

ARRÊTÉ

relatif à la validité de l'initiative populaire cantonale
204 « STOP à la spéculation sur nos logements »

18 mars 2026

LE CONSEIL D'ÉTAT

Considérant ce qui suit :

I. EN FAIT

1. Par courrier du 11 mars 2025, l'ASLOCA a informé le Conseil d'Etat du lancement d'une initiative législative cantonale intitulée « STOP à la spéculation sur nos logements » (ci-après : IN 204). Monsieur Christian DANDRÈS était désigné comme mandataire et Madame Caroline MARTI comme remplaçante.
2. L'IN 204 a pour objet des modifications à la loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 4 décembre 1977 (LGL ; I 4 05).
3. Elle est libellée en ces termes :

« **Art. 1 Modifications**

La loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 4 décembre 1977 (LGL - I 4 05), est modifiée comme suit :

Art. 1, al. 2, lettre a (nouvelle teneur) Rôle de l'Etat

1° A cet effet, l'Etat :

a) acquiert des terrains et des immeubles d'habitation en usant notamment des droits de préemption et d'expropriation que lui confère la loi;

Art. 2 (nouvelle teneur) Politique d'acquisition

L'Etat et les communes, dans le cadre de leur politique générale d'acquisition de terrains et de biens-fonds immobiliers qui peuvent être affectés à la construction de logements, disposent, outre la possibilité d'achat de gré à gré, du droit de préemption légal et d'expropriation qui leur est conféré par la présente loi aux fins de la constitution d'un parc de logements d'utilité publique.

Art. 3, al. 1 (nouvelle teneur), al. 2 (nouveau, les al. 2 à 4 anciens devenant les al. 3 à 5) Définitions et titulaires

¹ *Les biens-fonds qui peuvent être affectés à la construction de logements, sont grevés d'un droit de préemption au profit de l'Etat et des communes intéressées. Le droit de préemption ne peut s'exercer qu'aux fins de la mise à disposition de logements au sens de la présente loi.*

² *Les immeubles bâtis, destinés de manière prépondérante au logement, sont grevés d'un droit de préemption en faveur de l'Etat et des communes. Le droit de préemption*

ne peut pas s'exercer sur des logements en propriété par étages, à moins que plusieurs logements ne soient vendus en un seul lot. Le droit de préemption ne peut s'exercer qu'aux fins de la mise à disposition de logements au sens de la présente loi.

Art. 4, al. 1 (nouvelle teneur) Avis

¹ Le propriétaire qui aliène ou promet d'aliéner avec octroi d'un droit d'emption un bien soumis au droit de préemption en vertu de la présente loi est tenu d'en aviser immédiatement le Conseil d'Etat et la commune du lieu de situation, au plus tard lors du dépôt de l'acte à l'office du registre foncier. Il leur communique simultanément une copie certifiée conforme de cet acte.

Art. 5, al. 1, lettres b, c et d et al. 2, lettres b, c et d (nouvelle teneur) Option

1° Dans un délai de 60 jours à compter de la date du dépôt de l'acte à l'office du registre foncier, le Conseil d'Etat notifie, de manière séparée, aux parties liées par l'acte :

b) soit sa décision d'acquérir le bien aux prix et conditions fixés dans l'acte;

c) soit son offre d'acquérir le bien aux prix et conditions fixés par lui;

d) à défaut d'acceptation de l'offre visée sous lettre c, sa décision de recourir, s'il maintient sa volonté d'acquérir le bien et si les conditions légales sont réunies, à la procédure d'expropriation conformément à l'article 6. Si l'avis et la copie de l'acte visé à l'article 4, alinéa 1, parviennent au Conseil d'Etat et à la commune intéressée postérieurement à la date du dépôt de l'acte à l'office du registre foncier, le délai de 60 jours ne commence à courir qu'après réception de cet avis et de la copie de l'acte.

² Dans le cas prévu à l'alinéa 1, lettre a, le Conseil d'Etat avise la commune en même temps que les intéressés. Celle-ci, dans le délai de 30 jours suivant cette notification, notifie à son tour, de manière séparée, aux parties liées par l'acte :

b) soit sa décision d'acquérir le bien aux prix et conditions fixés dans l'acte;

c) soit son offre d'acquérir le bien aux prix et conditions fixés par elle;

d) à défaut d'acceptation de l'offre visée sous lettre c, sa décision de recourir, si elle maintient sa volonté d'acquérir le bien et si les conditions légales sont réunies, à la procédure d'expropriation conformément à l'article 6.

Art. 5A Préemption obligatoire (nouveau)

Lorsque les conditions suivantes sont réalisées et que la nature des logements se prête à la réalisation de logements au sens de la présente loi, l'Etat doit exercer son droit de préemption sous l'option prévue à l'article 5, alinéa 1, lettre c puis d de la présente loi si :

a) l'immeuble concerné est composé de manière prépondérante de logements où sévit la pénurie au sens de l'article 207 de la loi d'application du code civil suisse et d'autres lois fédérales en matière civile, du 11 octobre 2012, et si;

b) le prix d'achat de l'immeuble est manifestement exagéré, ceci est notamment le cas lorsque le prix d'acquisition permettrait un rendement locatif bien plus important que le rendement locatif effectif au moment de l'acquisition de l'immeuble, déterminé sur la moyenne des états locatifs des 5 précédentes années;

c) la commune, interpellée par l'Etat, ne souhaite pas exercer son droit de préemption.

Art. 5B Protection des locataires (nouveau)

Les logements acquis en application de la présente loi sont immédiatement considérés comme des logements d'utilité publique. Les contrats de bail des locataires en place ne sont pas résiliés pour ce motif.

Art. 6 Expropriation (nouvelle teneur)

Faute d'accord à l'amiable dans le cas visé à l'article 5, alinéa 1, lettre c, et alinéa 2, lettre c, l'Etat ou la commune peut acquérir, par voie d'expropriation pour réaliser des logements d'utilité publique, les terrains ou immeubles bâtis faisant l'objet du droit de préemption, conformément aux dispositions de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, du 10 juin 1933.

Art. 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier de l'année qui suit celle de sa promulgation. »

4. Le 7 avril 2025, le service des votations et élections (ci-après : le SVE) a approuvé, conformément aux articles 86, alinéa 1 de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982 (LEDP ; A 5 05), la formule de récolte de signatures (ci-après : la formule), laquelle avait été déposée sans exposé des motifs.
5. Le même jour, le lancement et le texte de l'IN 204 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 7 août 2025.
6. Les 24 juin 2025 et 8 juillet 2025, le comité d'initiative a déposé les listes de signatures auprès du SVE.
7. Par arrêté du 19 novembre 2025, publié le vendredi 21 novembre 2025 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.
8. 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 21 mars 2026.
9. Par courrier recommandé du 11 décembre 2025, anticipé par courriel, la Chancellerie d'Etat a invité le comité d'initiative à faire part au Conseil d'Etat de ses déterminations quant à la validité de l'initiative, dans un délai fixé au 12 janvier 2026. Il était notamment demandé au comité d'initiative de se déterminer sur les mesures proposées par l'initiative, à l'aune de la conformité au droit supérieur et du respect des principes de clarté et d'exécutabilité.
10. Dans le délai prolongé au 19 janvier 2026, le comité d'initiative a fait parvenir ses déterminations à la Chancellerie d'Etat, concluant en substance à la validité totale de l'IN 204. 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

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

1. 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 LEDP.
2. Le délai de 4 mois pour statuer sur la validité de l'initiative arrive à échéance le 21 mars 2026, étant donné que l'arrêté du 19 novembre 2025 du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative a été publié dans la FAO le 21 novembre 2025.

C. Forme de l'initiative

4. 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) (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).
5. En l'espèce, l'IN 204 a pour objet des modifications à la LGL. Ces modifications sont entièrement rédigées, de telle sorte qu'elles seront directement intégrées dans la loi, si l'IN 204 devait être acceptée par le Grand Conseil ou par le corps électoral.
6. 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 et règles d'interprétation

7. 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).
8. 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 la Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999 (Cst. ; 101) 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 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_659/2012, du 24 septembre 2013, consid. 5.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_146/2020, du 7 août 2020, consid. 4.2 ; ACST/8/2020 consid. 6c).
9. 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 consid. 5.b et ACST/8/2020).
10. Pour déterminer le sens des normes proposées par une initiative rédigée comme en l'espèce de toutes pièces – dont il faut rappeler qu'elle se transforme en loi en cas d'acceptation par le Grand Conseil ou par le corps électoral (art. 61 et 63 Cst-GE ; art. 122B et 123 de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985, LRGC ; B 1 01) –, il convient d'appliquer pour l'essentiel les mêmes principes d'interprétation qu'en matière de contrôle abstrait des normes (ATF 147 V 35 consid. 7.1).
11. Selon la jurisprudence, la loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en dégagant de tous les éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires (interprétation historique), du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur

lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique) ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (interprétation systématique) (ATF 141 I 78 consid. 4.2 = RDAF 2015 II 229).

12. Ainsi, pour examiner la validité d'une initiative, la première règle d'interprétation 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 (ATF 143 I 129 consid. 2.2).
13. Une éventuelle motivation de l'initiative et les prises de position de ses auteurs peuvent être prises en considération. Bien que l'interprétation repose en principe sur le libellé, une référence à la motivation de l'initiative n'est pas exclue si elle est indispensable à sa compréhension. La volonté des auteurs doit être prise en compte, à tout le moins, dans la mesure où elle délimite le cadre de l'interprétation de leur texte et du sens que les signataires ont pu raisonnablement lui attribuer (ATF 143 I 129 consid. 2.2 ; ATF 139 I 292 consid. 7.2.1 et 7.2.5).
14. Toutefois, conformément à la règle de l'interprétation objective, c'est le texte de l'initiative qui est déterminant, et non l'intention des auteurs de cette dernière (ATF 143 I 129 consid. 2.2 et les réf. cit. ; C. JACQUEMOUD, Le traitement « favorable » des initiatives populaires, ZBl 121/2020, pp. 195-203).
15. Si le texte de l'initiative permet plusieurs interprétations, il faut choisir l'interprétation qui correspond le mieux au but et au sens de l'initiative, qui mène à un résultat raisonnable et qui, en même temps, paraît – en l'interprétant d'une manière conforme à la constitution – compatible avec le droit fédéral et avec le droit cantonal. L'initiative doit être validée et soumise au vote populaire si on peut lui accorder un sens qui n'est pas clairement illicite (ATF 139 I 292 consid. 5.7 et les réf. cit.).
16. L'autorité appelée à statuer sur la validité matérielle d'une initiative doit en particulier respecter le principe de la proportionnalité (art. 5, al. 2 Cst.). L'autorité doit donc se demander si l'invalidation de l'initiative est apte, nécessaire et raisonnablement exigible pour protéger la liberté de contenu du vote. D'où l'injonction d'après laquelle il convient d'« *éviter autant que possible les décisions d'invalidation* ». En référence à une autre formule du Tribunal fédéral d'après laquelle l'autorité doit retenir « *la solution la plus favorable aux initiants* », une partie de la doctrine intitule cette application de la proportionnalité « *principe de faveur ou de traitement favorable des initiatives* ». Le principe de proportionnalité déploie une portée transversale sur le contrôle de la validité (JACQUEMOUD, *op. cit.*, pp. 407-430).
17. Ainsi et d'une part, l'autorité doit apprécier « *favorablement* » la validité d'une initiative lorsqu'elle examine le respect de la conformité au droit supérieur, mais également lorsqu'elle examine les autres conditions de validité de l'initiative. L'autorité dispose d'une marge de manœuvre et elle doit se demander s'il est nécessaire d'invalidiser l'initiative pour protéger la liberté de contenu du vote ou si l'on peut raisonnablement attendre des citoyens qu'ils comprennent l'idée centrale de l'initiative, voire si cela peut être assuré d'une autre manière, par exemple au moyen d'une information suffisante dans la brochure explicative sur les votations. En effet, au moment de l'examen de la validité de l'initiative, l'ensemble du processus d'information préalable à la votation populaire n'a pas encore eu lieu. Partant, la compréhension objective de l'initiative par les électeurs peut encore évoluer. L'expérience montre que durant les phases de collecte des signatures, de traitement au Parlement et de campagne de votation, le comité d'initiative a souvent tendance à minimiser ou à réinterpréter la demande d'initiative afin de contrer les résistances. Afin de tenir compte de la possibilité d'une évolution de la compréhension de l'initiative par les électeurs, au moment de l'examen de la validité de l'initiative, toutes les initiatives dont le libellé permet une interprétation conforme au droit devraient être déclarées valables (JACQUEMOUD, *op. cit.*, pp. 407-430 ; Y. HANGARTNER/ A. KLEY/ N. BRAUN BINDER/ A. GLASER, Die

demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Auflage, 2023, § 2041).

18. D'autre part, en cas d'irrégularité, l'autorité doit si possible éviter d'invalider totalement l'initiative (JACQUEMOUD, *op. cit.*, pp. 407-430).
19. Il faut également rappeler que la protection des droits dits « *populaires* » est un sous-aspect essentiel de la liberté d'exercice du vote. Ces droits politiques permettent en effet à un certain nombre de citoyens de contraindre les autorités à organiser un scrutin à propos d'un objet déterminé. Ce faisant, ils assurent que l'ensemble des citoyens puissent exprimer leur volonté, sous la forme d'un vote, à propos de cet objet déterminé. Ce qui n'est autre que la définition même de la liberté de vote (J. DUBEY, *Droits fondamentaux*, Volume II, Bâle 2018, ch. 5115).
20. Ainsi, l'article 34 Cst. confère à tout citoyen actif un droit fondamental à ce qu'une initiative ne soit pas invalidée de manière indue, faute de quoi le droit d'initiative ne serait guère garanti et, par voie de conséquence, le droit d'exercice du vote non plus. Cet aspect de la protection du droit d'initiative a d'abord des conséquences sur la manière dont l'autorité compétente doit examiner la validité d'une initiative, et plus particulièrement sur la manière dont elle doit l'interpréter. On peut parler à cet égard du droit à une interprétation favorable, lequel est parfois exprimé par l'adage *in dubio pro populo*. Ainsi, il suffit qu'une initiative puisse recevoir un sens qui n'apparaisse pas clairement inadmissible pour qu'elle doive être reconnue valable et soumise au vote populaire (DUBEY, *op. cit.*, ch. 5176-5177 et les réf. cit.).
21. L'interprétation conforme au droit supérieur et l'adage *in dubio pro populo* n'autorisent toutefois pas 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. Une interprétation *in dubio pro populo* ne doit pas dénaturer le sens et le but de l'initiative (ATF 143 I 129 consid. 2.2).
22. Les conditions de validité seront discutées séparément ci-dessous dans l'ordre suivant : (E.) unité de genre, (F.) unité de la matière, (G.) principe de clarté, (H.) conformité au droit et (I.) exécutabilité.

E. Unité du genre

23. Aux termes de l'article 60, alinéa 2 Cst-GE, l'initiative qui ne respecte pas l'unité du genre est déclarée nulle.
24. 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 réf. cit.).
25. En l'espèce, l'IN 204 a pour objet des modifications 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.
26. Par conséquent, l'IN 204 respecte le principe de l'unité du genre.

F. Unité de la matière

27. 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. 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).
28. 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.). 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 réf. cit.).
29. 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 : 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. 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. 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 130 I 185 consid. 3.1 ; ATF 123 I 63 consid. 4b ; art. 61, al. 4, Cst-GE).
30. 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 réf. cit.).
31. En d'autres termes, l'unité de la matière est respectée lorsque :
- une initiative poursuit un seul but (ATF 111 Ia 196 consid. 3a);
 - une initiative concerne une seule thématique dont toutes les propositions sont dans un rapport de connexité (ATF 137 I 200 consid. 2.2);
 - une initiative – souvent programmatique – expose un objectif et différents moyens pour y parvenir, à condition que ceux-ci ne soient pas trop hétérogènes et qu'un fil conducteur apparaisse dans la proposition.
32. En l'espèce, il ressort des modifications proposées de la LGL, que l'initiative propose principalement les mesures suivantes :
- un droit de préemption en faveur de l'Etat et des communes concernant les biens-fonds, qui est étendu à tous les biens-fonds pouvant être affectés à la construction de logements au sens de la loi, toutes zones à bâtir confondues, y compris

ordinaires (art. 3, al. 1 de l'IN 204) ; le droit actuel limite ce droit aux biens-fonds ayant fait l'objet d'une modification des limites de zones après le 17 avril 1993 et ceux qui sont sis en zone de développement (art. 3, al. 1 LGL);

- un droit de préemption en faveur de l'Etat et des communes concernant les immeubles bâtis, destinés de manière prépondérante au logement (art. 1, al. 2, let. a et 3, al. 2 de l'IN 204);
- un droit de préemption obligatoire sur les immeubles d'habitation, soit l'obligation faite à l'Etat d'exercer ce droit lorsque quatre conditions sont réunies, notamment lorsque le prix d'achat de l'immeuble est manifestement exagéré (art. 5A de l'IN 204).

33. A la lecture du libellé du titre de l'initiative, ces mesures ont pour objectif de lutter contre la spéculation immobilière dans le canton, ce qui ressort d'ailleurs du contenu de l'article 5A, lettre b de l'initiative.

Il sera toutefois également retenu que l'initiative entend, de manière générale, à lutter contre la pénurie de logements dans le canton, en encourageant la création de logements d'utilité publique, et à améliorer la qualité de l'habitat, dans la mesure où il s'agit précisément des buts poursuivis par la LGL, dans laquelle l'IN 204 s'insère. L'on relève à cet égard que tant l'article 3, alinéa 1 que l'alinéa 2 de l'initiative précisent que *« le droit de préemption ne peut s'exercer qu'aux fins de la mise à disposition de logements au sens de la présente loi »*. De même, en visant les immeubles composés de manière prépondérante de logements où sévit la pénurie, l'article 5A de l'IN 204 vise également à pallier le manque de logements dans le canton.

34. Il est notoire que le droit de préemption en faveur des collectivités publiques est un instrument permettant d'éviter la création de « points fonciers durs » en zone de développement vouée à la densification, ou de lutter contre des prix d'acquisition manifestement excessifs en zone de développement (V. Défago Gaudin, Les droits de préemption et d'emption des collectivités publiques, p. 90 ; Marc MULLER, Droit genevois de la construction, Aménagement, autorisations de construire, droit du logement, rénovation, protection du patrimoine, 2021, p. 138 et réf. cit.; arrêt du Tribunal fédéral 1C_250/2007, in SJ 2008 I).

35. Partant, les mesures proposées par l'IN 204 présentent entre elles une véritable cohésion. L'initiative ne mêle ainsi pas dans un même objet plusieurs propositions de nature ou de buts différents.

36. Au vu de ce qui précède, l'IN 204 est conforme au principe de l'unité de la matière.

G. Principe de clarté

37. 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.. Selon cette disposition, la garantie des droits politiques protège la libre formation de l'opinion des citoyens et l'expression fidèle et sûre de leur volonté. Les votations et élections doivent être organisées de telle manière que la volonté des électeurs puisse s'exercer librement. Cela implique en particulier une formulation adéquate des questions soumises au vote. Celles-ci ne doivent pas être rédigées dans des termes propres à induire en erreur le citoyen, qui doit être à même d'apprécier la portée du texte qui lui est soumis, ce qui n'est pas possible s'il est équivoque ou imprécis (ATF 133 I 110 consid. 8 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_146/2020 consid. 4.2 ; ACST/13/2022 consid. 11 et les réf. cit.).

38. 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 (Bénédicte TORNAY, La démocratie directe saisie par le juge, 2008, pp. 115-116).

39. Selon la jurisprudence en matière de droits politiques (Alexandre FLÜCKIGER/Stéphane GRODECKI, La clarté : un nouveau principe constitutionnel, in *Revue de droit suisse*, 2017, vol. 136, Halbbd. I, p. 56, et les réf. cit.) :
- 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 [LDP ; 161.1] ; SJ 1989 90 consid. 2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1P.338/2006 consid. 3.6);
 - le texte lui-même doit être clair. Avec cette exigence, le Tribunal fédéral va plus loin que l'examen de la simple question soumise au vote : il exige un examen du fond du texte de l'initiative.
40. Selon la doctrine, il ressort des affaires jugées que notre Haute Cour veut s'assurer que le peuple comprenne le sens général de l'objet en votation, plutôt que d'interdire les notions juridiques indéterminées et de faire ainsi double emploi avec l'exigence de précision normative découlant du principe de la légalité (A. FLUECKIGER/S. GRODECKI, La clarté : un nouveau principe constitutionnel, in *Revue de droit suisse*, 2017p. 57).
41. Selon ces mêmes auteurs, l'exigence de clarté déduite de l'article 34 Cst. ne devrait être comprise que sous son angle linguistique. Si l'initiative devait être de niveau législatif et porter une atteinte grave aux droits fondamentaux, elle violerait le principe de légalité, et non la liberté de vote garantie à l'article 34 Cst. Les citoyens peuvent en effet former librement leur opinion et voir leur volonté fidèlement et sûrement exprimée autour d'un concept juridique (trop) indéterminé au regard de la légalité (FLUECKIGER/GRODECKI, *op. cit.*, p. 57-58).
42. Ces auteurs considèrent ainsi que l'exigence de clarté découlant de l'art. 34 Cst. doit se limiter aux aspects linguistiques du texte, en interdisant des formulations incohérentes, incompréhensibles ou contradictoires susceptibles de distordre la libre formation de l'opinion des citoyens et l'expression fidèle et sûre de leur volonté (FLUECKIGER/GRODECKI, *op. cit.*, p. 57 et 60).
43. Dans un arrêt récent, le Tribunal fédéral a précisé que lorsqu'une initiative porte atteinte à un droit fondamental, elle doit être doublement soumise à une exigence de clarté de son texte : clarté linguistique, et clarté normative. Dans le cas d'espèce, les mesures proposées par une initiative genevoise portaient une atteinte grave au droit de propriété garanti par l'article 26, alinéa 1 Cst.. Le Tribunal fédéral a rappelé que toute restriction à un droit fondamental doit reposer sur une base légale (art. 36, al. 1 Cst.). Lorsque l'atteinte est grave, outre que la base légale doit être une loi au sens formel, celle-ci doit être claire et précise. Cette exigence résulte aussi du principe de la légalité, posé de façon générale pour toute l'activité de l'Etat régie par le droit (art. 5 al. 1 Cst.). En d'autres termes, l'exigence d'une base légale ne concerne 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. Pour déterminer quel degré de précision l'on est en droit d'exiger de la loi, il faut tenir compte du cercle de ses destinataires et de la gravité des atteintes qu'elle autorise aux droits fondamentaux. Dans cette affaire, le Tribunal fédéral a jugé que

lorsqu'est en jeu la clarté de la proposition soumise au vote, l'adage *in dubio pro populo* n'est d'aucune aide, car le fait de soumettre au peuple une question trop imprécise à certains égards ne permet pas aux citoyens d'exprimer clairement leur volonté. S'ajoute à cela que la marge de manœuvre de l'autorité de contrôle est évidemment plus grande lorsqu'elle examine une initiative non formulée que lorsqu'elle se trouve en présence d'une initiative rédigée de toutes pièces, sous la forme d'un acte normatif (arrêts du Tribunal fédéral 1C_59/2018 et 1C_60/2018 consid. 3.1 et réf. cit.).

44. Enfin et comme exposé ci-dessus (D.) l'autorité doit en tout état apprécier « *favorablement* » la validité d'une initiative lorsqu'elle examine le respect de la conformité au droit supérieur, mais également lorsqu'elle examine les autres conditions de validité de l'initiative.
45. En l'espèce, l'article 3, alinéa 2 de l'IN 204 instaure un droit de préemption à l'égard des « *immeubles bâtis, destinés de manière prépondérante au logement* ».
46. Or, ainsi que développé ci-dessous (point H.3), en instaurant un nouveau droit de préemption légal, cette disposition porte atteinte à la garantie de la propriété et à la liberté économique. Par conséquent, l'article 3, alinéa 2 de l'IN 204 doit satisfaire tant à l'exigence de la clarté linguistique qu'à l'exigence de la clarté normative, afin de permettre aux citoyens de se prononcer en connaissance de cause sur l'objet soumis au vote.
47. Invités à se déterminer sur cette notion, les initiants ont indiqué qu'il convenait de la comprendre en opposition à celle de « *terrain* ». Étaient par ailleurs exclus du champ d'application, les immeubles affectés de manière prépondérante à une activité commerciale.

De plus, les maisons individuelles, les villas et les maisons jumelées n'étaient pas visées par ce droit, dès lors que « *cette catégorie d'habitat ne correspond pas aux catégories de logements de la LGL* ». A cet égard, les initiants se sont référés à l'article 3, alinéa 2 *in fine*. Les logements en propriété par étages vendus individuellement étaient également exclus. Dans le cadre de ses explications relatives à l'article 5A de l'IN 204, le comité d'initiative a également ajouté que « *le champ des immeubles d'habitation soumis au droit de préemption demeure limité par a) l'affectation locative de l'immeuble ; b) la catégorie des appartements susceptibles d'intégrer les catégories prévues par la LGL. Sont donc exclus les logements qui ne se prêtent pas aux besoins auxquels la LGL veut répondre, comme notamment les logements de standing ou ceux dont les coûts sont trop élevés pour satisfaire ce besoin* ».

48. L'article 16, alinéa 1 LGL prévoit que les catégories d'immeubles admises au bénéfice de la présente loi sont les suivantes : catégorie 1, immeuble d'habitation bon marché (HBM) (let. a), catégorie 2, immeuble d'habitation à loyers modérés (HLM) (let. b), et catégorie 4, immeubles d'habitation mixte (HM), comprenant des logements avec subvention proportionnelle aux revenus des locataires et des logements sans subvention (let. d).
49. En vertu de l'article 1, alinéa 1 du Règlement d'exécution de la loi générale sur le logement et la protection des locataires du 24 août 1992 (RGL ; I 4 05.01), sont réputés immeubles, au sens de la loi, les bâtiments destinés essentiellement à l'habitation, composés de plusieurs logements, érigés selon les règles de l'art et conformes aux dispositions légales en vigueur. Par bâtiment, il faut entendre toute construction ayant son propre accès depuis l'extérieur et séparée des autres par un mur mitoyen porteur vertical allant du rez-de-chaussée au toit.
50. En l'espèce, la notion « *d'immeuble bâtis* » consacrée à l'article 3, alinéa 2 de l'IN 204 peut être sujette à interprétation. Si l'on comprend bien qu'elle s'oppose aux

« *biens-fonds* » mentionnés à l'alinéa 1, l'on ne saisit pas d'emblée quelles constructions seraient concernées.

51. Il ressort toutefois du RGL que seuls les immeubles composés de plusieurs logements sont visés par la loi, ce qui exclut à priori, comme le soutient d'ailleurs le comité d'initiative, les maisons individuelles ou jumelées, les villas mais également les immeubles affectés à des activités commerciales. Partant, force est de constater que l'article 3, alinéa 2 de l'IN 204 ne peut concerner que les bâtiments destinés essentiellement à l'habitation et composés de plusieurs logements. L'initiative précise par ailleurs que les logements en propriété par étages seront grevés d'un droit de préemption légal mais que celui-ci ne pourrait s'exercer qu'à certaines conditions.
52. Il y a ainsi lieu de retenir que la notion d'« *immeubles bâtis* » est suffisamment claire, étant par ailleurs précisé qu'elle est communément comprise par les électeurs comme désignant une construction. L'on mentionnera également que l'articulation des articles de l'IN 204, en particulier l'opposition faite aux biens-fonds figurant à l'alinéa 1, mais également l'esprit de la LGL qui concerne précisément des logements d'utilité publique, permettent de comprendre sans ambiguïté que la notion vise des bâtiments constitués de logements.
53. Ainsi, la notion d'« *immeubles bâtis* » introduite par l'IN 204 ne constitue pas une formulation incohérente, incompréhensible ou contradictoire susceptible de distordre la libre formation de l'opinion des citoyens et l'expression fidèle et sûre de leur volonté. De plus, l'article 3, alinéa 2 de l'IN 204 est suffisamment clair et précis, de sorte que l'exigence de la clarté normative est également satisfaite.
54. Partant, il y a lieu de retenir que l'IN 204 respecte le principe de clarté.

H. Conformité au droit

H.1. Principes généraux

55. 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. La constitution emploie la notion de nullité. Matériellement, il s'agit cependant d'une invalidation (S. GRODECKI, L'initiative populaire cantonale et municipale à Genève, 2008, § 1181).
56. 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. 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).
57. 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 (M. HOTTELIER/T. 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/TANQUEREL, *op. cit.*, p. 373 ; T. 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).

58. 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 soient 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, sans que son texte ne puisse être modifié, sous réserve de la correction d'erreurs matérielles de pure forme ou de peu d'importance mais manifestes (art. 61 et 63 Cst-GE ; art. 122B, 123 et 123A LRGC ; art. 94, al. 3 et 4 LEDP ; art. 5 ss de la loi sur la forme, la publication et la promulgation des actes officiels, du 8 décembre 1956, LFPP ; B 2 05; ACST/12/2021 consid. 2).
59. 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, du 25 octobre 2018 consid. 3.1 et les réf. cit.).
60. Enfin, comme exposé ci-dessus (D.) l'autorité doit apprécier « *favorablement* » la validité d'une initiative, notamment lorsqu'elle examine le respect de la conformité au droit supérieur.

H.2. Conformité au droit international

61. Conformément à l'article 5, alinéa 4 Cst., la Confédération et les cantons doivent respecter le droit international. Cet alinéa instaure le principe de la primauté du droit international (J.-F. AUBERT/P. MAHON, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, 2003, art. 5, n. 17 et ss).
62. Le Protocole additionnel n°1 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (STE n° 009) consacre notamment la protection de la propriété privée. Selon son article 1, toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

En vertu de son deuxième paragraphe, les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes.

La Suisse a signé ce protocole mais ne l'a pas ratifié (<https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatyenum=009>).

63. En tout état, à l'instar du droit suisse (cf. point H.3. ci-dessous), la CEDH estime que le droit de préemption constitue sans nul doute une ingérence dans le droit au respect de ses biens et doit donc reposer sur une base légale, poursuivre un but légitime et

respecter le principe de la proportionnalité (« *juste équilibre* ») (Affaire Hentrich c. France, arrêt du 22 septembre 1994 ; Affaire Beyeler c. Italie, arrêt du 5 janvier 2000).

64. Dès lors que la Suisse n'a pas ratifié le protocole n°1 de la CEDH, elle n'est pas liée par celui-ci. Il sera néanmoins relevé que les conditions relatives à la restriction du droit à la propriété prévues par ce texte sont similaires à celles prévues en droit suisse, de sorte que toute atteinte conforme aux exigences du droit suisse serait également compatible avec celles posées par le Protocole n° 1 CEDH. En d'autres termes, le droit européen n'impose pas des conditions plus strictes que le droit suisse en matière de protection de la propriété.
65. Partant, sous réserve de la suite de l'analyse, l'IN 204 apparaît conforme au droit international.

H.3. Conformité au droit fédéral

66. 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. ; S. GRODECKI, *op. cit.*, § 1069).

a. Garantie de la propriété

67. La propriété est garantie à l'article 26, alinéa 1 Cst. Selon son alinéa 2, une pleine indemnité est due en cas d'expropriation ou de restriction de la propriété qui équivaut à une expropriation.
68. L'article 26 Cst. consacre un droit fondamental qui peut se concevoir comme une liberté. A tout le moins, à partir du moment où une personne a acquis un droit patrimonial privé, comme un droit de propriété au sens civil (art. 641 al. 1 CC), la garantie constitutionnelle de la propriété peut en effet être définie essentiellement comme un devoir d'abstention imposé à l'Etat. Dans cette mesure, la garantie constitutionnelle de la propriété revêt une fonction individuelle, au sens où elle protège un certain nombre de comportements individuels motivés par un intérêt jugé fondamental. Ainsi, en particulier, l'intérêt d'une personne à disposer librement d'une chose, en tant qu'elle en est son propriétaire civil (CR Cst.-Dubey, art. 26 N 23, 24).
69. La garantie de la propriété a également une forte composante institutionnelle, au sens où elle établit un certain régime, ordre ou système économique, par-delà les prérogatives individuelles qu'elle protège dans ce cadre. Ainsi, on ne peut pas être titulaire d'un droit de propriété ou d'un autre droit patrimonial privé sans qu'un ordre juridique n'instaure ce type de rapports entre les personnes (CR Cst.-Dubey, art. 26 N 22, 25). Cette garantie s'adresse à l'organe législatif, qui dispose d'une large liberté d'appréciation lorsqu'il définit le contenu de la propriété, mais qui ne saurait la supprimer en tant que telle, la rendre vaine, la vider de sa substance, par l'adoption de règles exagérément restrictives (Malinverni, Droit constitutionnel suisse, vol. II, N 888 ; CR Cst.-Dubey, art. 26 N 69).
70. Selon le Tribunal fédéral et la doctrine, l'exercice par une collectivité d'un droit de préemption légal sur un immeuble prive le propriétaire de la possibilité de vendre son bien à une autre personne que la collectivité qui préempte. Dans cette mesure, il s'agit à l'évidence d'une restriction grave du droit de la propriété garanti par l'article 26, alinéa 1 Cst. (ATF 88 I 248 ; ATF 142 I 76 ; T. Tanquerel, La maîtrise publique du sol : expropriation formelle et matérielle, préemption, contrôle du prix, Bâle, 2009, p. 153).
71. L'atteinte est également grave, s'agissant de l'aliénateur, lorsque le droit de préemption est « *renforcé* » – soit lorsque la collectivité peut déclarer exercer son droit à un prix inférieur à celui convenu entre les parties, proposé par elle ou déterminé dans le cadre d'une procédure d'estimation – puisqu'il ne perçoit pas le prix convenu avec l'acquéreur (V. Défago Gaudin, Les droits de préemption et d'emption des collectivités publiques in Les droits d'emption, de préemption et de réméré, Neuchâtel, 2017, p. 90).

72. La garantie de la propriété protégeant également l'acquisition de la propriété, cette restriction affecte aussi de manière grave l'acheteur évincé (T. Tanquerel, *op. cit.*, p. 153 ; V. Défago Gaudin, *op. cit.*, p. 90 ; ATF 114 Ia 14).

b. Liberté économique

73. La liberté économique est consacrée à l'article 27 Cst. Elle est protégée à deux niveaux par la Constitution fédérale : en tant que principe institutionnel de l'ordre économique d'une part, et en tant que liberté individuelle, d'autre part (V. Défago Gaudin, *op. cit.*, p. 91).
74. La fonction institutionnelle ou systémique de la liberté économique se rapporte au choix effectué dans la Constitution fédérale en faveur de l'économie de marché. Elle est plutôt rattachée à l'art. 94 Cst., lequel impose aux cantons et à la Confédération de respecter le « *principe de la liberté économique* » (al. 1) et de veiller à « *créer un environnement favorable au secteur de l'économie privée* » (al. 3). L'art. 27 Cst. est cependant également pertinent à cet égard. En garantissant la liberté économique en son premier alinéa, il énonce aussi une valeur censée orienter l'activité de l'Etat (CR Cst.-Martenet, art. 27 N 16).
75. Sous son angle individuel, la liberté économique protège toute activité économique privée, exercée à titre professionnel et tendant à la production d'un gain ou d'un revenu. La garantie de la liberté contractuelle, consacrée explicitement aux art. 1 et 19 CO, fait partie intégrante de l'aspect constitutif de la liberté économique (V. Défago Gaudin, *op. cit.*, p. 91 et réf. cit.).
76. L'exercice de son droit de préemption par la collectivité publique est de nature à limiter la liberté contractuelle puisque l'aliénateur d'un immeuble se voit substituer son cocontractant ; lorsque le droit de préemption est renforcé, l'aliénateur est en outre limité dans sa capacité de gain puisqu'il ne reçoit pas de la collectivité publique le prix qu'il aurait obtenu de l'acquéreur (V. Défago Gaudin, *op. cit.*, p. 91).
77. Du point de vue de l'acquéreur, celui-ci se voit entravé dans ses activités économiques. Il en va de même du propriétaire qui se voit opposer le droit d'emption de la collectivité publique (V. Défago Gaudin, *op. cit.*, p. 92).
78. Selon Tanquerel, on peut aussi soutenir que le droit de préemption constitue une atteinte à la liberté économique dans la mesure en tout cas où il interfère dans l'activité des professionnels de l'immobilier ou dans l'exercice des activités économiques envisageables sur les biens-fonds concernés (T. Tanquerel, *op. cit.*, p. 152).
79. En l'espèce, par ses modifications à la LGL, l'IN 204 introduit principalement trois changements relatifs au droit de préemption des collectivités genevoises, que l'on peut résumer ainsi :
- tous les biens-fonds pouvant être affectés à la construction de logements au sens de cette loi – soit toutes zones à bâtir confondues, y compris ordinaires – seraient grevés d'un droit de préemption. Or, la version actuelle de la loi limite ce droit à certains biens-fonds, soit ceux ayant fait l'objet d'une modification des limites de zones après le 17 avril 1993 et ceux sis en zone de développement (art. 3, al. 1 de l'IN 204) ;
 - les immeubles bâtis seraient également désormais grevés d'un droit de préemption ;
 - l'obligation d'exercer ce droit de préemption sur des immeubles, le cas échéant en recourant à la procédure d'expropriation, lorsque quatre conditions cumulatives seraient remplies.
80. Or, il ressort des développements précités, que l'exercice de son droit de préemption par une collectivité publique a pour effet de porter atteinte à la garantie de la propriété ainsi qu'à la liberté économique du propriétaire et de l'acquéreur de l'immeuble sur

lequel est exercé le droit. On peut également soutenir, à l'instar de Tanquerel, que l'exercice de ce droit interfère dans l'activité des professionnels de l'immobilier et porte atteinte à leur liberté économique.

81. Partant, pour être compatible avec la Constitution, ces restrictions doivent satisfaire aux exigences posées par l'article 36 Cst.

c. Admissibilité de l'atteinte (art. 36 Cst).

82. Comme les autres droits fondamentaux, ni la garantie de la propriété, ni la liberté économique ne sont absolues. Pour être compatible avec les dispositions constitutionnelles auxquelles il porte atteinte, l'exercice du droit de préemption par la collectivité publique doit reposer sur une base légale formelle, être justifié par un intérêt public et respecter le principe de la proportionnalité (art. 36 Cst.).

Base légale

83. L'exigence d'une base légale formelle découle du fait que les atteintes au droit de propriété et à la liberté économique doivent être qualifiées de graves. Tout nouveau droit de préemption ou d'emption à créer doivent être ancrés dans la loi (V. Défago Gaudin, *op. cit.*, p. 92 ; TF 1C_247/2021 consid. 3.1).
84. S'agissant de la précision du texte légal, Défago Gaudin relève que, dans ses différentes décisions relatives au droit de préemption des collectivités publiques, le Tribunal fédéral n'a pas fait de l'imprécision du texte légal un motif propre de discussion. En revanche, il s'est attaché à vérifier que les droits de préemption et d'emption étaient exercés conformément au but qui leur est assigné par la loi, de manière explicite ou selon le sens que l'on peut dégager du texte légal. Cette démarche revient, selon l'auteur, dans une grande mesure à examiner la conformité à l'intérêt public de l'exercice de ces droits (V. Défago Gaudin, *op. cit.*, p. 92).
85. Enfin, il sera également fait mention de la loi vaudoise sur la préservation et la promotion du parc locatif du 10 mai 2026 (LPPPL ; RS-VD 840 15), qui a pour buts de lutter contre la pénurie de logements en conservant sur le marché des logements loués qui correspondent aux besoins de la population (préservation du parc locatif) et de promouvoir la construction de nouveaux logements qui correspondent aux besoins de la population (promotion du parc locatif) (art. 1 LPPPL).

A l'instar de l'IN 204, cette loi instaure un droit de préemption en faveur des collectivités publique, sur les biens-fonds, sans en limiter les zones, si ce n'est qu'ils doivent se trouver dans un district où sévit la pénurie de logements et que la parcelle concernée soit au moins de 1500m² (art. 31 LPPPL). Elle prévoit, en outre, que ce droit peut être exercé sur des immeubles composés d'au moins quatre logements, en vue de la création de logements d'utilité publique, à la condition que le bien se trouve dans un district où la pénurie de logements sévit et que la parcelle visée soit d'au moins 1500m² (art. 31, al. 2 et 27, al. 2 LPPPL).

Dans le cadre d'un examen concret d'application de la loi, le Tribunal fédéral a notamment estimé que la LPPPL – en particulier ses articles 31 et suivants – constituait une base légale suffisante à l'exercice du droit de préemption des collectivités publiques, également lorsque celui-ci portait sur l'acquisition de terrains bâtis aux fins de convertir des logements existants en logements d'utilité publique, sans exécution de travaux de construction (arrêt 1C_247/2021 consid. 3.3.3). Dans le cas d'espèce, la commune était en droit de préempter et de convertir les logements préexistants en logements d'utilité publique (consid. 3.4.1).

L'intérêt public

86. La jurisprudence et la doctrine s'accordent sur le fait que le droit de préemption peut poursuivre différents intérêts publics.

87. Selon la doctrine, les différentes fonctions du droit de préemption peuvent être classées en trois catégories : la fonction de garantie (par exemple lorsqu'il s'agit de s'assurer qu'un projet immobilier qui a reçu des aides de l'État n'est pas détourné de son affectation), la fonction de contrôle des prix (comme c'est par exemple le cas avec l'art. 11 LZIAM qui confère à l'État de Genève un droit de préemption pour lutter contre les risques de spéculation en zone de développement industriel) et la fonction d'acquisition, soit lorsqu'il s'agit d'autoriser une collectivité publique à acquérir des biens-fonds dans des buts d'intérêt public, comme par exemple la construction de logements (Y. De Coulon, *Le droit de préemption des collectivités publiques en matière de logement*, à la lumière d'un arrêt récent in *Revue de droit privé et fiscal du patrimoine*, p. 16-18, et réf. cit., T. Tanquerel, *op. cit.*, p. 156ss).
88. Depuis l'arrêt de référence « Dafflon » de 1962, le Tribunal fédéral a notamment admis que l'acquisition de terrains en vue de la construction de logements sociaux poursuivait un intérêt général relevant de la politique sociale ou économique (ATF 88 I 248 ; T. Tanquerel, *op. cit.* p. 158).
89. De manière générale, les mesures de lutte contre la pénurie de logements poursuivent un but de politique sociale admissible au regard de la liberté économique. Le droit de préemption, poursuivant un tel but, est également admissible à cet égard (arrêt du Tribunal fédéral 1C_30/2008 consid. 5, in SJ 2009 I p. 257 ; ATF 131 I 133).
90. Le Tribunal fédéral a également confirmé que lutter contre la pénurie de logements en conservant sur le marché des logements loués qui correspondent aux besoins de la population procède d'un intérêt public important susceptible de justifier une restriction importante à la garantie de la propriété. Dans le cas d'espèce, l'opération envisagée par la commune vaudoise intimée permettait non seulement de diminuer les loyers, mais d'assurer aussi leur plafonnement, évitant ainsi de potentielles augmentations, notamment en cas de changement de locataires. La mesure répondait ainsi aux objectifs d'intérêt public de maintien sur le marché de logements accessibles (arrêt du Tribunal fédéral 1C_247/2021 consid. 3.5.1).
91. Par ailleurs, l'exercice du droit de préemption peut également viser la lutte contre la spéculation foncière (M. Muller, *Droit genevois de la construction, Aménagement, autorisations de construire, droit du logement, rénovation, protection du patrimoine*, 2021, p. 137, et réf. cit.). Le Tribunal fédéral a également admis cet intérêt public, en le liant aux objectifs d'aménagement du territoire, en zone de développement industriel genevoise (SJ 2008 I 416). Dans ce contexte, il a considéré que l'objectif de l'article 11 de la loi générale sur les zones de développement industriel ou d'activités mixtes du 13 décembre 1984 (LZIAM ; anciennement loi générale sur les zones de développement industriel (LGZDI) ; L 1 45), soit « *favoriser la mise en valeur des zones de développement et éviter que des biens-fonds fassent l'objet d'alinéation à des prix excessifs* », constituait un but d'intérêt public (SJ 2008 I 416). Il a également admis un intérêt public à la lutte contre la spéculation en zone à bâtir résidentielle, en relation avec la construction de logements d'utilité publique, confirmant un arrêt du Tribunal administratif genevois affirmant que « *le but d'intérêt public à la lutte contre la spéculation immobilière existe en tant que tel, indépendamment de celui de la construction de logements sociaux* » (T. Tanquerel, *op. cit.*, p. 159 et réf. cit.).

La chambre administrative genevoise a également confirmé que le droit de préemption, prévu à l'article 3 LGL actuel, était destiné notamment à empêcher des opérations spéculatives qui seraient contraires au rôle de la zone de développement (ATA/872/2023 du 22 août 2023 consid. 7.2 et réf. cit.). En effet, le but des zones de développement est de maîtriser les prix des terrains situés dans ces zones afin de favoriser la construction de logements bon marché (MGC 1977, p. 2018), tout en assurant une densification harmonieuse et raisonnable de certains secteurs du canton (ATA/1439/2017 du 31 octobre 2017 consid. 4e). Dans ce but, l'État contrôle le prix des

terrains, le coût de construction des immeubles, le type de logements à construire, le prix de vente éventuel ou encore le montant du loyer futur des logements construits (ATA/872/2023 du 22 août 2023 consid. 5).

92. Enfin, il convient de souligner que, dans le cadre de l'examen de l'admissibilité du droit de préemption légal, l'examen de l'intérêt public est en rapport étroit avec celui de la proportionnalité (V. Défago Gaudin, *op. cit.*, p. 94 ; T. Tanquerel, *op. cit.*, p. 158).

Principe de la proportionnalité

93. Le principe de la proportionnalité exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité, appelée aussi subsidiarité) ; en outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts) (ATF 142 I 76 et réf. cit.).
94. Sous l'angle notamment de la règle de l'aptitude, en lien avec l'application des articles 3 et suivants LGL, le Tribunal fédéral a estimé qu'au stade de l'exercice du droit de préemption, l'autorité n'a pas besoin de justifier son intervention par la présentation d'un projet détaillé. Elle doit toutefois rendre plausible l'existence d'un besoin précis, et tenir compte des possibilités réelles de satisfaire à l'intérêt public poursuivi, à l'emplacement envisagé, dans un avenir pas trop éloigné (ATF 142 I 76, c. 3.4.1 et réf. cit.).
95. Sous l'angle de la règle de la nécessité (subsidiarité), d'éventuelles mesures moins incisives peuvent consister en l'existence d'un projet privé qui présenterait des intérêts évidents au regard des buts poursuivis par la loi (V. Défago Gaudin, N52, p. 94). Inversement, le Tribunal fédéral a estimé que l'intérêt public du droit de préemption est prépondérant, l'autorité pouvant en principe construire des logements à de meilleures conditions, en évitant notamment le paiement des honoraires des promoteurs privés et des droits de mutation lors du transfert ultérieur à une société coopérative (arrêt du Tribunal fédéral 1C_30/2008 consid. 4.2, *in* SJ 2009 I p. 257). Quant à la chambre administrative genevoise, elle a précisé qu'au vu de la gravité de la pénurie actuelle et de l'urgence à développer le potentiel constructible à Genève, le seul fait que d'autres mesures permettent d'augmenter le taux de logements sociaux n'est pas de nature à remettre en cause l'exercice du droit de préemption par une commune sur un immeuble permettant une surélévation (ATA/970/2014 du 9 décembre 2014).
96. La chambre administrative genevoise a en outre confirmé qu'il serait douteux de retenir qu'une expropriation au détriment des futurs acheteurs, constituerait une mesure moins incisive que l'exercice du droit de préemption (ATA/872/2023 du 22 août 2023 consid. 5.7).
97. Le caractère raisonnablement exigible (proportionné au sens étroit) d'une atteinte à la propriété dépend de la mise en balance des intérêts en présence. C'est dire que cette condition de restriction oblige l'autorité à tenir compte de l'ensemble des circonstances, ce qu'il est difficile de faire en adoptant des mesures qui ne réservent aucune exception. Telle circonstance peut toujours survenir, qui aurait mérité un régime plus circonstancié justement (CR Cst.-Dubey, art. 26 N 131).
98. Au contraire, que l'atteinte résulte d'une loi, d'un plan ou d'une décision, elle sera souvent jugée proportionnée si l'acte en question réserve la possibilité pour le titulaire d'y échapper, au cas où les faits la rendraient excessive. Tel est notamment le cas lorsqu'il en va de l'obligation de conserver une certaine affectation à un immeuble, ce qui ne saurait aller jusqu'à imposer à son propriétaire de faire des pertes d'exploitation (CR Cst.-Dubey, art. 26 N 132).
99. Dans le cadre d'un contrôle abstrait portant sur une réglementation communale fixant un quota et un contingentement de résidences secondaires dans une commune

valaisanne, le Tribunal fédéral a estimé que, quand bien même elle reposait sur un intérêt public, une telle réglementation ne respectait pas le principe de la proportionnalité, si les dérogations à la règle n'étaient qu'exceptionnelles et ne conféraient pas à l'autorité d'application une marge d'appréciation suffisante (ATF 135 I 233 consid. 7.1).

100. Dans le cadre d'un examen de la proportionnalité au sens étroit, le Tribunal fédéral a également considéré que le droit de préemption légal est d'intérêt public dès lors qu'il favorise la mise en valeur des zones de développement industriel et évite que des biens-fonds ne fassent l'objet d'aliénation à des prix excessifs. Du point de vue de la proportionnalité, l'exercice de ce droit était admis dès lors que, dans le cas d'espèce, le prix convenu pour le terrain dans le contrat de vente est largement supérieur au prix de référence dans la zone de développement industriel en cause. En effet, ce n'était qu'une fois le prix de vente fixé par la commission cantonale de conciliation et d'estimation que les autorités de recours pourraient, le cas échéant, examiner la proportionnalité de l'opération (arrêt du Tribunal fédéral 1C_250/2007 consid. 7.4, *in* SJ 2008 I p. 416). Pour la décision d'exercer le droit de préemption, selon des normes qui laissaient un important pouvoir d'appréciation au Conseil d'Etat, il n'était pas insoutenable de se fonder sur un prix de référence qui, manifestement, était une simple évaluation *prima facie* de la valeur approximative que le terrain industriel pouvait avoir dans les différentes zones de développement industriel du canton de Genève (arrêt du Tribunal fédéral 1C_250/2007, *in* SJ 2008 I p. 416 consid. 7.3, M. Muller, *op. cit.*, p. 137).

101. Dans son arrêt 113 la 126, le Tribunal fédéral a estimé qu'une loi qui soumet la vente d'appartements à autorisation des autorités dans le but de lutter contre la pénurie de logements ne viole pas la garantie institutionnelle. Excluant toutefois une pesée des intérêts, elle porte une atteinte disproportionnée aux droits des propriétaires (ATF 113 la 126 consid. 7b aa).

La disposition litigieuse (9A, al. 2 de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (mesures de soutien en faveur des locataires et de l'emploi), du 25 janvier 1996, LDTR ; L 5 20) prévoyait que les autorités devaient refuser l'autorisation « *lorsqu'un motif prépondérant d'intérêt public ou d'intérêt général s'y oppose notamment lorsque : a) la demande d'appartements à louer ne peut être satisfaite dans la catégorie de logements concernés; b) le logement concerné a été construit avec l'aide des pouvoirs publics; c) l'offre de logements à vendre est suffisante dans la catégorie de logements concernés; d) le prix de vente de l'appartement dépasse le montant du capital investi, en tenant compte, pour autant que l'entretien de l'immeuble a été normalement assuré, de l'adaptation au coût de la vie* ».

A cet égard, le Tribunal fédéral a considéré que l'autorité chargée d'appliquer les quatre clauses particulières de cette disposition n'avait, elle, aucun pouvoir d'appréciation. De plus, « *ces clauses s'imposent avec une rigidité absolue pour assurer la lutte contre la pénurie de logements et ne permettent pas de prendre en considération les intérêts privés légitimes qui peuvent exister dans certaines circonstances. Elles portent donc atteinte au principe de la proportionnalité et elles ne sont pas compatibles avec la garantie constitutionnelle des droits individuels concrets du propriétaire (Bestandesgarantie). En revanche, la clause générale de l'art. 9A al. 2 LDTR, c'est-à-dire le principe du refus de l'autorisation lorsqu'un motif prépondérant d'intérêt public ou d'intérêt général s'y oppose, peut être appliquée de manière conforme à ce principe* ».

102. Par ailleurs, s'il a admis, dans son arrêt « *Dafflon* », qu'un acte de portée générale pouvait décréter un droit de préemption en faveur des collectivités publiques, pour des motifs de politiques sociale ou économique, le Tribunal fédéral a estimé que ce droit devait comporter en lui-même certaines limites afin que la propriété privée ne soit pas supprimée ou vidée de sa substance. Le fait, dans le cas d'espèce, que le droit de

préemption ou d'expropriation ne soit autorisé qu'aux fins de construction de logements à loyer modéré remplissait cette condition (ATF 88 I 248 consid. II.3).

Le Tribunal fédéral a toutefois également précisé que le droit de préemption ne pouvait pas être exercé à l'égard de n'importe quel terrain. *In casu*, l'initiative visait uniquement les terrains déclassés, soit ceux qui seraient déclassés à la suite d'une modification des limites de zones. Notre Haute Cour, relevant que la grosse majorité de la fortune immobilière genevoise se trouvait déjà dans des zones qui ne peuvent plus être l'objet d'un déclassement, a donc considéré ainsi qu'il était exclu que l'application des dispositions de l'initiative fasse passer aux mains de l'Etat la totalité, ou du moins la grande partie, du territoire genevois. En tout état, toute modification des limites de zones était soumise à l'approbation du Grand Conseil et prise sous la forme d'une loi, laquelle déterminait de façon précise les terrains déclassés. Par ailleurs, le droit de préemption ou d'expropriation, qui concernait seulement lesdits terrains, pouvait faire l'objet d'un nouvel examen dans chaque cas particulier. Ainsi, le droit de préemption et d'expropriation prévu par l'initiative comportait des limites et ne violait donc ainsi pas la garantie de propriété (ATF 88 I 248 consid. II.3).

Enfin, le Tribunal fédéral a indiqué que ces limites permettaient de distinguer nettement la présente espèce du cas qu'il avait examiné dans son arrêt non publié du 17 juin 1959, en la cause Liberalsozialistische Partei Basel et consorts contre Grand Conseil du canton de Bâle-Ville. En effet, il s'agissait dans ce cas d'un projet de loi qui obligeait l'Etat à acheter peu à peu tous les terrains disponibles et qui tendait ainsi à faire passer en mains de la puissance publique l'ensemble des propriétés privées. Or, l'initiative genevoise analysée ici n'avait pas cette portée (ATF 88 I 248 consid. II.3).

103. Dans son rapport à l'Assemblée fédérale sur l'initiative populaire contre la spéculation foncière du 21 mai 1966, le Conseil fédéral, considérant qu'un régime juridique sans propriété privée serait contraire à nos conceptions, a indiqué que la garantie constitutionnelle de la propriété signifiait en premier lieu que le législateur ne pouvait pas abolir l'institution de la propriété privée. Mais cette propriété ne devait pas non plus être convertie en propriété collective au moyen notamment de droits de préemption conférés à la collectivité publique (Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'initiative populaire contre la spéculation foncière du 21 mai 1966, p. 914).
104. Par ailleurs, il ressort également des travaux préparatoires relatifs aux articles sur le droit foncier de la Constitution fédérale de 29 mai 1874 – en particulier concernant l'article 22ter, alinéa 2 aCst qui instaurait l'expropriation ou des restrictions de la propriété – que « *la garantie de la propriété ne permettrait pas d'instituer un droit de préemption général de la collectivité publique par la voie législative* » (Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'insertion d'articles 22ter et 22quater dans la constitution du 15 août 1967, FF 1967 II 137).
105. Mahaim en déduit ainsi que le caractère généralisé et disproportionné d'une mesure d'expropriation ou de préemption pourrait être en porte-à-faux avec la Constitution (R. Mahaim, Le principe de durabilité et l'aménagement du territoire, Le mitage du territoire à l'épreuve du droit : utilisation mesurée du sol, urbanisation et dimensionnement des zones à bâtir, 2014, p. 372, n.b.p 2045).
106. Valérie Défago Gaudin soutient également que, « *hormis le cas où un droit de préemption ou d'emption serait illimité au point que les collectivités publiques acquièrent une part importante du sol, nous voyons mal dans quelle mesure la fonction institutionnelle de la propriété pourrait être un obstacle à la création de nouveaux droits de préemption ou d'emption des collectivités publiques* » (V. Défago Gaudin, *op. cit.*, N37, p. 89).
107. L'auteure soutient ce qui précède également en lien avec la liberté économique. Selon elle, ce ne serait qu'en présence d'une possibilité d'intervention étatique illimitée que la

question de la compatibilité du droit de préemption des collectivités publiques avec ladite liberté devrait se poser (V. Défago Gaudin, *op. cit.*, N37, p. 89).

108. Dubey relève quant à lui que l'accès à la propriété étant protégé, à titre individuel comme institutionnel, une législation qui aurait pour objet de soumettre tout le territoire à un monopole de l'Etat, ou de préemption générale de l'Etat, contreviendrait à la garantie institutionnelle (CR Cst.-Dubey, art. 26 N 71).
109. Enfin, d'une manière générale, la jurisprudence a admis la constitutionnalité du droit de préemption des articles 3 et suivants LGL (ATF 142 I 76 consid. 3.2, arrêt du Tribunal fédéral 1C_30/2008 du 24 novembre 2008 consid. 3.3, *in* SJ 2009 I p. 257 et réf. cit.). Le Tribunal fédéral relève que ces dispositions confèrent un large pouvoir d'appréciation à la collectivité. Ainsi, lors de chaque vente immobilière permettant l'exercice du droit de préemption, l'autorité doit déterminer si l'acquisition du terrain concerné est opportune du point de vue de sa politique en faveur de la construction de logements. Ce choix ne saurait obéir à des critères définis à l'avance et de manière précise : il convient de tenir compte de la situation concrète et des caractéristiques particulières du terrain concerné et de ses environs, et d'établir un pronostic sur les possibilités de bâtir, à moyen terme, des logements à l'emplacement considéré, en prenant en considération et éventuellement en anticipant les facteurs propres à influencer le développement du secteur. Au stade de l'exercice du droit de préemption, l'autorité n'a donc pas besoin de justifier son intervention par la présentation d'un projet détaillé. Elle doit toutefois rendre plausible l'existence d'un besoin précis, et tenir compte des possibilités réelles d'y satisfaire à l'emplacement envisagé, dans un avenir pas trop éloigné (arrêt du Tribunal fédéral 1C_30/2008, *in* SJ 2009 I p. 257 consid. 3.4, ATF 142 I 76 consid. 3.4.1).

d. Cas d'espèce (IN 204)

110. En l'espèce, s'agissant de l'exigence de la base légale, il sera relevé que l'ensemble des mesures prévues par l'initiative repose sur une base légale formelle, claire et précise, soit les articles 1 et suivants LGL qui intégreraient, si adoptées, les dispositions de l'IN 204, de sorte que cette condition est réalisée.
111. Par ailleurs, ainsi que développé sous point F., l'initiative a pour buts de lutter contre les prix de transaction immobilières spéculatifs, mais également de créer des logements d'utilité publique en vue de pallier la pénurie de logements. Or, la jurisprudence et la doctrine ont reconnu à maintes reprises que ces objectifs relevaient de l'intérêt public et pouvaient justifier une restriction de la garantie de la propriété et de la liberté économique.

Partant, l'exigence de la poursuite d'un intérêt public est donc également remplie. En tout état, la condition relative à l'existence d'un intérêt public prépondérant sera discutée ci-dessous dans le cadre du respect du principe de la proportionnalité, lequel fera l'objet d'un examen distinct pour chacune des mesures prévues par l'initiative.

i. Droit de préemption sur les biens-fonds (art. 3, al. 1 IN 204)

112. L'IN 204 vise tout d'abord à étendre le droit de préemption des collectivités publiques à tous les biens-fonds pouvant être affectés à la construction de logements au sens de la LGL, toutes zones à bâtir confondues, y compris ordinaires (art. 3, al. 1 IN 204). Actuellement, ce droit est limité aux terrains ayant fait l'objet d'une modification des limites de zones après le 17 avril 1993 et ceux sis en zone de développement.
113. Comme déjà relevé, 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 (art. 2 LGL).

114. Il est vrai que l'extension du droit de préemption à l'ensemble des terrains constructibles pourrait être perçue comme une application généralisée et sans limites de ce mécanisme. L'on pourrait également craindre qu'une telle extension tendrait à faire passer en mains de la puissance publique l'ensemble des propriétés privées.
115. Cela étant, compte tenu de la situation de pénurie aiguë de logements dont souffre le canton de Genève, du faible taux de potentiel à construire sur son territoire, et dès lors de l'existence notoire d'un intérêt public à la réalisation de logements en nombre suffisant et à des conditions abordables, il peut apparaître acceptable d'étendre le droit de préemption également aux zones ordinaires.
116. La crainte en question est par ailleurs infondée. En effet, les collectivités n'ont pas l'obligation d'acquérir de manière systématique tous les terrains du canton. Au contraire, elles disposent d'une marge de manœuvre pour intervenir, de sorte qu'elles peuvent le faire de manière ciblée et proportionnée, uniquement lorsque des motifs d'intérêt public le justifient dans les cas d'espèce.
117. Le droit de préemption sur l'ensemble des biens-fonds affectés en zone à bâtir légalisée étant au demeurant prévu dans le canton de Vaud – et considéré conforme au droit par le Tribunal fédéral – l'on ne saurait déclarer la disposition litigieuse contraire au droit, alors même que la pénurie de logements est plus importante dans le canton de Genève (cf. <https://www.bwo.admin.ch/fr/newsb/4EOYzS4sVwTFIKxWvUEiR>).
118. Partant, l'article 3, alinéa 1 de l'IN 204 est conforme au droit.
- i. Droit de préemption sur les immeubles bâtis (art. 1, al. 2, let. a et art. 3, al. 1 IN 204)*
119. Ensuite, par son article 3, alinéa 2, l'initiative souhaite introduire un droit de préemption des autorités sur les « *immeubles bâtis* ». L'article 1, alinéa 2, lettre a LGL a également été complété par les initiants à cet effet, en précisant, qu'en vue de la construction de logements d'utilité publique, l'Etat acquiert des terrains « *et des immeubles d'habitation* », en usant de son droit de préemption et d'expropriation conféré par la loi.
120. Sont également touchés par l'introduction de ce droit, les articles issus de l'IN 204 suivants :
- l'article 2, portant sur la politique d'acquisition, compte tenu du fait que l'Etat et les communes disposent notamment d'un droit de préemption aux fins « *de la constitution d'un parc* » de logements d'utilité publique;
 - l'article 5, alinéa 1, lettres b, c, d et alinéa 2, lettres b, c, d, relatif aux modalités d'usage du droit de préemption, dès lors que celui-ci pourrait désormais porter sur un « *bien* » en lieu et place du « *bien-fonds* »;
 - l'article 5B (nouveau), prévoyant que « *les logements acquis en application de la présente loi sont immédiatement considérés comme des logements d'utilité publique. Les contrats de bail des locataires en place ne sont pas résiliés pour ce motif* »;
 - l'article 6, concernant la possibilité de recourir à la procédure d'expropriation, dans la mesure où celle-ci pourrait désormais viser, outre les terrains, les « *immeubles bâtis* ».
121. Comme déjà relevé dans le volet relatif à l'exigence de clarté de l'initiative, l'article 3, alinéa 2 LGL concerne les immeubles composés de plusieurs logements. L'unique exception prévue par l'initiative porte sur des logements en propriété par étages, étant précisé que, selon le texte de l'initiative, ceux-ci seraient également grevés du droit de préemption, seul l'exercice de ce droit pouvant être limité.

122. L'acquisition de tels biens a pour objectif de convertir les habitations concernées en logements d'utilité publique (art. 1 et 5B de l'IN 204). A l'instar de ce qui prévaut pour les biens-fonds, cette mesure poursuit des buts d'intérêt public, soit la lutte contre la pénurie de logements et la spéculation immobilière. Or, le Tribunal fédéral a admis qu'un tel mécanisme, prévu déjà dans le canton de Vaud, était propre à atteindre ces objectifs.
123. Il sera également retenu que cette mesure pourrait être moins contraignante pour créer des logements d'utilité publique, dès lors qu'elle permettrait aux autorités de créer des logements par la transformation de biens existants, sans devoir procéder à une construction nouvelle ni, nécessairement, à des travaux importants.
124. En outre, compte tenu de l'importante crise du logement à Genève, il convient de retenir que l'intérêt public à garantir un parc locatif suffisant et accessible l'emporte sur l'intérêt privé des propriétaires et acquéreurs. Il sera précisé à cet effet que les articles 3 et suivants de l'initiative confèrent un large pouvoir d'appréciation à la collectivité – sous réserve de l'article 5A de l'IN 204 discuté ci-après. Avant d'exercer le droit de préemption, les autorités seront au demeurant tenues de procéder, dans chaque cas particulier, à une pesée des intérêts en présence.
125. En effet, les collectivités n'ont pas l'obligation d'acquérir de manière systématique tous les immeubles d'habitation du canton. Au contraire, elles disposent d'une marge de manœuvre pour intervenir, de sorte qu'elles peuvent le faire de manière ciblée et proportionnée, uniquement lorsque des motifs d'intérêt public le justifient dans les cas d'espèce.
126. Le Tribunal fédéral a au demeurant déjà validé l'exercice par une commune genevoise du droit de préemption qui lui était conféré par l'article 3 LGL sur un immeuble, estimant que ce droit pouvait être exercé tant que la parcelle disposait encore d'un potentiel constructible, même restreint, de sorte qu'il pouvait viser également les terrains déjà construits (ATF 142 I 76 consid. 3.4.3 et 3.5.2).
127. Le droit de préemption sur les immeubles bâtis respecte donc le principe de la proportionnalité.
128. Par conséquent, l'article 3, alinéa 2 de l'IN 204 – ainsi que les dispositions précitées touchées par celui-ci – sont conformes au droit.

ii. Préemption obligatoire (art. 5A IN 204)

129. L'article 5A de l'IN 204 prévoit l'exercice obligatoire du droit de préemption sur les immeubles, lorsque la nature des logements se prête à la réalisation de logements au sens de la présente loi, et que les conditions suivantes sont remplies : l'immeuble est composé de manière prépondérante de logements où sévit la pénurie au sens de l'article 207 de la loi d'application du code civil suisse et d'autres lois fédérales en matière civile, du 11 octobre 2012 (LaCC ; E 1 05), le prix d'achat est manifestement exagéré (let. b) et la commune ne souhaite pas exercer son droit de préemption (let. c).
130. En d'autres termes, les initiants souhaitent contraindre les collectivités publiques à préempter des immeubles d'habitation, lorsque les conditions cumulatives précitées sont remplies.
131. Invité à se déterminer sur la conformité au droit de l'article 5A de l'IN 204, le comité d'initiative a indiqué que seuls des cas exceptionnels, dont les conséquences étaient gravissimes pour la préservation du parc de logements abordables étaient visés. La disposition en question intégrait dans son texte le principe de la proportionnalité et laissait un important pouvoir d'appréciation à l'autorité chargée de l'appliquer.

Par ailleurs, il devait s'agir de logements d'une typologie frappée par la pénurie et uniquement lorsque le prix d'acquisition était « *manifestement exagéré* ». Ainsi, selon lui

« la discrédance entre le prix d'acquisition et l'état locatif est un des critères (cf. « notamment »). Ceci permet à l'Etat de prendre en considération, en sus du rapport prix-rendement-loyers, d'autres critères pertinents dans chaque cas d'espèce. Le but est en effet de pouvoir cibler au mieux les situations dans lesquelles cette préemption s'impose, pour lutter contre la spéculation et ainsi préserver le parc immobilier locatif abordable. Dans chaque cas, l'Etat disposera d'une importante marge de manœuvre pour s'assurer que la mesure se justifie sous l'angle de l'intérêt public et du principe de la proportionnalité. Il est en revanche exact que cette marge de manœuvre exclut la pure opportunité politique ou administrative ».

132. En l'espèce, et à titre liminaire, on relèvera que, compte tenu de la crise du logement sévissant de façon notoire dans le canton de Genève depuis de nombreuses années, la condition relative à la pénurie de logements est avérée. Il ressort d'ailleurs de 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 3 décembre 2025 (ArCAP ; I 4 45.07), que, pour l'année 2026, il y a pénurie dans toutes les catégories des appartements de 1 à 7 pièces et plus.
133. Autrement dit, la pénurie concerne tous les appartements sur le territoire genevois, de sorte que le champ de l'article 5A de l'IN 204 porte sur l'ensemble des immeubles composés de plusieurs logements dans le canton.
134. S'agissant de la condition relative aux prix de la transaction, le Tribunal fédéral a notamment admis, qu'en vue de la lutte contre la spéculation immobilière, il n'était pas insoutenable de se fonder sur un prix de référence qui, pouvait être une simple évaluation *prima facie* de la valeur approximative du bien arrêté (arrêt TF 1C_250/2007, *in* SJ 2008 I p. 416 consid. 7.3).
135. Sans se prononcer sur l'opportunité du calcul proposé par les initiants pour le contrôle des prix, et suivant l'adage *« qui peut le plus peut le moins » (a maiore ad minus)*, l'on ne voit pas pourquoi l'Etat pourrait se baser sur une simple évaluation, et ne pas se fonder sur un calcul – notamment celui prévu à l'article 269 CO – afin de déterminer si le prix d'acquisition d'un bien est excessif. En tout état de cause, l'initiative précise que ledit prix est manifestement exagéré et *« que ceci est notamment le cas lorsque... »*. Partant, les autorités sont libres de se fonder sur d'autres éléments ou calculs pour déterminer si le prix de la transaction est spéculatif. Ainsi, cette condition semblerait donc également conforme au droit.
136. Toutefois, l'initiative impose à la collectivité d'exercer son droit de préemption, autrement dit, d'acquérir systématiquement le bien en question, si le prix d'achat convenu entre particuliers est exagéré.
137. Certes, la lutte contre la spéculation foncière relève d'un intérêt public et l'Etat peut mener, à cette fin, une politique active en procédant à des contrôles de prix et en acquérant les biens immobiliers en question si le montant de l'aliénation est excessif. La législation genevoise le prévoit d'ailleurs déjà concernant les biens-fonds compris dans les zones de développement industriel ou dans les zones de développement d'activités mixtes (art. 10 et 11 LZIAM).
138. Néanmoins, la disposition litigieuse se distingue passablement des articles 10 et 11 LZIAM. En effet, selon l'article 10, alinéa 1 LZIAM, l'Etat de Genève bénéficie d'un droit de préemption sur tout bien-fonds compris dans les zones de développement industriel ou dans les zones de développement d'activités mixtes qui fait l'objet d'une aliénation à un tiers. Mention de ce droit est faite au registre foncier. L'article 11 précise, quant à lui, que ce droit a pour but de favoriser la mise en valeur des zones de développement industriel et des zones de développement d'activités mixtes, et d'éviter que des biens-fonds ne fassent l'objet d'aliénation à des prix excessifs.

La LZIAM confère ainsi une marge de manœuvre importante à l'Etat et lui permet de prendre en considération l'ensemble des intérêts en présence.

139. Contrairement à la LZIAM, l'article 5A de l'IN 204 impose une obligation générale et stricte à l'Etat d'acquérir les immeubles, sans lui laisser un pouvoir d'appréciation. La disposition ne permet aucunement de tenir compte des circonstances particulières, notamment des intérêts — privés mais également publics — en présence et exclut ainsi toute pesée d'intérêts.

Or, dans sa jurisprudence relative à la vente de biens-fonds, le Tribunal fédéral avait précisé que, lors de chaque vente immobilière permettant l'exercice du droit de préemption, l'autorité devait notamment déterminer si l'acquisition du terrain concerné était opportune du point de vue de sa politique en faveur de la construction de logements. Ce choix ne saurait obéir à des critères définis à l'avance et de manière précise : il convient de tenir compte de la situation concrète et des caractéristiques particulières du terrain concerné et de ses environs (cf. point 104 supra).

L'on ne saurait s'écarter de ce qui précède en ce qui concerne l'acquisition d'immeubles d'habitation et la conversion de logements, quand bien même le prix de vente serait spéculatif. Soutenir le contraire impliquerait que l'Etat acquiert aveuglement des biens, sans examen de la faisabilité du projet, sans prendre en considération les circonstances du cas d'espèce, et sans devoir, même sommairement, motiver sa décision.

Par ailleurs, il n'est pas davantage établi que l'acquisition systématique d'immeubles — fût-ce à des prix fixés par l'Etat ou dans le cadre de procédures d'expropriation — puisse être considérée comme soutenable en termes de finances publiques. Ce d'autant qu'en l'état, le Tribunal fédéral a considéré que le prix de préemption, fixé judiciairement, devrait correspondre à la pleine valeur vénale du droit exproprié (arrêt du Tribunal fédéral du 5 septembre 2013, rendu dans la cause 1C_141/2013), ce qui pourrait entraîner des implications financières significatives pour les collectivités publiques en lien avec cet article 5A de l'IN 204, si cette jurisprudence devait finalement être confirmée.

140. Or l'on rappellera que l'exercice du droit de préemption porte une atteinte grave à la garantie de la propriété, de sorte que le respect du principe de proportionnalité ne saurait être apprécié avec légèreté.
141. Les explications du comité — selon lesquelles le prix d'acquisition ne serait qu'un critère à prendre parmi d'autres, dès lors que le terme « *notamment* » figure à l'article 5A, lettre b de l'initiative, et que l'Etat disposerait d'une importante marge de manœuvre pour s'assurer que la mesure se justifierait sous l'angle de l'intérêt public et du principe de la proportionnalité — ne permettent pas de revenir sur cette appréciation.

En effet, le texte de l'article 5A est clair. Le prix de la transaction est bien une condition cumulative, en sus de la pénurie de logements et du fait que la commune n'exerce pas son droit de préemption. Comme relevé précédemment, le terme « *notamment* » fait référence, quant à lui, au moyen permettant de déterminer le montant en question : « *le prix d'achat de l'immeuble est manifestement exagéré, ceci est notamment le cas lorsque le prix d'acquisition permettrait un rendement locatif bien plus important que le rendement locatif effectif au moment de l'acquisition de l'immeuble, déterminé sur la moyenne des états locatifs des 5 précédentes années* ».

142. Ainsi, il sera retenu que l'article 5A (nouveau) de l'IN 204 exclut toute marge d'appréciation et pesée des intérêts. Il porte donc une atteinte disproportionnée à la garantie de la propriété et de la liberté économique, de sorte qu'il est contraire au droit.
143. Par ailleurs, compte tenu la clarté de la disposition, il ne sera pas possible de trouver une interprétation conforme, sans s'écarter de son texte.

144. Au vu de ce qui précède, l'article 5A (nouveau) tel que proposé par l'IN 204 n'est pas conforme au droit et sera donc déclaré nul.

H.4 Conformité au droit intercantonal

145. Les conventions intercantionales doivent également être respectées par les initiatives, aussi longtemps qu'elles n'ont pas été dénoncées (S. GRODECKI, *op. cit.*, § 1069).
146. En l'espèce, aucune convention intercantonale ne régit directement la matière concernée par l'IN 204.
147. Dès lors, l'IN 204 respecte le droit intercantonal.

H.5 Conformité au droit cantonal

a. La Cst-GE

148. S'agissant d'une initiative de rang législatif, l'IN 204 doit être conforme à la constitution cantonale (S. GRODECKI, *op. cit.*, § 1069).

b. La législation cantonale

149. En ce qui concerne le lien avec les autres normes du droit cantonal, en vertu des règles générales de conflit (*lex posterior derogat anteriori; lex specialis derogat generali*), une initiative législative cantonale formulée peut contredire, directement ou indirectement, d'autres dispositions législatives cantonales. De ce point de vue, une initiative législative cantonale ne pourrait être invalidée en raison de sa contrariété aux autres textes législatifs cantonaux (ATF 136 I 149 consid. 7.4).
150. Il n'est par conséquent pas nécessaire d'examiner la conformité de l'IN 204 avec le reste du droit cantonal.

c. Le cas d'espèce

151. D'après l'article 178 Cst-GE, l'Etat prend les mesures permettant à toute personne de trouver, pour elle-même et sa famille, un logement approprié à des conditions abordables (al. 1). Il met en œuvre une politique sociale du logement, incitative et concertée (al. 2). Pour lutter contre la pénurie, il encourage la production en suffisance de logements répondant aux divers besoins de la population (al. 3). Il mène une politique active de mise à disposition de logements bon marché répondant aux besoins prépondérants de la population (al. 4). Il lutte contre la spéculation foncière (al. 5).
152. Par ailleurs, en vertu de l'article 179, alinéa 4 Cst-GE, 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.
153. Enfin, l'Etat encourage l'accès à la propriété du logement (art. 180 Cst-GE) et la liberté économique est garantie (art. 35 Cst-Ge).
154. En l'espèce, l'on relève que les objectifs poursuivis par l'initiative sont alignés avec la politique de logement consacrée aux articles 178 et 179 Cst-GE.
155. S'agissant du respect de l'accès à la propriété du logement et de la liberté économique, il sera renvoyé aux développements supra en point H.3.
156. Pour le surplus, l'initiative est conforme au droit cantonal.

I. Exécutabilité

157. Une initiative populaire doit être exécutable. À défaut, elle doit être invalidée, même si aucune norme ne le prévoit explicitement, car il ne se justifie pas de demander au peuple de se prononcer sur une proposition qui n'est pas susceptible d'être mise en œuvre. L'invalidation ne s'impose toutefois que dans les cas les plus évidents.

L'obstacle à la réalisation doit être insurmontable, une difficulté relative étant insuffisante, dès lors qu'il appartient, avant tout, aux électeurs 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 réf. cit. ; ACST/27/2023 consid. 5.1 et les réf. cit.).

158. S'agissant par exemple des initiatives tendant à la remise en cause de travaux, la jurisprudence considère qu'il n'y a pas inexécutabilité du simple fait que l'ouvrage est déjà commencé (ATF 94 I 125), mais qu'il y a impossibilité matérielle d'exécution lorsque l'ouvrage est en état d'achèvement (ATF 101 la 354 consid 10 ; arrêt du Tribunal fédéral 1P.454/2006 du 22 mai 2007 consid. 3.2 et réf. cit.).
159. Cette approche est toutefois critiquée par la doctrine qui relève que la condition d'exécutabilité ne doit pas être utilisée pour invalider des initiatives en raison d'une appréciation politique : « *Comment peut-on soutenir que l'interdiction d'achever un ouvrage déjà avancé (une route en l'espèce) est « matériellement impossible » ? Elle est peut-être inopportune, déraisonnable, voire stupide. Mais ceci relève d'une appréciation politique qui n'appartient finalement qu'au peuple : le Parlement n'a pas à penser à sa place, le Tribunal fédéral non plus* » (J.F. AUBERT, L'évolution historique de la réglementation fédérale des délais et les limites du droit d'initiative, *in* Sans délais et sans limites ? L'initiative populaire à la croisée des chemins, Genève, 2001, p. 18 note de bas de page 48).
160. Dans son arrêt 1C_146/2020 du 7 août 2020 relatif à l'initiative constitutionnelle cantonale genevoise 171 « *La BCGE doit rembourser les 3,2 milliards prêtés par l'Etat !* », le Tribunal fédéral avait confirmé l'invalidation de ladite initiative. Dans ce cadre, il a relevé qu'un tel remboursement placerait la banque dans une situation de surendettement et la contraindrait à la mise en faillite ou à l'assainissement. Or, dans une hypothèse comme dans l'autre, les actifs de la banque ne permettraient pas le remboursement demandé par l'initiative, ce qui la rendait matériellement inexécutable.
161. Pour juger de la question de l'exécutabilité, il y a lieu de se placer non pas au moment du dépôt de l'initiative mais, au plus tôt, au moment où l'autorité compétente statue sur sa recevabilité, voire au moment le plus proche possible de celui où l'initiative devrait être soumise au vote (ATF 128 I 190 consid. 5.1).
162. Enfin, comme exposé ci-dessus (D.) l'autorité doit apprécier « *favorablement* » la validité d'une initiative lorsqu'elle examine le respect de la conformité au droit supérieur, mais également lorsqu'elle examine les autres conditions de validité de l'initiative.
163. En l'espèce, au stade de l'analyse de la validité de l'initiative – que l'autorité doit apprécier « *favorablement* » –, et non de l'analyse de son opportunité qui est effectuée dans le rapport sur la prise en considération, il peut être retenu qu'aucune des mesures proposées par l'initiative ne pose de difficulté insurmontable du point de vue de leur mise en œuvre.
164. Il sera précisé qu'en ce qui concerne l'article 5A de l'IN 204 – et en partant de l'hypothèse, non réalisée en l'espèce, que le droit de préemption « *obligatoire* » soit conforme au droit (cf. point 144 supra) – sa mise en œuvre pourrait certes entraîner des incidences financières significatives pour le canton, si celui-ci devait systématiquement acquérir les biens immobiliers concernés. En effet, si l'Etat devait préempter plusieurs immeubles d'habitation – dont la valeur pourrait s'élever à plusieurs millions de francs – il pourrait en résulter une charge budgétaire importante, voire un déficit.

165. Cela étant, les choix nécessaires pour l'allocations des ressources cantonales ou la difficulté de trouver des sources de financement ne mettraient pas le canton dans une situation qui rendrait l'initiative matériellement ou juridiquement inexécutable au sens de la jurisprudence précitée, le canton ne pouvant faire faillite contrairement à la situation de la banque dans l'arrêt du Tribunal fédéral susmentionné (cf. point 160 supra). Dans ces conditions, le seul fait que l'exercice systématique du droit de préemption puisse entraîner des contraintes financières importantes, voire graves, pour l'Etat ne saurait être qualifié de difficulté insurmontable propre à conduire, sous l'angle de l'exécutabilité, à l'invalidation de la disposition.
166. Il en va de même s'agissant du délai de 60 jours prévu à l'article 5, alinéa 1 de l'IN 204, pour que le Conseil d'Etat notifie notamment son offre d'acquérir le bien aux prix et conditions fixés par lui, qui ne pourrait a priori pas être respecté dans le cadre de la préemption dite obligatoire (art. 5A de l'IN 204). En effet, l'obligation du contrôle de prix de l'immeuble faisant l'objet de la transaction prévue à l'article 5A, lettre b de l'IN 204, impliquerait nécessairement différentes étapes préalables, telles que la réception des documents nécessaires, l'analyse du cas d'espèce, voire le recours à un expert – qui peuvent elles-mêmes requérir d'important délais, dans la mesure où le contrôle du prix de l'immeuble dépend notamment de la réception de documents en mains de tiers.
- Or, l'inobservation d'un délai ne saurait constituer une difficulté insurmontable sous l'angle de l'exécutabilité de l'initiative.
167. Partant, l'IN 204 respecte l'exigence de l'exécutabilité.

III. CONCLUSION

168. Toutes les conditions de validité de l'IN 204 n'étant pas réalisées, se pose dès lors la question de son invalidation.
169. Selon 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.
170. L'invalidation partielle est soumise à deux conditions, l'une subjective, l'autre objective. Il faut, en premier lieu, que l'on puisse raisonnablement admettre que les signataires auraient aussi approuvé la partie valable de l'initiative, si elle leur avait été présentée seule. En second lieu, il faut qu'amputée de certaines parties viciées, les dispositions restantes représentent encore un tout assez cohérent pour avoir une existence indépendante et correspondre à l'objectif principal initialement visé par les initiants, tel qu'il pouvait être objectivement compris par les signataires. Tel est le cas lorsque la partie restante de l'initiative forme un tout homogène qui suit la direction donnée par l'initiative complète, de sorte que l'initiative ne soit pas dépouillée de son contenu essentiel. Le principe de la proportionnalité commande aussi que l'invalidité d'une partie de l'initiative ne doit entraîner celle du tout que si le texte ne peut être amputé sans être dénaturé (arrêts du Tribunal fédéral 1C_302/2012 et 1C_303/2012 du 27 février 2013, consid. 4.1 et les réf. cit.).
171. En l'occurrence, l'initiative est partiellement contraire au droit : le droit de préemption obligatoire prévu à l'article 5A de l'IN 204 ne résiste en effet pas à l'examen et doit, partant, être invalidé.
172. La partie valide qui subsiste est donc constituée des articles 1, 2, 3, 5, 5B et 6 et concerne l'instauration d'un droit de préemption sur les biens-fonds en zones ordinaires, respectivement sur les immeubles d'habitation.
173. En invalidant l'obligation faite à l'Etat de préempter, force est d'admettre que l'effet de l'initiative sera moins contraignant que ce que prévoyait sa teneur originale.

174. Toutefois, la partie valide qui subsiste ne devient pas dénuée de toute pertinence. Au contraire, elle étend le champ du droit de préemption connu actuellement dans le canton à tous les biens-fonds et permet également l'acquisition d'immeubles d'habitation en vue de les convertir en logements d'utilité publique.
175. En conclusion, quand bien même invalidée de son article 5A, l'IN 204 représente largement un tout cohérent pour avoir une existence indépendante et correspondre à l'objectif principal initialement visé par les initiants, tel qu'il pouvait être objectivement compris par les signataires. Aussi, le prononcé d'une invalidation partielle demeure la solution la plus conforme au principe de la proportionnalité et au principe *in dubio pro populo*, tout au sauvegardant utilement la garantie des droits politiques.
176. Conformément à l'article 92A, alinéas 2 à 4 LEDP, le présent arrêté est notifié au comité d'initiative, transmis au Grand Conseil et publié dans la FAO.

Par ces motifs,

ARRÊTE :

1. L'initiative populaire cantonale 204 « STOP à la spéculation sur nos logements » est partiellement invalidée, l'article 5A étant supprimé.
2. Elle est déclarée valide pour le surplus.
3. Son texte validé, tel qu'il sera transmis au Grand Conseil, a la teneur suivante :

Art. 1 Modifications

La loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 4 décembre 1977 (LGL - I 4 05), est modifiée comme suit :

Art. 1, al. 2, lettre a (nouvelle teneur) Rôle de l'Etat

1° A cet effet, l'Etat :

a) acquiert des terrains et des immeubles d'habitation en usant notamment des droits de préemption et d'expropriation que lui confère la loi;

Art. 2 (nouvelle teneur) Politique d'acquisition

L'Etat et les communes, dans le cadre de leur politique générale d'acquisition de terrains et de biens-fonds immobiliers qui peuvent être affectés à la construction de logements, disposent, outre la possibilité d'achat de gré à gré, du droit de préemption légal et d'expropriation qui leur est conféré par la présente loi aux fins de la constitution d'un parc de logements d'utilité publique.

Art. 3, al. 1 (nouvelle teneur), al. 2 (nouveau, les al. 2 à 4 anciens devenant les al. 3 à 5) Définitions et titulaires

¹ Les biens-fonds qui peuvent être affectés à la construction de logements, sont grevés d'un droit de préemption au profit de l'Etat et des communes intéressées. Le droit de préemption ne peut s'exercer qu'aux fins de la mise à disposition de logements au sens de la présente loi.

² Les immeubles bâtis, destinés de manière prépondérante au logement, sont grevés d'un droit de préemption en faveur de l'Etat et des communes. Le droit de préemption ne peut pas s'exercer sur des logements en propriété par étages, à moins que plusieurs logements ne soient vendus en un seul lot. Le droit de préemption ne peut s'exercer qu'aux fins de la mise à disposition de logements au sens de la présente loi.

Art. 4, al. 1 (nouvelle teneur) Avis

¹ Le propriétaire qui aliène ou promet d'aliéner avec octroi d'un droit d'emption un bien soumis au droit de préemption en vertu de la présente loi est tenu d'en aviser immédiatement le Conseil d'Etat et la commune du lieu de situation, au plus tard lors du dépôt de l'acte à l'office du registre foncier. Il leur communique simultanément une copie certifiée conforme de cet acte.

Art. 5, al. 1, lettres b, c et d et al. 2, lettres b, c et d (nouvelle teneur) Option

1° Dans un délai de 60 jours à compter de la date du dépôt de l'acte à l'office du registre foncier, le Conseil d'Etat notifie, de manière séparée, aux parties liées par l'acte :

b) soit sa décision d'acquérir le bien aux prix et conditions fixés dans l'acte;

c) soit son offre d'acquérir le bien aux prix et conditions fixés par lui;

d) à défaut d'acceptation de l'offre visée sous lettre c, sa décision de recourir, s'il maintient sa volonté d'acquérir le bien et si les conditions légales sont réunies, à la procédure d'expropriation conformément à l'article 6. Si l'avis et la copie de l'acte visé à l'article 4, alinéa 1, parviennent au Conseil d'Etat et à la commune intéressée postérieurement à la date du dépôt de l'acte à l'office du registre foncier, le délai de 60 jours ne commence à courir qu'après réception de cet avis et de la copie de l'acte.

² Dans le cas prévu à l'alinéa 1, lettre a, le Conseil d'Etat avise la commune en même temps que les intéressés. Celle-ci, dans le délai de 30 jours suivant cette notification, notifie à son tour, de manière séparée, aux parties liées par l'acte :

b) soit sa décision d'acquérir le bien aux prix et conditions fixés dans l'acte;

c) soit son offre d'acquérir le bien aux prix et conditions fixés par elle;

d) à défaut d'acceptation de l'offre visée sous lettre c, sa décision de recourir, si elle maintient sa volonté d'acquérir le bien et si les conditions légales sont réunies, à la procédure d'expropriation conformément à l'article 6.

Art. 5B Protection des locataires (nouveau)

Les logements acquis en application de la présente loi sont immédiatement considérés comme des logements d'utilité publique. Les contrats de bail des locataires en place ne sont pas résiliés pour ce motif.

Art. 6 Expropriation (nouvelle teneur)

Faute d'accord à l'amiable dans le cas visé à l'article 5, alinéa 1, lettre c, et alinéa 2, lettre c, l'Etat ou la commune peut acquérir, par voie d'expropriation pour réaliser des logements d'utilité publique, les terrains ou immeubles bâtis faisant l'objet du droit de préemption, conformément aux dispositions de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, du 10 juin 1933.

Art. 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier de l'année qui suit celle de sa promulgation.

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-El Zayadi

Publié dans la Feuille d'avis officielle le 20 mars 2026