge de manœuvre du Conseil d'Etat pour des modifications de zones, en période de pénurie de logement : lorsque le taux de logements vacants est inférieur à 2%, le Conseil d'Etat ne saurait proposer un déclassement autre qu'en zone de développement, à l'exclusion des périmètres qui ne seraient pas destinés au logement.
82. Cette restriction ne contredit pas les principes constitutionnels exposés *supra*. Elle n'empêche pas non plus la réalisation de ceux-ci.
83. Partant, l'IN 162 respecte le droit cantonal supérieur.

### G. Principe d'exécutabilité

84. Selon la jurisprudence, une initiative populaire doit être invalidée si son objet est impossible. Il ne se justifie pas, en effet, de demander au peuple de se prononcer sur un sujet qui n'est pas susceptible d'être exécuté. L'invalidation ne s'impose 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. Par ailleurs, l'impossibilité doit ressortir clairement du texte de l'initiative ; si celle-ci peut être interprétée de telle manière que les vœux des initiants sont réalisables, elle doit être considérée comme valable. L'impossibilité peut être matérielle

ou juridique (Arrêt du Tribunal fédéral 1P.52/2007 du 4 septembre 2007, consid. 3.1, et les références citées).

85. En l'espèce, l'IN 162 n'exige rien qui ne soit matériellement ou formellement inexécutable. En effet, le calcul pour la pénurie de logements dans le canton de Genève est réalisable par l'Office cantonal de la statistique. Il en va de même pour la demande de logements. Une fois déterminé si l'on se trouve en période de pénurie et quels sont les besoins prépondérants de la population, le Conseil d'Etat est en mesure de s'abstenir de proposer des modifications de zones autres que celles autorisées par l'IN 162.
86. Partant, les mesures requises par l'IN 162 sont exécutoires.

#### H. Conclusion

87. En conclusion, les conditions de validité de l'initiative sont toutes réalisées. L'IN 162 sera donc déclarée valide.
88. Conformément à l'article 92A, alinéas 2 à 4 de la loi sur l'exercice des droits politiques (RS/GE A 5 05 ; LEDP), le présent arrêté sera notifié aux initiants, transmis au Grand Conseil et publié dans la FAO.

Par ces motifs,

### ARRÊTE :

L'initiative populaire cantonale « *Construisons des logements pour toutes et tous : Une priorité en période de pénurie !* » (IN 162) est déclarée valide.

Conformément aux articles 130B, alinéa 1, lettre c de la loi sur l'organisation judiciaire, du 26 septembre 2010 (LOJ ; E 2 05), 17, alinéa 4, 62, alinéa 1, lettre a, 64 et 65 de la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985 (LPA ; E 5 10), le présent arrêté est susceptible de faire l'objet d'un recours auprès de la chambre constitutionnelle de la Cour de justice (rue du Mont-Blanc 18, case postale 1956, 1211 Genève 1) dans les 30 jours qui suivent sa notification au comité d'initiative (art. 92A, al. 2 de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982 ; LEDP ; A 5 05), mais au plus tard dans les 30 jours qui suivent sa publication dans la Feuille d'avis officielle (art. 92A, al. 4 LEDP). Le délai est suspendu pendant les périodes prévues à l'article 63, alinéa 1 LPA. L'acte de recours doit être signé et parvenir à l'autorité ou être remis à son adresse à un bureau de poste suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse au plus tard le dernier jour du délai avant minuit. Il doit indiquer, sous peine d'irrecevabilité, l'arrêté attaqué, les conclusions du recourant, les motifs et moyens de preuve. Les pièces dont dispose le recourant doivent être jointes à l'envoi.

Communiqué à :

- |                         |       |
|-------------------------|-------|
| - Comité d'initiative   | 1 ex. |
| - Grand Conseil         | 2 ex. |
| - CHA/DAJ               | 1 ex. |
| - FAO                   | 1 ex. |
| - Tous les départements | 1 ex. |



Certifié conforme,

La chancelière d'Etat :