

ARRÊTÉ

relatif à la validité de l'initiative populaire cantonale
180 « Pour + de logements en coopérative »

12 janvier 2022

LE CONSEIL D'ÉTAT

I. EN FAIT

1. Par courrier du 9 mars 2021, Eric ROSSIAUD, vice-président du Groupement des coopératives d'habitation genevoises (ci-après : GCHG), a informé le Conseil d'Etat du lancement d'une initiative législative cantonale intitulée « Pour + de logements en coopératives » (ci-après : IN 180), avec pour mandataire Mauro RIVA et Eric ROSSIAUD comme mandataire suppléant.
2. L'IN 180 a pour objet la modification de la loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 4 décembre 1977 (LGL – I 4 05) par l'introduction d'un nouvel article 1, alinéa 2, lettre d, d'un nouveau chapitre IIB et d'un nouvel article 14H. Elle est libellée en ces termes :

Art. 1, al. 2, lettre d (nouvelle, les lettres d et e devenant les lettres e et f)

² A cet effet, l'Etat :

d) s'assure qu'un socle de 10% de l'ensemble du parc de logements soit détenu par des coopératives d'habitation sans but lucratif. Il utilise à cette fin les outils d'acquisition de terrains et de bien-fonds immobiliers du chapitre II de la présente loi ;

Chapitre IIB Coopératives d'habitation sans but lucratif (nouveau)

Art. 14H Plan de développement de l'habitat coopératif (nouveau)

¹ L'Etat et les communes utilisent les outils d'acquisition de terrains et de bien-fonds immobiliers du chapitre II de la présente loi pour atteindre le socle de 10% fixé à l'article 1, alinéa 2, lettre d, d'ici à 2030, en particulier par la construction de logements par des coopératives d'habitation sans but lucratif.

² Le Conseil d'Etat fait un rapport annuel au Grand Conseil sur les moyens mis en œuvre et les indicateurs permettant d'atteindre le socle fixé à l'article 1, alinéa 2, lettre d.

³ Si ce socle de 10% n'est pas atteint en 2030, un nouveau plan de développement de l'habitat coopératif doit être lancé par le Conseil d'Etat.

⁴ Une fois ce socle atteint, l'Etat et les communes mettent en œuvre les moyens nécessaires pour qu'il soit maintenu.

3. L'exposé des motifs contient les éléments suivants :
« Les coopératives d'habitation : des logements moins chers, des constructions écologiques, un habitat de qualité.

Le logement : un besoin, un droit, un lieu de vie !

La pénurie de logements sévit depuis de nombreuses années à Genève. Conséquences : les loyers augmentent, les jeunes et les familles peinent à trouver un appartement et la qualité de ceux-ci n'est souvent pas au rendez-vous.

Les coopératives d'habitation s'engagent depuis des années pour construire des logements et des quartiers non seulement abordables mais aussi agréables.

Toutefois, les coopératives ne représentent que 5% des logements à Genève quand la ville de Zurich en compte plus de 20%.

Une coopérative c'est quoi ?

Une coopérative d'habitation c'est un groupe de personnes qui mettent en commun leur ressources pour construire des logements. Les coopératives sont sans but lucratif. Ainsi les logements qu'elles construisent ne sont pas soumis à la spéculation immobilière et donc à la hausse des loyers. En effet, les loyers servent uniquement à couvrir les coûts de construction, de gestion et d'entretien sans que personne ne fasse de bénéfice.

Que demande l'initiative ?

L'initiative « *Pour + de logements en coopérative* » vise à développer l'habitat coopératif et demande que d'ici 2030, 10% du parc de logements à Genève soient détenus par des coopératives. Ainsi, dans les années à venir quelques 10'000 appartements en coopérative seraient créés.

Les avantages de l'habitat coopératif

1. **Des logements moins chers** : Les coopératives d'habitation construisent et exploitent des logements jusqu'à 40% moins chers en fonction du type de logement, du nombre de pièces et de l'année de construction.
2. **Des constructions écologiques** : Les coopératives d'habitations construisent des bâtiments à très haute performance énergétique, choisissent des matériaux écologiques et proposent des solutions innovantes en matière de gestion des déchets ou de mobilité.
3. **Des immeubles où il fait bon vivre** : Les coopératives prévoient, dans leurs immeubles, des espaces communs (salles et terrasses communes, chambres d'amis, larges paliers, coursives, jardins partagés) pour que les voisins puissent se rencontrer et tisser des liens sociaux.
4. **Des quartiers vivants et durables** : Les coopératives réalisent des espaces extérieurs végétalisés privilégient, en rez-de-chaussée, l'implantation d'activités à plus-value sociale et environnementale qui amènent de l'animation dans le quartier et veillent à réduire la motorisation en encourageant la mobilité douce et le partage de véhicules ».
4. Le 11 mars 2021, le service des votations et élections (ci-après : SVE) a validé la formule de récolte de signatures, et ce conformément à l'article 87 de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982 (LEDP ; A 5 05).
5. Le même jour, le lancement et le texte de l'IN 180 ont été publiés dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève (ci-après : FAO), avec un délai de récolte des signatures échéant le 12 juillet 2021.
6. Le 11 juin 2021, Mauro RIVA et Eric ROSSIAUD ont informé le Conseil d'Etat de leur souhait d'être remplacés, respectivement, par Violel IONITA, comme mandataire de l'initiative, et Aline JUON, comme mandataire suppléante.
7. Les 15 juin et 9 juillet 2021, le comité d'initiative a déposé les listes de signatures auprès du SVE.

8. Par arrêté du 15 septembre 2021, publié le 17 septembre 2021 dans la FAO, le Conseil d'Etat a constaté que les signatures avaient été déposées dans les délais et en nombre suffisant, de sorte que l'initiative avait abouti.
9. 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 relatif à la validité de l'initiative et le rapport sur la prise en considération de celle-ci. Ces délais arrivent à échéance le 17 janvier 2022.
10. Par courrier recommandé du 12 octobre 2021, anticipé par messagerie électronique, la chancellerie d'Etat a informé le comité d'initiative que le Conseil d'Etat l'invitait, avant de statuer sur la validité de l'IN 180, à lui faire part de ses déterminations dans un délai fixé au 1^{er} novembre 2021 ; il était, en particulier, demandé au comité d'initiative :
 - De confirmer si les termes « ensemble du parc de logement » de l'article 1, alinéa 2, lettre d de l'initiative se rapportent uniquement aux logements d'utilité publique au sens de l'article 1, alinéa 1 LGL et d'indiquer comment il doit être compris au regard de cet alinéa.
 - D'indiquer comment « le socle de 10% » de l'article 1, alinéa 2, lettre d de l'initiative doit être compris au regard de l'article 1 de la loi pour la construction de logements d'utilité publique, du 24 mai 2007 (LUP – I 4 06).
 - De préciser la portée de la locution « en particulier » à l'article 14H, alinéa 1 de l'initiative.
 - De connaître l'articulation entre la fixation d'un pourcentage minimum des logements devant être détenus par des coopératives d'habitation et la conformité de l'IN 180 au droit supérieur notamment en ce qui concerne la garantie de la propriété et le principe constitutionnel de la proportionnalité.
11. Par lettre jointe à un message électronique du 5 novembre 2021, le comité d'initiative, par le biais de Viorel IONITA a fait parvenir ses déterminations à la chancellerie d'Etat. En substance, le comité a indiqué les points suivants :
 - Le socle minimal de 10% de logements en coopérative porte sur l'ensemble du parc de logement et pas uniquement sur le parc de logements d'utilité publique.
 - Les logements coopératifs créés pour atteindre le socle de 10% seront, pour partie, des logements d'utilité publique au sens de la LUP et de son article 1, et pour partie des logements à loyers libres, non soumis à l'alinéa 1, LUP.
 - Marginalement, l'autre moyen pour atteindre le socle de 10% pourrait être l'achat ou la mise à disposition en droit distinct et permanent (ci-après : DDP) d'immeubles de logements déjà construits, soit une incorporation de logements existants dans le parc de logements en coopérative. Le terme « particulièrement » se réfère au fait que l'objectif principal est de pouvoir construire des logements conçus dès le départ sous la forme d'une coopérative.
 - L'initiative ne demande pas qu'un certain pourcentage de chaque nouveau projet de construction soit construit en coopérative mais demande la constitution d'un socle de logement coopératif comptabilisé sur l'ensemble du parc de logement. Ainsi, aucun propriétaire d'immeubles ou de bien-fonds ne sera contraint de le céder ni de se structurer en coopérative pour le développer ou l'exploiter.
 - Le socle de 10% de logements en coopérative doit être compris comme un objectif légal général au même titre que l'objectif de 20% de logements d'utilité publique inscrit à l'article 4, alinéa 3 la LUP et non une injonction à réaliser de manière absolument impérative dans le délai imparti.
 - De par la production de logements durablement moins chers, plus écologiques dans des immeubles favorisant la création de liens sociaux entre voisins, le comité

d'initiative considère que le logement coopératif répond à un besoin et à une demande d'une part beaucoup plus importante de la population que les 10% prévu dans cette initiative. Cet objectif et les outils mis en place pour y répondre semble, à ce titre, totalement proportionnés.

12. Les détails de cette prise de position seront, en tant que de besoin, discutés ci-dessous dans la partie « EN DROIT » du présent arrêté.

II. EN DROIT

A. Compétence du Conseil d'Etat

13. Aux termes de l'article 60, alinéa 1 de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 (Cst-GE – A 2 00), le Conseil d'Etat examine la validité des initiatives populaires cantonales.

B. Délais de traitement de l'IN 180

14. L'article 62, alinéa 1, lettre a Cst-GE prévoit que la loi règle la procédure de manière à respecter les délais suivants dès la constatation de l'aboutissement de l'initiative, à savoir notamment 4 mois au plus pour statuer sur la validité de l'initiative. Ce même délai est repris à l'article 92A, alinéa 1 de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982 (LEDP – A 5 05).
15. Le délai de 4 mois pour statuer sur la validité de l'initiative arrive à échéance le 17 janvier 2022, étant donné que l'arrêté du 15 septembre 2021 du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative a été publié dans la FAO le 17 septembre 2021.

C. Forme de l'IN 180

16. 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.
17. 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 et susceptible de concrétisation législative par le Grand Conseil (initiative non formulée). Une initiative partiellement formulée est considérée comme non formulée.
18. La constitution genevoise du 14 octobre 2012 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).
19. Une initiative mixte, partiellement formulée et partiellement non formulée, sera entièrement traitée comme une initiative non formulée et ce quel que soit son degré de formulation ou de détail. En d'autres termes, une initiative non formulée détaillée sera admise comme non formulée (cf. T. TANQUEREL, op. cit., p. 42).
20. En l'espèce, l'IN 180 a pour objet la modification de la LGL, plus particulièrement l'introduction d'un nouvel article 1, alinéa 2, lettre d, d'un nouveau chapitre IIB et d'un nouvel article 14H. Ces modifications sont entièrement rédigées de telle sorte qu'elles seront directement intégrées dans la loi si l'IN 180 devait être acceptée par le Grand Conseil ou le corps électoral.

21. Il s'agit dès lors d'une initiative entièrement formulée au sens de l'article 57, alinéa 2 Cst-GE.

D. Conditions de validité d'une initiative

22. Les conditions de validité d'une initiative expressément mentionnées par la constitution cantonale 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).
23. 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 de la constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999 (Cst. – RS 101) et plus particulièrement de l'exigence d'une formulation claire de la question soumise au vote. Les électrices et 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 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_659/2012, du 24 septembre 2013, consid. 5.1 ; arrêt 1C_146/2020, du 7 août 2020, consid. 4.2 ; ACST/8/2020 du 6 février 2020, consid. 6c).
24. 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; arrêt du Tribunal fédéral 1C_146/2020 du 7 août 2020, consid. 3.1; ACST/23/2017 du 11 décembre 2017, consid. 5.b et ACST/8/2020 du 6 février 2020).
25. Ces conditions de validité seront discutées séparément ci-dessous dans l'ordre suivant : (E.) unité de genre, (F.) unité de la matière, (G.) conformité au droit, (H.) principe de clarté et (I.) exécutabilité.

E. Unité du genre

26. Aux termes de l'article 60, alinéa 2 Cst-GE, l'initiative qui ne respecte pas l'unité du genre est déclarée nulle.
27. 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^{er} 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 : les titulaires de droits politiques doivent savoir s'ils se prononcent sur une modification constitutionnelle ou simplement législative et doivent 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, § 995).
28. En l'espèce, l'IN 180 porte sur la modification de la LGL. Il s'agit ainsi de modifications d'une même loi au sens formel, sans qu'il n'y ait également de propositions de modification constitutionnelle. Les normes proposées appartiennent donc toutes au même rang.
29. Par conséquent, l'IN 180 respecte le principe de l'unité du genre.

F. Unité de la matière

30. L'article 60, alinéa 3, phrase 1 Cst-GE prévoit 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.
31. A défaut, ou si le non-respect de l'unité de la matière est d'emblée manifeste, l'initiative est déclarée nulle (art. 60, al. 3, phr. 2 Cst-GE).
32. 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 137 I 200, consid. 2.2 et les références citées).
33. Selon le Tribunal fédéral, la portée du principe de l'unité de la matière peut différer selon les domaines. Ainsi, les exigences sont plus strictes en cas de révision partielle de la constitution qu'à l'égard de projets de rang législatif. 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).
34. 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).
35. 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.
36. C'est à la lumière de ces principes que l'article 60, alinéa 3 Cst-GE doit être interprété.
37. En l'occurrence, il ressort de l'ensemble des éléments, – titre de l'initiative, modifications législatives proposées par le comité et exposé des motifs – que le seul but visé par l'IN 180 est une augmentation des logements en coopérative dans le canton de Genève.
38. Pour atteindre son but unique, l'IN 180 prévoit que :
 - les logements en coopérative doivent atteindre 10% de l'ensemble du parc de logements d'ici 2030 ;

- l'Etat et les communes utilisent les outils d'acquisition de terrains et de bien-fonds immobiliers prévus par la LGL ;
 - le Conseil d'Etat rend un rapport annuel au Grand Conseil sur les moyens mis en œuvre et les indicateurs permettant d'atteindre le socle de 10% ;
 - si le socle de 10 % n'est pas atteint en 2030, le Conseil d'Etat doit lancer un nouveau plan de développement de l'habitat coopératif ;
 - le socle de 10%, une fois atteint, doit être maintenu.
39. Ces différents éléments sont clairement dans un rapport de connexité objectivement justifié et tendent à la réalisation du seul but poursuivi par l'IN 180 qui est la construction de logements en coopérative.
40. L'IN 180 est dès lors conforme au principe de l'unité de la matière.

G. Conformité au droit

41. 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. Matériellement, il s'agit cependant d'une invalidation (GRODECKI, op. cit., § 1181).
42. 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 force dérogatoire du droit fédéral ancré à l'article 49, alinéa 1 Cst., 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).
43. Toujours selon la jurisprudence, la première règle d'interprétation d'une initiative est de prendre pour point de départ le texte de l'initiative, qu'il faut interpréter selon sa lettre et non pas selon la volonté des initiants (1C_659/2012, du 24 septembre 2013, consid. 4.2). Par ailleurs, 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, conformément à l'adage *in dubio pro populo* (ATF 138 I 131, consid. 3 ; 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 ; 1P.129/2006, du 18 octobre 2006, consid. 3.1 ; ATF 128 I 190, consid. 4 ; ATF 125 I 227, consid. 4a).
44. L'Assemblée constituante a renoncé à la formulation contenue dans l'ancienne constitution cantonale qui voulait qu'une initiative ne soit annulée que si elle était « manifestement » non conforme au droit. En effet, cette formulation pouvait, en théorie, conduire à des décisions contradictoires. Face à une initiative populaire législative, le Tribunal fédéral ne pouvait en effet annuler celle-ci ou confirmer son annulation que si elle était « manifestement » non conforme au droit. Mais ensuite, saisi d'un recours contre la loi résultant de cette initiative, par hypothèse acceptée par le peuple, le Tribunal fédéral devait vérifier sa conformité « simple » et non seulement « manifeste » au droit fédéral (Michel HOTTELIER et Thierry TANQUEREL, La constitution genevoise

du 14 octobre 2012, in SJ 2014 II 341, p. 373). Le constituant a en effet entendu prévenir qu'un même texte ne soit pas invalidé au stade du contrôle de la validité de l'initiative le proposant, mais le soit ensuite, une fois celui-ci devenu loi du fait de l'adoption de l'initiative, dans le cadre d'un contrôle abstrait des normes (BOACG tome V, p. 2342 ; HOTTELIER et TANQUEREL, op. cit., p. 373 ; Thierry TANQUEREL, Note sur l'ATF 132 I 282, RDAF 2007 I 332, p. 335, où l'auteur estime douteux qu'une telle situation soit « institutionnellement acceptable » ; ACST/17/2015, consid. 4).

45. Le contrôle de la conformité au droit d'une initiative rédigée de toutes pièces s'apparente à un contrôle abstrait des normes. Il ne s'agit pas de prévenir uniquement que les citoyens ne soient exposés à être appelés à voter sur un objet, qui, d'emblée, ne pourrait pas être finalement concrétisé conformément à la volonté exprimée. Une initiative populaire législative formulée se transforme en loi si elle est acceptée par le Grand Conseil ou en votation populaire (art. 61 et 53 Cst-GE; art. 122A et 122B de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985 [B 1 01 – LRGC]; art. 94, al. 2 et 3 de la loi sur l'exercice des droits politiques du 15 octobre 1982 [A 5 05 – LEDP]; art. 5 ss de la loi sur la forme, la publication et la promulgation des actes officiels, du 8 décembre 1956 [B 2 05 – LFPP]), sans que son texte puisse être modifié (sous réserve de la correction d'erreurs matérielles de pure forme ou de peu d'importance mais manifeste [art. 216A LRGC]). Il y a lieu de contrôler librement la conformité du texte considéré avec le droit supérieur, tout en s'imposant une certaine retenue et d'annuler les dispositions considérées seulement si elles ne se prêtent à aucune interprétation conforme au droit ou si, en raison des circonstances, leur teneur fait craindre avec une certaine vraisemblance qu'elles soient interprétées ou appliquées de façon contraire au droit supérieur. Pour en juger, il faut tenir compte notamment de la portée de l'atteinte aux droits en cause, de la possibilité d'obtenir ultérieurement, par un contrôle concret de la norme, une protection juridique suffisante et des circonstances dans lesquelles ladite norme serait appliquée, sans pour autant négliger les exigences qu'impose le principe de la légalité (Arrêts du Tribunal fédéral 1C_59/2018 et 1C_60/2018 consid. 3.1 et les références citées).
46. 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 (ATF 129 I 392, consid. 2.2). Si l'on peut attribuer à l'initiative un sens qu'elle ne 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).
47. Par ailleurs, ni les règles d'interprétation la plus favorable aux initiants, ni l'interprétation conforme au droit supérieur n'autorisent à s'écarter à tout le moins sensiblement du texte de l'initiative, ni à faire abstraction des exigences que le principe de la légalité impose (ACST/8/2020 du 6 février 2020, consid. 5).

G.1. Conformité au droit international

48. Les initiatives doivent respecter le droit international qui lie la Suisse ou le canton (art. 5, al. 4 Cst. ; GRODECKI, op. cit., § 1069).
49. En l'espèce, aucune convention internationale ne régit la matière concernée par l'IN 180.

50. Dès lors, l'IN 180 respecte le droit international.

G.2. Conformité au droit fédéral

51. Les initiatives doivent respecter le droit fédéral, soit la répartition des compétences entre les cantons et la Confédération, les droits fondamentaux et l'ensemble de la législation fédérale (art. 3 et 49 Cst. ; GRODECKI, op. cit., § 1069).

a) De la compétence des cantons en matière de logement

52. En matière de logement, la Confédération encourage la construction de logements ainsi que l'acquisition d'appartements et de maisons familiales destinés à l'usage personnel de particuliers et les activités des maîtres d'ouvrage et des organisations œuvrant à la construction de logements d'utilité publique (art. 108, al. 1 Cst.). 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.). Elle peut légiférer sur l'équipement des terrains et sur la rationalisation de la construction (art. 108, al. 3 Cst.).
53. Cette disposition constitutionnelle est mise en application par la loi fédérale encourageant le logement à loyer ou prix modérés, du 21 mars 2003 (Loi sur le logement, LOG – RS 842).
54. En l'espèce, le droit public fédéral en matière de logement ne prévoit rien concernant en particulier les coopératives d'habitation et ne contient pas de normes qui primeraient sur l'IN 180.
55. Par ailleurs, l'IN 180 contient des règles de droit public et non de droit privé. Les mesures proposées n'ont en effet pas pour objectif d'intervenir dans les rapports directs entre les parties au contrat de bail ; ce sont des mesures de droit public.
56. Par conséquent, l'IN 180 ne pose pas de problème de compatibilité tant avec le droit public que le droit privé fédéral en lien avec les dispositions fédérales en matière de logement.
57. L'IN 180 est donc conforme au principe de la primauté du droit fédéral.

b) De la conformité à la garantie de la propriété et à la liberté économique

58. La garantie de la propriété et la liberté économique sont ancrées aux articles 26 et 27 Cst., de même que, sans qu'il en résulte une protection plus étendue, aux articles 34 et 35 Cst-GE.
59. Dans sa dimension institutionnelle, qui concerne au premier chef le législateur, la garantie de la propriété protège l'existence même de la propriété privée, comprise comme une institution fondamentale de l'ordre juridique suisse, soit la possibilité d'acquérir tous éléments patrimoniaux – les droits réels, dont la propriété mobilière et immobilière au sens étroit du CC, les droits personnels ou obligationnels, les droits immatériels, les droits acquis –, d'en jouir et de les aliéner (ACST/23/2017, consid. 4b et références citées). Dans sa fonction individuelle, elle protège les droits patrimoniaux concrets du propriétaire, d'une part leur existence, s'étendant à leur conservation, leur jouissance et leur aliénation, et d'autre part leur valeur, sous la forme, à certaines conditions, d'un droit à une compensation en cas de réduction ou de suppression (*ibid.*).
60. La liberté économique comprend notamment le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative privée et son libre exercice (art. 27, al. 2 Cst. ; art. 35, al. 2 Cst-GE). Elle a également une fonction institutionnelle, en tant

qu'elle exprime, conjointement avec d'autres dispositions constitutionnelles (notamment l'art. 94 Cst.), le choix du constituant en faveur d'un système économique libéral, fondé sur la libre entreprise et la concurrence (ACST/23/2017, consid. 4c et références citées), et une fonction individuelle, en tant qu'elle assure une protection contre les mesures étatiques restreignant la liberté d'exercer toute activité économique privée, exercée aux fins de production d'un gain ou d'un revenu, à titre principal ou accessoire, dépendant ou indépendant (*ibid.*).

61. Comme les autres droits fondamentaux, ni la garantie de la propriété, ni la liberté économique ne sont absolues. Elles peuvent faire l'objet de restrictions de la part de l'État, aux conditions cumulatives de reposer sur une base légale, de poursuivre un intérêt public et de respecter le principe de la proportionnalité – à savoir être apte à atteindre le but visé, être nécessaire à cette fin dans le sens que le but visé ne peut pas être atteint par une mesure moins incisive, et respecter un rapport raisonnable entre les effets de la mesure sur la situation de la personne visée et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public –, et enfin de ne pas porter atteinte au noyau intangible de ces droits fondamentaux (art. 36 Cst. ; art. 43 Cst-GE) (ACST/23/2017, consid. 4d).
62. La LGL a pour but de permettre à l'Etat d'encourager la construction de logements d'utilité publique et d'améliorer la qualité de l'habitat, par le biais d'acquisitions de terrains, de financements de projets de constructions et de contrôle des loyers (art. 1 LGL). La loi instaure à cet effet un droit de préemption et d'expropriation en faveur de l'Etat et des communes aux fins de construction de logements d'utilité publique (art. 2 LGL).
63. D'une manière générale, la jurisprudence a admis la constitutionnalité du droit de préemption des articles 3 ss LGL (ATF 142 I 76, consid. 3.2 et références citées). Quant au droit d'expropriation, il fait l'objet d'une procédure très stricte prévue par la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, du 10 juin 1933 (LEx-GE – L 7 05) qui permet, conformément à l'article 36 Cst., de restreindre la garantie de la propriété.
64. En l'espèce, l'IN 180 complète la LGL en imposant à l'Etat de prendre des mesures pour s'assurer qu'un socle de 10% de l'ensemble du parc de logements du canton de Genève soit détenu par des coopératives d'habitation sans but lucratif. Pour ce faire, il utilise les outils d'acquisition de terrains et de biens-fonds en faveur de l'Etat et des communes prévu par au chapitre II de la LGL, soit le droit de préemption (art. 3 ss LGL) et le droit d'expropriation (art. 7 et 8 LGL).
65. Comme le relève le comité d'initiative, l'IN 180 ne demande ainsi pas qu'un certain pourcentage de chaque nouveau projet de construction soit constitué sous forme de coopératives d'habitation, mais réclame la constitution d'un pourcentage minimum de logement coopératif sur l'ensemble du parc de logement du canton.
66. Le socle de 10% de logements coopératifs devra être atteint par des constructions menées sur des terrains publics, sur des terrains acquis par des coopératives ou par des privés qui volontairement se structureraient en coopérative pour développer leurs terrains.
67. Ainsi, aucun propriétaire d'immeuble ou de bien-fonds ne sera contraint de se structurer en coopérative pour développer ou exploiter son bien. En revanche – et contrairement à ce que soutient le comité d'initiative –, un propriétaire d'immeuble ou de bien-fonds pourrait être contraint de céder son bien à l'Etat ou à une commune. Toutefois, cette cession devra respecter les conditions du chapitre II de la LGL – et de la LEx-GE – qui respecte les droits fondamentaux.
68. Partant, l'IN 180 respecte la garantie de la propriété et la liberté économique et est dès lors conforme aux articles 26 et 27 Cst.

G.3. Conformité au droit intercantonal

- 69. Les conventions intercantionales doivent également être respectées par les initiatives, aussi longtemps qu'elles n'ont pas été dénoncées (GRODECKI, op. cit., § 1069).
- 70. En l'espèce, aucune convention intercantonale n'existe dans le domaine concerné par l'IN 180.
- 71. Dès lors, l'IN 180 respecte le droit intercantonal.

G.4. Conformité au droit cantonal

- 72. S'agissant d'une initiative de rang législatif, l'IN 180 doit être conforme à la constitution cantonale (GRODECKI, op. cit., § 1069).
- 73. En matière de logement, la Constitution genevoise prévoit :

Art. 178 Principes

- ¹ L'Etat prend les mesures permettant à toute personne de trouver, pour elle-même et sa famille, un logement approprié à des conditions abordables.
- ² Il met en œuvre une politique sociale du logement, incitative et concertée.
- ³ Pour lutter contre la pénurie, il encourage la production en suffisance de logements répondant aux divers besoins de la population.
- ⁴ Il mène une politique active de mise à disposition de logements bon marché répondant aux besoins prépondérants de la population.
- ⁵ Il lutte contre la spéculation foncière.

Art. 179 Construction de logements

- ¹ Le plan directeur cantonal prévoit la mise à disposition en suffisance de terrains constructibles et une densification adéquate.
- ² La réglementation en matière de déclassement, de construction, de transformation et de rénovation prévoit des procédures simples permettant la réalisation rapide de projets.
- ³ La recherche de solutions de constructions économes en énergie est encouragée.
- ⁴ L'Etat mène une politique active d'acquisition de terrains, notamment en vue d'y construire des logements d'utilité publique par des institutions de droit public ou sans but lucratif, telles que les coopératives d'habitation.

Art. 180 Accès à la propriété

L'Etat encourage l'accès à la propriété du logement.

Art. 181 Soutien aux communes

- ¹ Le canton aide financièrement les communes qui accueillent de nouveaux logements, notamment d'utilité publique.
- ² Il soutient la construction de nouvelles infrastructures.

Art. 182 Autres mesures

- ¹ L'Etat prend les mesures propres à la remise sur le marché des logements laissés vides dans un but spéculatif.
- ² Il veille à ce que soit constitué un socle pérenne de logements sociaux.
- ³ Il prend les mesures propres à éviter que des personnes soient sans logement, notamment en cas d'évacuation forcée.

- 74. Il apparaît que l'IN 180 ne contient pas de dispositions qui iraient à l'encontre des principes mentionnés aux articles 178 à 182 Cst-GE et est en donc en conformité avec le droit cantonal supérieur.

H. Principe de clarté

75. 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 de la liberté de vote telle que garantie par l'article 34, alinéa 2 Cst.. Ce principe est défini comme suit par le Tribunal fédéral : l'électeur 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). Le principe de clarté exige ainsi une formulation adéquate des questions soumises au vote (ACST/8/2020 du 6 février 2020, consid. 4c).
76. 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, 2008, pp. 115-116).
77. Le texte d'une initiative doit en effet être suffisamment précis. L'objet de l'initiative doit être suffisamment clair pour qu'un vote populaire puisse intervenir sans que les électeurs ne soient exposés au risque d'une erreur sur des points importants (ATF 139 I 292 consid. 5.8 traduit et résumé in JdT 2014 I 237).
78. Cette exigence résulte également du principe de la légalité, qui est posé de façon générale pour toute l'activité de l'État régi par le droit (art. 5, al. 1 Cst. ; art. 9, al. 2 Cst-GE), mais aussi pour les restrictions aux droits fondamentaux (art. 36, al. 1, phr. 1 Cst.). L'exigence d'une base légale ne concerne en effet pas que le rang de la norme – à savoir celui d'une loi formelle en cas de restrictions graves (art. 36, al. 1, phr. 2 Cst.) –, mais s'étend à son contenu, qui doit être suffisamment clair et précis. Il faut que la base légale ait une densité normative suffisante pour que son application soit prévisible, compte tenu de la teneur du texte considéré, du domaine qu'il couvre ainsi que du nombre et de la qualité de ses destinataires, aussi pour que l'égalité de traitement soit garantie, pour qu'aucune place ne soit laissée à l'arbitraire, et pour que les citoyens puissent, en cas de scrutin populaire, se représenter les conséquences réelles du texte soumis à leur suffrage (ACST/23/2017, consid. 5b et références citées).
79. Ainsi, selon la jurisprudence en matière de droits politiques (Alexandre FLUECKIGER/Stéphane GRODECKI, La clarté : un nouveau principe constitutionnel, in Revue de droit suisse, 2017, vol. 136, Halbbd. I, p. 56, et les références citées) :
- les questions soumises au vote doivent être claires : celles-ci ne doivent pas induire en erreur, ni être rédigées dans des termes propres à influencer sur la décision de la citoyenne ou du citoyen ; chaque électrice et électeur doit pouvoir se former son opinion de la façon la plus libre possible, et exprimer son choix en conséquence (ce qui interdit, par exemple, les doubles négations) ;
 - les titres d'initiatives ou de référendums ne doivent pas être trompeurs (cf. art. 69, al. 2 de la loi fédérale sur les droits politiques, du 17 décembre 1976 [RS 161.1 – LDP] ; SJ 1989 90 consid. 2) ;
 - le texte lui-même doit être clair.
80. 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 (S. GRODECKI, op. cit., § 989 et références citées).

81. Pour reprendre les termes de la chambre constitutionnelle de la Cour de Justice dans son arrêt relatif à la Banque Cantonale Genevoise, « l'interprétation d'initiatives fait certes aussi appel aux règles dites de l'interprétation la plus favorable aux initiants, qu'exprime l'adage *in dubio pro populo* et de l'interprétation conforme au droit supérieur, mais ni l'une ni l'autre de ces règles n'autorisent à s'écarter à tout le moins sensiblement du texte d'une initiative, ni à faire abstraction des exigences que le principe de la légalité impose. La marge d'interprétation en la matière est plus limitée pour des initiatives rédigées de toutes pièces. » (ACST/8/2020 du 6 février 2020, consid. 5).
82. L'IN 180, intitulée « Pour + de logements en coopérative », est une initiative législative formulée qui demande à l'Etat de s'assurer qu'un socle de 10% de l'ensemble du parc de logements soit détenu par des coopératives d'habitation sans but lucratif. A cette fin, il utilise les outils d'acquisition de terrains et de biens-fonds en faveur de l'Etat et des communes prévu au chapitre II de la LGL.
83. En l'espèce, le titre de l'IN 180 est parfaitement clair et en cohérence avec le contenu de l'initiative.
84. S'agissant des modifications légales proposées, leur formulation est simple et précise.

Article 1, alinéa 2, lettre d, 1^{ère} phrase de l'IN 180

85. L'article 1, alinéa 2, lettre d de l'IN 180 mentionne « *un socle de 10% l'ensemble du parc de logements* ».
86. Appelé à préciser la notion de « l'ensemble du parc de logements » de l'article 1, alinéa 2, lettre d de l'IN 180, et en particulier de savoir si ces termes se rapportent uniquement aux logements d'utilité publique au sens de l'article 1, alinéa 1 LGL, le comité d'initiative indique que « *l'initiative, et donc le socle minimal de 10% de logements en coopérative porte sur l'ensemble du parc de logement et pas uniquement sur le parc de logements d'utilité publique. Ce point est d'ailleurs clairement mentionné dans l'exposé des motifs de l'initiative en ces termes : L'initiative « pour plus de logements en coopérative » vise à développer l'habitat coopératif et demande que d'ici 2030, 10% du parc de logements à Genève soient détenus par des coopératives. Ainsi dans les années à venir, quelques 10'000 appartements en coopérative seraient créés* ».
87. En outre, sur la question de savoir comment doit être compris le socle de 10% au regard de l'article 1 LUP, le comité d'initiative considère que « *les logements coopératifs créés pour atteindre le socle de 10% seront, pour partie, des logements d'utilité publique au sens de la LUP et de son article 1, et pour partie des logements à loyers libres, non soumis à l'alinéa 1, LUP* ».
88. Ainsi le sens littéral du texte de l'article proposé est non seulement clair, mais coïncide avec l'interprétation du comité d'initiative.
89. A relever que la notion de « *l'ensemble du parc de logements* » ne se retrouve nulle part dans la législation genevoise. Il y est en revanche question de « *parc locatif* » (LGL, LUP et le règlement d'exécution de la loi pour la construction de logements d'utilité publique, du 23 novembre 2009 – RUP – I 4 06.01), de « *parc de logements d'utilité publique* » (LGL, LUP, RUP, LGZD), de « *parc de logements LUP* » (RUP) et de « *parc de logements contrôlés* » (LGZD).
90. Le socle de 10% de logements détenus par des coopératives d'habitation doit ainsi être calculé sur la base de l'ensemble de tous les logements du canton (tout logement confondu, soit logements locatifs à loyers libres ou subventionnés, PPE, villas, etc.).

Article 1, alinéa 2, lettre d, 2^{ème} phrase et article 14H, alinéa 1 de l'IN 180

91. L'article 1, alinéa 2, lettre d, 2^{ème} phrase de l'IN 180 indique que, pour s'assurer d'atteindre le socle de 10%, l'Etat « *utilise à cette fin les outils d'acquisition de terrains et de biens-fonds immobiliers du chapitre II de la présente loi* ».
92. L'article 14H, alinéa 1 de l'IN 180 reprend la même formulation en prévoyant que « *l'Etat et les communes utilisent les outils d'acquisition de terrains et de biens-fonds immobiliers du chapitre II de la présente loi pour atteindre le socle de 10% fixé à l'article 1, alinéa 2, lettre d* » et en précisant « *en particulier par la construction de logements par des coopératives d'habitation sans but lucratif* ».
93. Ainsi, au sens littéral de ces dispositions, l'Etat et les communes utilisent, pour atteindre le but visé, les outils du chapitre II de la LGL, soit le droit de préemption (art. 3 ss LGL), le droit d'expropriation (art. 7 et 8 LGL) et la concession en droit de superficie aux fins de construction de logements d'utilité publique, des terrains acquis en vertu du droit de préemption légal ou d'expropriation (art. 9 LGL).
94. Le droit de préemption légal ne peut s'exercer qu'aux fins de construction de logements au sens de la LGL (art. 3, al. 1 LGL), soit de logements d'utilité publique (art. 1, al. 1 LGL).
95. L'Etat et les communes intéressées peuvent acquérir par voie d'expropriation les terrains qui leur sont nécessaires à la construction d'ensembles de logements d'utilité publique (art. 7 LGL).
96. L'Etat, ou la commune, est tenu de concéder en droit de superficie aux fins de construction de logements d'utilité publique les terrains acquis en vertu du droit de préemption légal ou d'expropriation. Les droits de superficie peuvent être concédés à des collectivités publiques, à des fondations de droit public, à des organismes de droit privé sans but lucratif, à des coopératives d'habitation ou à des associations sans but lucratif (art. 9, al. 1 LGL).
97. Le comité d'initiative précise que « *l'objectif de l'initiative est d'augmenter le nombre des terrains publics (ou immeubles) remis en DDP à des coopératives grâce à un usage accru du droit de préemption, à l'acquisition de terrains par l'intermédiaire de la FPLC [Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif], au développement d'éventuels nouveaux outils de maîtrise foncière ou de prestations facilitant l'acquisition foncière par des coopératives* ».
98. Sur la portée de la locution « *en particulier* » à l'article 14H, alinéa 1 de l'IN 180, le comité d'initiative indique encore que « *l'objectif principal est de pouvoir construire des logements conçus dès le départ sous la forme d'une coopérative* ». « *Marginalement, l'autre moyen pour atteindre le socle de 10% pourrait être l'achat ou la mise à disposition en DDP d'immeubles de logements déjà construits, soit une incorporation de logements existants dans le parc de logements en coopérative* ».
99. Ainsi le sens littéral du texte de l'article proposé est non seulement clair, mais coïncide avec l'interprétation du comité d'initiative.
100. De surcroît, l'Etat et les communes peuvent d'ores et déjà utiliser les outils du chapitre II de la LGL pour la construction de logements par des coopératives d'habitation sans but lucratif.

Article 14H de l'IN 180

101. L'article 14H de l'IN prévoit un délai à 2030 pour l'atteinte du socle de 10% d'habitat coopératif (al. 1). Dans ce cadre, le Conseil d'Etat présente un rapport annuel au Grand Conseil sur les moyens mis en œuvre et les indicateurs (al. 2). Si le socle n'est pas

atteint en 2030, le Conseil d'Etat doit présenter un nouveau plan de développement de l'habitat coopératif (al. 3) et une fois le socle atteint, l'Etat et les communes mettent en œuvre les moyens nécessaires pour qu'il soit maintenu (al. 4).

102. Le texte de cette disposition est clair et n'appelle pas de commentaires particulier.
103. Au vu de ce qui précède, l'IN 180 respecte le principe de clarté.

I. Exécutabilité

104. 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).
105. Dans son arrêt concernant la validité de l'IN 171, le Tribunal fédéral, après avoir examiné les conséquences concrètes de l'initiative, a retenu que comme le but de l'initiative ne pouvait pas être atteint, celle-ci était matériellement inexécutable (arrêt 1C_146/2020 du 7 août 2020, consid. 3.4).

Contexte juridique

106. Il convient préliminairement de présenter le contexte juridique dans lequel les normes que l'IN 180 proposent s'inséreraient en cas d'acceptation.
107. La politique du logement à Genève est fondée conjointement, depuis plus de 50 ans, sur l'encouragement à la construction de logements à loyers modérés et sur l'aménagement du territoire. Elle repose essentiellement sur trois lois :
- la loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 4 décembre 1977 (LGL – I 4 05) ;
 - la loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957 (LGZD – L 1 35) ;
 - la loi pour la construction de logements d'utilité publique, du 24 mai 2007 (LUP – I 4 06).
108. La LGL prévoit que l'État encourage la construction de « logements d'utilité publique » et s'efforce d'améliorer la qualité de l'habitat dans les limites et selon les critères qu'elle fixe (art. 1, al. 1 LGL), notamment en acquérant des terrains par l'exercice des droits de préemption et d'expropriation qu'elle lui confère (al. 2, let. a et chapitre II LGL), en encourageant la construction de logements, en particulier à but non lucratif, par voie notamment de caution simple d'emprunts hypothécaires, d'octroi de prêts avec ou sans intérêt, de subventions, d'avantages fiscaux, de mises à disposition, dans la mesure des disponibilités, de terrains à bâtir en droit de superficie, d'aide à l'équipement de terrains à bâtir (al. 2, let. b et chapitres III et IIIA LGL), et en construisant des logements par l'intermédiaire de fondations de droit public (al. 2, let. c et chapitre IIA LGL). L'État instaure un contrôle des loyers sur tous les logements ou locaux construits par ou avec son aide, aussi longtemps qu'ils bénéficient de cette aide s'agissant de ceux visés par l'alinéa 2, lettre b précité (soit pendant vingt ans [cf. art. 18], voire vingt-cinq ans ou même trente-et-un ans [art. 23, al. 1 LGL]), et de façon permanente tant qu'ils sont

propriété de l'État, de corporations de droit public s'agissant (notamment) de ceux visés par l'alinéa 2, lettre c précité (art. 1, al. 3). Les « logements d'utilité publique » construits au bénéfice d'aides prévues par l'article 1, alinéa 2, lettre b précité (art. 15) relèvent de trois catégories (art. 16 al. 1), à savoir les immeubles d'habitation bon marché (HBM), les immeubles d'habitation à loyers modérés (HLM) et les immeubles d'habitation mixte (HM). L'accès à un logement dans l'une ou l'autre de ces catégories est déterminé en fonction de conditions relatives aux locataires définies aux articles 30 ss.

109. Les coopératives d'habitation sans but lucratif sont expressément mentionnées dans la LGL et peuvent bénéficier en particulier de mises à disposition de terrains à bâtir en droit de superficie (art. 9 LGL), de cautionnement simple d'emprunts hypothécaires de la part de l'Etat (art. 17 et 19 LGL), de prêts hypothécaires (art. 21 LGL) ou de prêts à terme de la part de l'Etat (art. 39D LGL).
110. S'agissant de la LGZD, elle a été conçue comme un instrument de lutte contre la pénurie de logements et la spéculation immobilière. Il a été considéré que le déclassement de parcelles résultant de l'application des normes d'une zone de développement, au lieu de celles de la zone primaire, produisait une plus-value devant aussi profiter à la collectivité publique, autrement dit en échange de laquelle le promoteur-constructeur et, partant, le propriétaire des parcelles devaient concéder des sacrifices, notamment « sous la forme de création de logements à des conditions raisonnables » (MCG 1957 II 1386, 1390). Les limitations de loyers, restreignant le rendement des opérations immobilières, devaient se répercuter sur les prix des terrains constructibles que les promoteurs-constructeurs étaient disposés à payer et, partant, auxquels les propriétaires pouvaient les vendre (ATF 98 la 194 consid. 2b ACST/17/2015, consid. 3c ; ACST/23/2017, consid. 3c ; MGC 1957 II 1386, 1390, 1962 IV 2508 s.).
111. La LGZD fixe les conditions applicables à l'aménagement et à l'occupation rationnelle des zones de développement affectées à l'habitat, aux commerces et aux autres activités du secteur tertiaire, ainsi que les conditions auxquelles le Conseil d'État peut autoriser l'application des normes d'une telle zone (art. 1 LGZD ; art. 12, al. 4, phr. 3 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987 - LaLAT - L 1 30) (ACST/17/2015, consid. 6a ; ACST/23/2017, consid. 3c).
112. La délivrance d'autorisations de construire selon les normes d'une zone de développement est subordonnée à l'adoption préalable d'un plan localisé de quartier, assorti d'un règlement (art. 2, al. 1, let. a LGZD), ainsi que de conditions particulières applicables au projet (art. 2, al. 1, let. b LGZD). Au titre de ces conditions est exigé que les bâtiments d'habitation répondent à un besoin prépondérant d'intérêt général, par le nombre, le type et respectivement les loyers ou prix des logements prévus (art. 5, al. 1 LGZD), et est instauré un contrôle des prix du foncier, des prix de construction, de la typologie des logements ainsi que, durant dix ans, des prix de vente ou des loyers (art. 5, al. 2 et 3 LGZD) (ACST/17/2015, consid. 6a ; ACST/23/2017, consid. 3c).
113. Ainsi, durant des décennies, en application d'une pratique administrative se référant à ces dispositions, le Conseil d'État a exigé que les deux tiers des logements construits en zone de développement le soient au bénéfice d'un subventionnement étatique découlant de la LGL, le tiers restant pouvant être des appartements en propriété par étages (PPE) ou des logements locatifs non subventionnés, avec l'effet que les premiers, dits sociaux, étaient soumis aux restrictions et contrôles prévus par la LGL et la LGZD et les seconds, dits libres, faisaient l'objet de mesures instaurées en application de la seule LGZD (ACST/23/2017, consid. 3d).
114. Si elle a permis la construction de nombreux logements en zone de développement, cette pratique s'est avérée avoir des effets limités dans le temps, du fait notamment de la sortie des logements du contrôle des loyers au bout de vingt à trente-et-un ans

s'agissant des logements sociaux et de dix ans s'agissant des logements « libres ». La nouvelle politique du logement définie par l'accord du 1^{er} décembre 2006 a impliqué l'abandon de cette pratique, en contrepartie de la constitution, devant intervenir en l'espace de dix ans, d'un socle permanent de logements d'utilité publique de 15 % – taux ayant été porté à 20 % – du parc locatif de l'ensemble du canton (ACST/23/2017, consid. 3d).

115. La LUP a été adoptée pour concrétiser cet accord (ROLG 2007 p. 469). Au sens de celle-ci, un logement est d'utilité publique s'il est locatif et si un taux d'effort et un taux d'occupation sont appliqués, pour autant qu'il soit détenu par l'État, une fondation de droit public, une commune ou un organisme sans but lucratif (art. 1, al. 2 LUP) ou par toute autre entité (donc des privés) se soumettant contractuellement, pour 50 ans au moins, aux conditions arrêtées par l'État (art. 1, al. 3 LUP). L'acquisition et la construction de logements d'utilité publique au sens de la LUP sont soumises à l'approbation d'un plan financier et d'un état locatif par l'autorité compétente (art. 2, al. 1 LUP) ; ces logements sont soumis à un contrôle permanent des loyers par l'État (art. 2, al. 2 LUP) ou, pour ceux qui seraient détenus par des privés, durant au moins 50 ans (art. 2, al. 3 LUP). Sauf disposition contraire de la LUP, la LGL leur est applicable par analogie (art. 2, al. 4 LUP) (ACST/23/2017, consid. 3e).
116. A relever que la LGL et la LUP sont deux dispositifs légaux qui coexistent et se complètent. Ils produisent deux parcs de logements qui se superposent (RD 1108, p.13 ; par exemple « *Au 31 décembre 2014, le parc LUP représente 15'345 logements. Il représente 9,65% du parc locatif, estimé à 158'997 unités. Sur le total de ces logements, 8'160 logements sont également au bénéfice de prestations de la LGL* »). En d'autres termes, la notion de logement d'utilité publique au sens de la LUP ne correspond pas exactement à la notion de logement d'utilité publique de la LGL.
117. Conjointement à la LUP a été adopté un article 4A LGZD, applicable jusqu'au 31 juillet 2017, qui fixait notamment et de manière très résumée des quotas par catégories de logements à construire en particulier en zone de développement (cf. ACST/23/2017, consid. 3e).
118. En 2017, il a été constaté que l'application qui avait été faite de la LUP et de l'article 4A LGZD n'avait pas permis d'atteindre l'objectif fixé de constituer, en dix ans, un socle permanent de 20% de logements d'utilité publique au sens de la LUP sur l'ensemble du parc locatif du canton, le taux atteint étant juste inférieur à 10%. L'échéance de l'applicabilité de cette législation a été reportée de deux ans, soit jusqu'au 31 juillet 2019 (art. 4A, al. 4 LGZD) (ACST/23/2017, consid. 3f).
119. Un nouvel article 4A LGZD – négocié entre le Conseil d'Etat et les divers partenaires – a été adopté par le Grand Conseil le 28 août 2020 et est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2021. Cette disposition garantit la construction de plus de logements locatifs destinés à la classe moyenne, mais également un socle de logements destinés aux locataires les plus défavorisés du canton ainsi qu'un socle de logements en PPE à prix contrôlés (PL 12762, p. 4).
120. Au regard de ce qui précède, on peut dresser – de manière très schématique – le tableau suivant concernant les différents types de logement dans le canton de Genève et les lois qui leur sont applicables :
 - Le parc de logement genevois est constitué par les logements locatifs, d'une part, et les PPE et villas, d'autre part.
 - Le parc des logements locatifs est constitué de logements à loyers libres (non contrôlés par l'Etat) et de logements sur lesquels l'Etat exerce un contrôle, en raison de prestations accordées aux propriétaires, qu'il s'agisse de logements soumis à la

LGL, de logements soumis à la LUP ou de logements soumis à la fois à la LGL et à la LUP.

- La LGZD peut s'appliquer tant aux logements locatifs, qu'aux PPE et villas (dans des cas très limités pour cette dernière catégorie). Cette loi n'est toutefois pas pertinente dans le cas d'espèce.
121. Pour ce qui est des coopératives d'habitations, elles sont considérées comme logements locatifs et peuvent être soit à loyer libre, soit soumises à la LGL et/ou à la LUP, et également à la LGZD (bien qu'il s'agisse de cas très rares).

En l'espèce

122. Au regard de la systématique de la législation genevoise en matière de logement, l'IN 180 propose d'insérer le socle de 10%, fondé sur l'ensemble du parc de logement du canton, de coopératives d'habitation à atteindre dans la LGL alors que celle-ci ne s'applique qu'à une partie dudit parc de logement.
123. De même, l'IN 180 ne donne à l'Etat que les outils du chapitre II de la LGL pour s'assurer d'atteindre le socle de 10% de coopératives d'habitations.
124. En d'autres termes, l'Etat ne peut agir que sur le parc de logements LGL pour atteindre le but que lui assigne l'IN 180, alors que ce but concerne l'ensemble du parc de logements du canton.
125. Selon les chiffres avancés par le comité d'initiative dans l'exposé des motifs de l'IN 180 : « *les coopératives ne représentent que 5% des logements à Genève* », « *ainsi, dans les années à venir quelques 10'000 appartements en coopérative seraient créés* ». Les mêmes chiffres ont été également repris dans la presse (<https://www.rts.ch/info/regions/geneve/12038059-initiative-lancee-a-geneve-pour-doubler-les-logements-cooperatifs.html>) : « *Genève compte quelque 11'000 logements coopératifs, un nombre qui devrait doubler selon le texte de l'initiative* ».
126. La base de donnée de l'office cantonal de la statistique (OCSTAT) ne contient pas l'information de savoir si un logement est en coopérative ou non. Cela étant, en 2018, l'OCSTAT avait procédé à une appréciation en regroupant des informations et le nombre de logements en coopérative avait été estimé à environ 10'000, soit 4,3% du nombre de logements total en 2018 (234'502). Ces chiffres correspondent – à peu près – à ceux avancés par le comité d'initiative.
127. Toujours pour 2018, le nombre de logements LGL s'élevait à 18'613. On ne connaît toutefois pas la proportion des logements en coopérative dans ce pourcentage.
128. Au vu de ce qui précède, l'IN 180 risque d'avoir pour conséquence de fixer à l'Etat un objectif ambigu en relation avec l'article 9, alinéa 1 LGL dans le sens qu'il obligerait l'Etat, pour atteindre le socle fixé, à « favoriser » la construction de coopératives d'habitation au détriment des autres types de logements LGL.
- Ce risque est toutefois partiellement limité par l'article 13A, alinéa 1 LGL qui dispose, pour ce qui concerne les terrains de la Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif (ci-après FPLC), que « *un minimum de 70% des surfaces brutes de plancher de logements, existantes ou potentielles des immeubles mis à disposition en droit de superficie ou cédé par la Fondation [FPLC] le sera, à parts égales, aux fondations immobilières de droit public et aux coopératives d'habitation sans but lucratif* ».
129. En outre, considérant que l'Etat ne peut agir activement que sur le parc de logements LGL, il est peu vraisemblable que l'Etat puisse s'assurer que, par une action portant sur

le parc LGL, le socle de 10% du parc total de logements du canton soit atteint d'ici à 2030 par des logements en coopérative d'habitation.

130. On peut ainsi se demander si l'objectif d'atteindre un socle de 10% de logements détenus par des coopératives d'habitation sans but lucratif d'ici à 2030 n'est pas trop ambitieux. Cependant cela ne constitue pas pour autant un obstacle juridique à l'exécutabilité de l'initiative. L'IN 180 envisage d'ailleurs cette possibilité en prévoyant à son article 14H, alinéa 2 que *« si ce socle de 10% n'est pas atteint en 2030, un nouveau plan de développement de l'habitat coopératif doit être lancé par le Conseil d'Etat »*.
131. Au surplus, en ce qui concerne le contenu de l'IN 180, il n'y a pas d'obstacle d'ordre factuel absolument insurmontable à la réalisation de l'initiative, si bien que celle-ci doit être considérée comme exécutable au sens de la jurisprudence du Tribunal fédéral.
132. Partant, l'IN 180 respecte l'exigence d'exécutabilité.

III. CONCLUSION

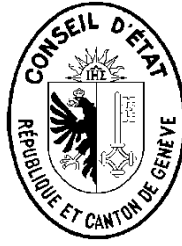
133. Toutes les conditions de validité étant réalisées, l'IN 180 sera donc déclarée valide.
134. Conformément à l'article 92A, alinéas 2 à 4, de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982 (LEDP – A 5 05), le présent arrêté est notifié aux initiants, transmis au Grand Conseil et publié dans la FAO.

Par ces motifs,

ARRÊTE :

L'initiative populaire cantonale 180 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 de Saint-Léger 10, case postale 1956, 1211 Genève 1) dans les **30 jours**, pour le comité d'initiative, qui suivent sa notification audit comité (art. 92A, al. 2, LEDP) et, pour les tiers, 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 de la recourante ou du recourant, les motifs et moyens de preuve. Le présent arrêté et les pièces dont dispose la recourante ou le recourant doivent être joints à l'envoi.



Certifié conforme,
La chancelière d'Etat :
Michèle Righetti

Publié dans la Feuille d'avis officielle le 14 janvier 2022