

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/4009/2024-ABST

ACST/16/2025

COUR DE JUSTICE

Chambre constitutionnelle

Arrêt du 24 mars 2025

dans la cause

A_____, **B_____** et **C_____**

représentés par Mes Stéphane GRODECKI et Philippe ANGELOZZI, avocats

recourants

contre

GRAND CONSEIL

intimé

EN FAIT

- A.** **a.** B_____, ressortissant suisse, est domicilié à Genève, canton dans lequel il est titulaire des droits politiques. Il est notamment administrateur président de D_____SA, dont le but est toutes activités de services et conseils spécialisés dans le domaine de l'immobilier et de la construction ainsi que toutes prestations de développement et gestion de projets immobiliers de toute nature.
- b.** C_____, ressortissant suisse, est domicilié dans le canton du Valais. À une date indéterminée, courant 2024, il a conclu avec un convenant vendeur une convention de réservation portant sur l'acquisition de lots de propriété par étages prévus sur une parcelle d'une commune genevoise sise en zone de développement.
- c.** L'A_____ (ci-après : A_____), dont le siège se trouve à Genève, est une association au sens des art. 60 ss du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC - RS 210). Elle a notamment pour but de regrouper les personnes physiques ou morales exerçant à Genève la profession de promoteur constructeur, représenter et défendre collectivement les intérêts des maisons membres ainsi que d'étudier, par pur idéal, toute question relative notamment au logement et à l'aménagement du territoire.
- B.** **a.** Le 6 septembre 2024, la loi 13'036, du 30 août 2024, modifiant la loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957 (LGZD - L 1 35 ; *Aidons notre classe moyenne à accéder à la propriété*), a été publiée dans la feuille d'avis officielle (ci-après : FAO). Elle contient la disposition suivante :
- Art. 5 al. 1 lettre b, phrase introductive (nouvelle teneur)**
b) [la délivrance de l'autorisation de construire est subordonnée à la condition que] les bâtiments d'habitation destinés à la vente, quel que soit le mode d'aliénation (notamment cession de droits de copropriété d'étages ou de parties d'étages, d'actions ou de parts sociales) répondent, par le nombre, le type et le prix des logements prévus, à un besoin prépondérant d'intérêt général. Les logements destinés à la vente sont réservés aux personnes assujetties à l'impôt sur le revenu résidant à Genève depuis 4 années au moins ; les logements doivent être occupés par leur propriétaire, sauf justes motifs agréés par le département. Sont notamment considérés comme des justes motifs : [...]
- b.** Par arrêté du 30 octobre 2024, le Conseil d'État a promulgué la loi 13'036. Elle l'a été pour être exécutoire dès le lendemain de la publication de l'arrêté, conformément à ce qui était prévu à son art. 2 souligné.
- C.** **a.** Par acte du 2 décembre 2024, l'A_____, B_____ et C_____ ont saisi la chambre constitutionnelle de la Cour de justice (ci-après : la chambre constitutionnelle) d'un recours dirigé contre la loi 13'036, concluant préalablement à l'octroi de l'effet suspensif et, principalement, à l'annulation de l'acte entrepris.

En introduisant un critère de domicile pour l'acquisition de la propriété, la nouvelle violait le principe d'égalité de traitement. De nombreuses personnes ou familles ayant leurs attaches à Genève s'établissaient provisoirement à l'étranger ou dans d'autres cantons, avec l'intention de retourner vivre à Genève lorsqu'elles en auraient la possibilité. Les attaches avec le canton d'un individu qui résidait depuis quatre ans à Genève étaient en principe plus « lâches » que celles de ces personnes. La nouvelle faisait ainsi une distinction qui ne se justifiait par aucun motif raisonnable, ce d'autant qu'elle avait pour effet de décourager les personnes ayant dû quitter Genève d'y revenir.

La nouvelle violait la garantie de la propriété de ceux qui ne remplissaient pas la nouvelle condition. Cette restriction ne poursuivait pas un intérêt public suffisant et était disproportionnée. L'objectif d'augmenter les chances des familles et des résidents genevois d'accéder à la propriété n'était pas d'intérêt public et la plupart des personnes susceptibles d'acquérir un logement en zone de développement résidaient déjà dans le canton de Genève. En outre, pour permettre à des personnes d'acquérir un logement à un prix abordable au lieu où se trouvaient leurs attaches, il n'était pas « adéquat » d'interdire à celles ayant leurs attaches dans le canton et s'étant établies ailleurs par nécessité d'acquérir un tel logement. La mesure n'était pas non plus nécessaire, puisque les acquéreurs d'un logement en zone de développement devaient être domiciliés en Suisse et habiter le logement durant dix ans.

En limitant le champ des acquéreurs potentiels, la nouvelle limitait de façon inadmissible la liberté économique des promoteurs. En outre, en empêchant des citoyens suisses d'acquérir certains logements dans le canton de Genève, elle portait atteinte à leur liberté d'établissement. Enfin, la nouvelle violait le principe de non-discrimination garanti par le droit conventionnel.

b. Le Grand Conseil a conclu au rejet de la demande d'effet suspensif et du recours.

Lorsqu'un logement en zone de développement était destiné à la vente, de nombreuses personnes postulaient. Certains candidats déposaient leur dossier de manière systématique depuis des années, sans être retenus. C'est pourquoi les auteurs du PL 13'036, s'inspirant du régime applicable aux logements sociaux, avaient proposé d'intégrer un nouveau critère. Il s'agissait d'une préférence cantonale « *soft* » qui permettrait d'augmenter les chances de nombreuses familles d'accéder à la propriété à un prix abordable et d'atténuer l'exportation des résidents genevois en soumettant les nouveaux venus à un délai d'attente. Les prix du logement en zone ordinaire étant élevés, il était important de favoriser l'accès à la propriété de la classe moyenne, qui n'avait aucune autre possibilité d'acquérir un logement.

L'accès à la propriété des familles genevoises de la classe moyenne permettrait d'assurer une meilleure répartition du patrimoine au sein de la population et de renforcer la classe moyenne. La nouvelle répondait à un intérêt général de mixité dans les quartiers, promouvait l'équité sociale pour accéder au logement et renforçait la cohésion sociale. Elle avait également pour objectif d'inciter les Genevois « exilés » à revenir.

Les exigences imposées par la nouvelle étaient fondées sur celles prévues en matière de logement social. Ces restrictions avaient abouti à une réduction des listes d'attente pour l'octroi de logements.

En 2023, le canton de Genève avait enregistré un taux de déménagement de 12.3%, dont 70.7% au sein de la même commune ou dans le canton, contre 7.7% dans un autre canton et 21.6% à l'étranger. Parmi ces personnes, on ignorait combien d'entre elles désiraient revenir à Genève pour acquérir un logement. Les individus concernés par la restriction étaient peu nombreux. En outre, la contrainte imposée par la nouvelle n'était pas permanente. Le fait de favoriser une tranche de la population ne signifiait pas encore que le principe de l'égalité de traitement était violé.

L'atteinte à la garantie de la propriété n'était qu'hypothétique. Le lieu de résidence était étroitement corrélé à l'attachement d'un habitant à son quartier. Une distinction basée sur ce critère n'était pas discriminatoire.

c. Par décision du 7 février 2025, la chambre constitutionnelle a refusé l'effet suspensif au recours.

d. Dans leur réplique, les recourants ont relevé que de nombreux Genevois avaient quitté le canton en raison de la cherté des logements et reviendraient y habiter s'ils pouvaient acquérir un logement en zone de développement.

Selon les statistiques officielles, le nombre d'appartements neufs vendus en 2023 avait été de 837, dont une partie seulement était soumise au régime de la zone de développement. La nouvelle bénéficierait donc à quelques centaines de personnes par année. En 2023, le nombre de résidents genevois ayant déménagé dans le canton de Vaud ou en France était largement supérieur au nombre de logements en zone de développement nouvellement construits. Ainsi, l'argument du Grand Conseil selon lequel les individus qu'ils ciblaient était une minorité était faux, puisque la minorité à laquelle bénéficierait la norme (quelques centaines de personnes par année) était beaucoup plus faible que celle des Genevois « exilés ».

e. Sur quoi, la cause a été gardée à juger, ce dont les parties ont été informées.

EN DROIT

1. La chambre constitutionnelle est l'autorité compétente pour contrôler, sur requête, la conformité des normes cantonales au droit supérieur (art. 124 let. a de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 - Cst-GE - A 2 00). Selon la législation d'application de cette disposition, il s'agit des lois constitutionnelles, des lois et des règlements du Conseil d'État (art. 130B al. 1 let. a de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05).

1.1 Le recours est dirigé contre une loi cantonale, à savoir la loi 13'036, et ce en l'absence de cas d'application. Il a été interjeté dans le délai légal à compter de la promulgation de la loi le 30 octobre 2024 (art. 62 al. 1 let. d et al. 3 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10) et devant la chambre constitutionnelle, soit l'autorité compétente (art. 124 let. a Cst-GE). Il respecte également les conditions générales de forme et de contenu prévues aux art. 64 al. 1 et 65 LPA. En particulier, il contient un exposé détaillé des griefs des recourants (art. 65 al. 3 LPA).

1.2 A qualité pour recourir toute personne touchée directement par une loi constitutionnelle, une loi, un règlement du Conseil d'État ou une décision et a un intérêt personnel digne de protection à ce que l'acte soit annulé ou modifié (art. 60 al. 1 let. b LPA). L'art. 60 al. 1 let. b LPA formule de la même manière la qualité pour recourir contre un acte normatif et en matière de recours ordinaire. Cette disposition ouvre ainsi largement la qualité pour recourir, tout en évitant l'action populaire, dès lors que le recourant doit démontrer qu'il est susceptible de tomber sous le coup de la loi constitutionnelle, de la loi ou du règlement attaqué (ACST/30/2024 du 19 décembre 2024 consid. 4.1).

1.3 Lorsque le recours est dirigé contre un acte normatif, la qualité pour recourir est conçue de manière plus souple et il n'est pas exigé que le recourant soit particulièrement atteint par l'acte entrepris. Ainsi, toute personne dont les intérêts sont effectivement touchés directement par l'acte attaqué ou pourront l'être un jour a qualité pour recourir ; une simple atteinte virtuelle suffit, à condition toutefois qu'il existe un minimum de vraisemblance que le recourant puisse un jour se voir appliquer les dispositions contestées (ATF 147 I 308 consid. 2.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_357/2021 du 19 mai 2022 consid. 2.2). La qualité pour recourir suppose en outre un intérêt actuel à obtenir l'annulation de l'acte entrepris, cet intérêt devant exister tant au moment du dépôt du recours qu'au moment où l'arrêt est rendu (ATF 147 I 478 consid. 2.2).

1.4 Une association ayant la personnalité juridique est habilitée à recourir en son nom propre lorsqu'elle est intéressée elle-même à l'issue de la procédure. De même, sans être touchée dans ses intérêts dignes de protection, cette possibilité lui est reconnue pour autant qu'elle ait pour but statutaire la défense des intérêts de

ses membres, que ces intérêts soient communs à la majorité ou au moins à un grand nombre d'entre eux et que chacun de ceux-ci ait qualité pour s'en prévaloir à titre individuel (ATF 145 V 128 consid. 2.2 ; ACST/33/2023 du 12 octobre 2023 consid. 2.1.2). En revanche, elle ne peut prendre fait et cause pour l'un de ses membres ou pour une minorité d'entre eux (arrêt du Tribunal fédéral 2C_749/2021 du 16 mars 2022 consid. 1.2.1).

1.5 En l'espèce, B_____ est domicilié dans le canton de Genève et est notamment administrateur président d'une société active dans le domaine de l'immobilier. Dès lors, il est directement concerné par la nouvelle de par son activité professionnelle et est susceptible d'être touché par des cas d'application. Par conséquent, il dispose de la qualité pour recourir.

Il en va de même pour C_____, dès lors que celui-ci, domicilié dans le canton du Valais, s'est porté acquéreur de lots de propriété par étages prévus sur une parcelle d'une commune genevoise sise en zone de développement. Il est ainsi directement et personnellement touché par les effets de la nouvelle, celle-ci l'empêchant d'acquérir lesdits lots.

Enfin, l'A_____ une association professionnelle, au sens de art. 60ss CC, disposant de la personnalité juridique. Selon ses statuts, elle a notamment pour but de regrouper les personnes physiques ou morales exerçant à Genève la profession de promoteur constructeur, représenter et défendre collectivement les intérêts des maisons membres ainsi que d'étudier, par pur idéal, toute question relative notamment au logement et à l'aménagement du territoire. Elle poursuit donc l'objectif de défendre les intérêts de ses membres, ceux-là étant communs à un grand nombre d'entre eux. Chacun de ses membres pourrait être touché un jour par la nouvelle. En outre, son activité est directement liée au domaine concerné par celle-ci. Dès lors, elle dispose également de la qualité pour recourir.

Le recours est par conséquent recevable.

2. Le litige porte sur la conformité au droit supérieur de la loi 13'036 modifiant la LGZD.

Les recourants se plaignent d'une inégalité de traitement et de la violation de la garantie de la propriété. Dans la mesure où ces griefs se recoupent en partie, ils seront analysés conjointement.

2.1 Saisie d'un recours, la chambre constitutionnelle contrôle librement le respect des normes cantonales attaquées au droit supérieur (art. 124 let. a Cst-GE ; art. 61 al. 1 LPA), mais n'a pas la compétence d'apprécier l'opportunité desdites normes (art. 61 al. 2 LPA) ; elle est liée par les conclusions des parties, mais non par les

motifs qu'elles invoquent (art. 69 al. 1 LPA), dans la mesure de la recevabilité du recours ou des griefs invoqués.

2.2 À l'instar du Tribunal fédéral, la chambre constitutionnelle, lorsqu'elle se prononce dans le cadre d'un contrôle abstrait des normes, s'impose une certaine retenue et n'annule les dispositions attaquées que si elles ne se prêtent à aucune interprétation conforme au droit ou si, en raison des circonstances, leur teneur fait craindre avec une certaine vraisemblance qu'elles soient interprétées ou appliquées de façon contraire au droit supérieur. Pour en juger, il lui faut notamment tenir compte de la portée de l'atteinte aux droits en cause, de la possibilité d'obtenir ultérieurement, par un contrôle concret de la norme, une protection juridique suffisante et des circonstances dans lesquelles ladite norme serait appliquée (ATF 140 I 2 consid. 4 ; 137 I 131 consid. 2 ; 135 II 243 consid. 2). Le juge constitutionnel doit prendre en compte dans son analyse la vraisemblance d'une application conforme – ou non – au droit supérieur. Les explications de l'autorité sur la manière dont elle applique ou envisage d'appliquer la disposition mise en cause doivent également être prises en considération. Si une réglementation de portée générale apparaît comme défendable au regard du droit supérieur dans des situations normales, telles que le législateur pouvait les prévoir, l'éventualité que, dans certains cas, elle puisse se révéler inconstitutionnelle ne saurait en principe justifier une intervention du juge au stade du contrôle abstrait (ATF 140 I 2 consid. 4 ; 134 I 293 consid. 2 ; 130 I 82 consid. 2.1 ; ACST/14/2023 du 27 mars 2023 consid. 4).

2.3 Selon l'art. 49 al. 1 Cst., le droit fédéral prime le droit cantonal qui lui est contraire. Le principe constitutionnel de la primauté du droit fédéral fait obstacle à l'adoption ou à l'application de règles cantonales qui éludent des prescriptions de droit fédéral ou qui en contredisent le sens ou l'esprit, notamment par leur but ou par les moyens qu'elles mettent en œuvre, ou qui empiètent sur des matières que le législateur fédéral a réglementées de façon exhaustive (ATF 150 I 213 consid. 4.1 ; 148 II 121 consid. 8.1 ; 146 II 309 consid. 4.1).

- 3.** Le principe d'égalité de traitement, consacré à l'art. 8 al. 1 Cst., s'adresse tant au législateur (égalité dans la loi) qu'aux autorités administratives et judiciaires (égalité dans l'application de la loi ou égalité devant la loi), qui sont tenus de traiter de la même manière des situations semblables et de manière différente celles qui ne le sont pas (ATF 139 V 331 consid. 4.3 ; 137 V 334 consid. 6.2.1).

Une décision ou un arrêté viole le principe d'égalité consacré à l'art. 8 al. 1 Cst. lorsqu'il établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler ou qu'il omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante. L'inégalité apparaît ainsi comme une forme particulière d'arbitraire, consistant à

traiter de manière inégale ce qui devrait l'être de manière semblable ou inversement (ATF 150 II 527 consid. 7.2.1 ; ATF 146 II 56 consid. 9.1 ; 144 I 113 consid. 5.1.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_555/2023 du 5 avril 2024 consid. 6.1).

Le principe de l'égalité n'exige pas du législateur qu'il traite tout le monde de la même manière et qu'il ne puisse établir que des règles qui s'appliquent à tous. Une telle conception de l'égalité serait absurde voir injuste. Il existe en effet des différences entre diverses catégories de personnes, dont le législateur peut tenir compte (arrêt du Tribunal administratif fédéral A-7004/2008 du 28 avril 2009 consid. 4.1.1). Par exemple, ne viole pas le principe de l'égalité de traitement l'initiative prévoyant qu'une fondation d'utilité publique à constituer devra, lors de la conclusion de baux et l'octroi de droits de superficie, donner en général la préférence aux sociétés coopératives, d'autres formes d'organisation n'étant cependant pas exclues (ATF 114 Ia 413 consid. 4 = JdT 1990 I p. 226, 231).

4. L'art. 36 Cst. exige que toute restriction d'un droit fondamental, comme la garantie de la propriété (cf. *infra*), soit fondée sur une base légale (al. 1), justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui (al. 2) et proportionnée au but visé (al. 3).

4.1 Selon le Tribunal fédéral, les restrictions graves d'un droit fondamental supposent une base claire et explicite dans une loi au sens formel (art. 36 al. 1 2^e phr. Cst.). Pour les restrictions légères, une loi au sens matériel suffit. Les dispositions doivent être formulées d'une manière suffisamment précise pour permettre aux individus d'adapter leur comportement et de prévoir les conséquences d'un comportement déterminé avec un degré de certitude approprié aux circonstances (ATF 139 I 280 = JdT 2014 I 118 consid. 5.1 et les arrêts cités).

4.2 Il incombe prioritairement aux autorités législatives et exécutives de déterminer l'intérêt public poursuivi par des normes qu'elles édictent ainsi que d'évaluer leur proportionnalité, mais aussi d'établir et exposer les faits étayant les réponses données à ces questions, de façon générale (art. 42 Cst-GE) et en particulier au cours du processus normatif (art. 109 al. 3 Cst-GE). La chambre constitutionnelle doit faire montre d'une certaine réserve dans la vérification de l'intérêt public poursuivi. Il lui faut cependant s'assurer que l'intérêt public invoqué concerne une réelle problématique appelant une intervention étatique, et que des éléments probants suffisants soutiennent les mesures édictées (ACST/25/2020 du 27 août 2020 consid. 14cb et les arrêts cités).

4.3 Le principe de la proportionnalité (art. 36 al. 3 Cst.) exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité); en outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et il exige

un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts ; ATF 149 I 49 consid. 5.1 ; 146 I 157 consid. 5.4 et les arrêts cités).

5. La question de savoir si les conditions de restriction des droits fondamentaux prévues à l'art. 36 Cst. sont applicables à l'art. 8 al. 1 Cst. demeure controversée. Le Tribunal fédéral ne l'a pas encore tranchée. Dans certains cas, un examen de la base légale, du but poursuivi et de la proportionnalité de la distinction ou de l'assimilation en cause est pratiquement inévitable. Si l'art. 36 al. 3 Cst. a essentiellement été conçu pour les libertés publiques, il est cependant susceptible de s'appliquer à d'autres droits fondamentaux. S'agissant de l'art. 8 Cst., il convient d'admettre, par analogie en tout cas, qu'il constitue également une grille d'analyse pour certaines distinctions ou assimilations, à tout le moins lorsque la justification en cause est clairement finaliste, soit lorsqu'elle poursuit un but déterminé (Vincent MARTENET *in* Vincent MARTENET/Jacques DUBEY [éd.], Commentaire romand de la Constitution fédérale, 2021, n. 42 et 48 s. *ad* art. 8 Cst., et les références citées).

5.1 Selon Giorgio MALINVERNI *et al.*, l'État ne peut pas limiter les principes d'égalité et d'interdiction de l'arbitraire comme il restreint les libertés. Soit il les respecte, soit il les viole. C'est donc à tort que l'art. 36 Cst. évoque de façon générale la « restriction des droits fondamentaux » (Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER/Maya HERTIG RANDALL/Alexandre FLÜCKGER, Droit constitutionnel suisse, vol. II, 4^e éd., 2021, n. 176).

5.2 Dans son ouvrage « Géométrie de l'égalité », Vincent MARTENET a relevé que le Conseil fédéral et la doctrine presque unanime considéraient que l'art. 36 Cst. ne concernait pas l'égalité. Or, ce postulat n'était pas justifié. En effet, le choix du but visé par la mesure (distinction ou assimilation) ne pouvait appartenir aux seules autorités d'application du droit, spécialement lorsque la différence de traitement était importante. Ce but devait, en principe, disposer d'un ancrage dans un acte normatif (exigence de la base légale). Une distinction ou une assimilation était parfois considérée comme un moyen admissible de réaliser un certain but et l'égalité individuelle pouvait s'incliner face à l'intérêt général. Compte tenu de cette éventualité, il paraissait raisonnable d'exiger que le but, que la distinction ou l'assimilation était censée permettre d'atteindre, soit légitime. En effet, une distinction ne pouvait être justifiée par la quête de n'importe quel but. Enfin, dès qu'une autorité opérait une distinction ou une assimilation en vue de réaliser un certain but, elle devait respecter le principe de la proportionnalité, afin de déterminer si les effets d'une distinction ou d'une assimilation, en particulier leurs conséquences sur les individus, étaient proportionnés au but visé par l'auteur de la norme (Vincent MARTENET, Géométrie de l'égalité, 2003, n. 307 ss).

5.3 Selon René WIEDERKEHR (Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen: Gilt Art. 36 BV auch bei der Einschränkung der Rechtsgleichheit ?, PJA 2008 394-412), le critère du motif objectif doit être remplacé par un autre programme de contrôle qui permet une évaluation plus différenciée : les différenciations peuvent se fonder, en premier lieu, sur des différences factuelles (motifs internes : contrôle de la conformité) ou reposer principalement sur la concrétisation d'une norme liée à un intérêt public (objectifs externes : contrôle de la justification selon l'art. 36 al. 3 Cst). Ce programme se fonde sur la prémisse selon laquelle l'étendue de la protection de l'égalité peut être restreinte et que cette restriction peut se justifier. Bernhard RÜTSCHKE (Die Rechtsgleichheit in Bewegung : Dogmatische Fortbildung von Art. 8 Abs. 1 BV, PJA 2013 1321-1331) va dans le même sens.

5.4 Selon Jacques DUBEY, l'art. 8 Cst. notamment est, par principe, soumis à la clause générale de restriction de l'art. 36 Cst. En effet, si les principes de la légalité, de l'intérêt public et de la proportionnalité ne peuvent pas servir à établir dans un cas d'espèce si les droits garantis aux art. 8 et 9 Cst. ont fait l'objet d'une violation ou d'une restriction au sens de l'art. 36 Cst., ils doivent néanmoins concourir à établir si ces droits fondamentaux transversaux ont été respectés ou violés dans un cas d'espèce. Il en va ainsi en particulier du droit à être traité conformément au principe de l'égalité de traitement. La question de savoir si l'État retient ou omet à raison ou à tort un motif objectif, pertinent ou raisonnable pour traiter deux situations de manière identique ou pour les traiter de manière différente ne peut être résolue que par référence au but poursuivi et au moyen utilisé par l'État, c'est-à-dire à la lumière des principes d'intérêt public et de proportionnalité (Jacques DUBEY, Droits fondamentaux, vol. 2, 2018, n. 3184 et 3190 s.). En outre, une assimilation ou une différenciation entre deux situations de faits n'est pertinente que sur la base et dans la limite de la loi applicable à celle-ci. En matière d'égalité de traitement, l'exigence de la légalité impose que certaines assimilations et différenciations figurent d'ordre d'ores et déjà dans une loi de rang et de densité suffisants (Jacques DUBEY *in* Vincent MARTENET/Jacques DUBEY [éd.], *op.cit.*, n. 4 et 54 s. *ad* art. 36 Cst.).

5.5 Dans la doctrine récente, Rainer J. SCHWEIZER/Kim FANKHAUSER sont également d'avis que les éléments de la triade classique de l'art. 36 al. 3 Cst. constituent des modalités d'examen utiles (sinnvolle Prüfungen) pour déterminer si un traitement particulier est ou non admissible du point de vue de l'art. 8 Cst. (Die schweizerische Verfassung – St. Galler Kommentar, vol. I, 4^e éd., 2023, n. 15 *ad* art. 8 Cst. et les références citées).

5.6 En outre, quand bien même le Tribunal fédéral n'a pas expressément admis que l'examen du respect de l'égalité de traitement se faisait à la lumière de la triade classique, il s'y réfère néanmoins (ATF 138 I 217 consid. 3.3.5 ; voir aussi l'ATF 147 I 89 consid. 2.5 à 2.9 et l'arrêt du Tribunal fédéral 2C_121/2022 du 24 novembre 2022 consid. 5.5.1, dans lesquels le Tribunal fédéral fait largement

coïncider le motif objectif de justification d'une discrimination avec l'intérêt public).

On peut ainsi, en définitive, retenir que les critères de l'art. 36 al. 3 Cst., à tout le moins l'intérêt public et la proportionnalité, peuvent être utilisés au besoin dans le cadre de l'analyse en cas de grief de violation de l'art. 8 al. 1 Cst.

- 6.** La garantie de la propriété est ancrée à l'art. 26 al. 1 Cst. Dans sa fonction individuelle, elle protège les droits patrimoniaux concrets du propriétaire, tel que celui de conserver sa propriété, d'en jouir et de l'aliéner (ATF 145 I 73 consid. 6.1 ; ATF 131 I 333 consid. 3.1). L'art. 26 al. 1 Cst. garantit en outre le libre accès à la propriété (ATF 114 Ia 14 consid. 1b ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_223/2014 du 15 janvier 2015 consid. 4.3). La garantie de la propriété n'est toutefois pas absolue. Comme tout droit fondamental, elle peut être restreinte aux conditions fixées à l'art. 36 Cst (ATF 150 I 106 consid. 5.1).

6.1 L'atteinte au droit de propriété est tenue pour particulièrement grave lorsque la propriété foncière est enlevée de force ou lorsque des interdictions ou des prescriptions positives rendent impossible ou beaucoup plus difficile une utilisation du sol actuelle ou future conforme à sa destination (ATF 150 I 106 consid. 5.1 ; 140 I 168 consid. 4).

6.2 La notion d'intérêt public, au sens de l'art. 36 al. 2 Cst. (art. 43 al. 2 Cst-GE), varie en fonction du temps et des lieux et comprend non seulement les biens de police – tels que l'ordre, la sécurité, la santé et la paix publics –, mais aussi les valeurs culturelles, écologiques et sociales dont les tâches de l'État sont l'expression, y compris les mesures de politique sociale qui tendent à accroître le bien-être de l'ensemble ou d'une grande partie de la population par l'amélioration des conditions de vie, de la santé ou des loisirs, pourvu que ces mesures n'interviennent pas dans la libre concurrence (ATF 143 I 403 consid. 5.2).

6.3 Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, tout intérêt public est en principe susceptible de justifier une atteinte à la propriété, pour autant que l'objectif visé ne soit pas de nature purement fiscale ou ne contrevienne pas à d'autres normes constitutionnelles (ATF 149 I 49 consid. 4.1; 111 Ia 93 consid. 2b). Dans ce contexte, il incombe en premier lieu au législateur de prendre les dispositions nécessaires à la réalisation des tâches et des objectifs fixés, en effectuant une pesée des intérêts (ATF 150 I 106 consid. 6.1 ; 149 I 49 consid. 4.1).

La jurisprudence constante considère que la lutte contre la pénurie de logements correspond à un intérêt public évident, qu'il s'agisse de lutter contre les ventes d'appartements loués (ATF 113 Ia 126 consid. 7a), contre le maintien d'appartements vides (ATF 119 Ia 348), de justifier un droit de préemption de l'État sur des terrains (arrêt du Tribunal fédéral 1C_30/2008 du 24 novembre

2008), d'imposer certains types de locataires (ATF 131 I 333) ou de contrôler le montant des loyers (ATF 101 Ia 510). La construction de logements et l'accèsion à la propriété à des fins d'habitation constituent des objectifs consacrés par la Cst. elle-même (art. 108 Cst.) et par la Cst-GE (art. 178 à 182 Cst-GE ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_529/2015 du 5 avril 2016 consid. 4.3 ; ACST/17/2015 du 2 septembre 2015 consid. 15b).

6.4 La lutte contre la pénurie de logements et la spéculation immobilière, de même que la facilitation de l'accès à la propriété du logement font partie des tâches qu'assument les collectivités publiques en réponse à une préoccupation essentielle de la population, confrontée, pour se loger, à d'importantes difficultés tenant à la rareté des appartements disponibles ainsi qu'aux montants élevés de leurs loyers et prix de vente, notamment dans le canton de Genève. La finalité historiquement secondaire de favoriser l'accès à la propriété du logement a acquis, de façon plus contemporaine, davantage de poids, voire une certaine autonomie par rapport aux finalités de lutter contre la pénurie de logements et la spéculation immobilière. Tant au regard de l'art. 108 Cst. que de l'art. 180 Cst-GE, c'est cependant l'acquisition de la propriété à des fins d'habitation personnelle qu'il s'agit prioritairement de promouvoir, même si lesdites dispositions ne le précisent pas explicitement. Sans se trouver condamnées pour autant, des visées lucratives sont reléguées à l'arrière-plan. Aussi la facilitation de l'accès à la propriété du logement, qui est d'intérêt public, peut-elle impliquer des restrictions nouvelles (ACST/17/2015 précité consid. 15b et la référence citée).

6.5 Adoptée dans sa version d'origine le 29 juin 1957 (ROLG 1957 p. 237), la LGZD a été conçue comme un instrument de lutte contre la pénurie de logements et la spéculation immobilière. Elle repose sur la considération que l'application des normes d'une zone de développement, au lieu de celles de la zone primaire à laquelle la zone de développement se superpose, produit une plus-value devant aussi profiter à la collectivité publique, autrement dit en échange de laquelle le promoteur-constructeur et, partant, le propriétaire des parcelles dites « déclassées » doivent concéder des sacrifices, notamment « sous la forme de création de logements à des conditions raisonnables » (ATF 98 Ia 194 consid. 2b ; ACST/23/2017 du 11 décembre 2017 consid. 3c ; MGC 1957 II 1386, 1390, 1962 IV 2508 s.).

6.6 Les faits notoires, qu'il n'est pas nécessaire d'alléguer ni de prouver, sont ceux dont l'existence est certaine au point d'emporter la conviction du juge, qu'il s'agisse de faits connus de manière générale du public ou seulement du juge. Le Tribunal fédéral a retenu que pour être notoire, un renseignement ne doit pas être constamment présent à l'esprit ; il suffit qu'il puisse être contrôlé par des publications accessibles à chacun (ATF 143 IV 380 consid. 1.1.1 ; 135 III 88 consid. 4.1 ; 134 III 224 consid. 5.2). Par exemple, les statistiques des coûts du système de santé par âge et par sexe (arrêt du Tribunal fédéral 5A_435/2011 du

14 novembre 2011 consid. 9.3.3) ont été considérées comme des faits notoires (ATF 143 IV 380 consid. 1.1.4).

7. En l'espèce, la nouvelle limite l'accès à la propriété en zone de développement aux personnes assujetties à l'impôt sur le revenu à Genève et y résidant depuis quatre années au moins.

La nouvelle opère ainsi une distinction juridique entre les personnes qui remplissent ces conditions et celles qui ne les remplissent pas, en établissant des critères liés à l'assujettissement à l'impôt sur le revenu, au lieu de résidence et à la durée de résidence. Elle constitue également une restriction à la garantie de la propriété de ces personnes. Cette distinction et cette restriction ne sont admissibles que moyennant le respect des conditions fixées par l'art. 36 Cst.

7.1 La mesure en cause repose sur le nouvel art. 5 al. 1 let. b LGZD, soit une loi au sens formel, adoptée par le parlement cantonal. Ainsi, qu'elle soit grave ou légère, l'exigence de la base légale est respectée.

7.2 Il ressort du PL 13'036 que les buts visés par la nouvelle sont principalement de donner une préférence cantonale « soft » aux familles genevoises, en favorisant l'accès à la propriété de la classe moyenne, et d'atténuer l'« exportation » des résidents genevois hors des frontières cantonales en soumettant à un délai d'attente les nouveaux venus (PL 13036, p. 2). En outre, selon les explications du Grand Conseil, l'accès à la propriété de la classe moyenne permettrait d'assurer une meilleure répartition du patrimoine au sein de la population et de renforcer la classe moyenne. La nouvelle répondrait à un intérêt général de mixité dans les quartiers, promouvoir l'équité sociale pour accéder au logement, renforcerait la cohésion sociale et maintiendrait la substance fiscale sur le territoire. Elle aurait également pour objectif d'inciter les Genevois « exilés » à revenir.

L'accession à la propriété à des fins d'habitation constitue un objectif consacré par la Cst. elle-même (art. 108 al. 1) et par la Cst-GE, qui prévoit, en son art. 180, que l'État encourage l'accès à la propriété du logement. Par conséquent, la nouvelle poursuit un intérêt public en tant qu'elle vise, selon le projet de loi et les explications du Grand Conseil, à favoriser l'accès à la propriété de la classe moyenne. Elle satisfait ainsi aux exigences de l'art. 36 al. 2 Cst.

7.3 La nouvelle pose des conditions de durée continue de résidence à Genève (quatre ans) ainsi que d'assujettissement à l'impôt sur le revenu durant la même période pour l'acquisition d'un logement sis en zone de développement.

Cette mesure, en tant qu'elle exclut certaines personnes du cercle de celles pouvant acquérir un logement en zone de développement, est apte à favoriser

l'accession à la propriété des résidents genevois imposés sur le revenu depuis quatre ans au moins, puisqu'elle réduira nécessairement les listes d'attente.

Cela étant, la mesure ne favorise pas plus la « classe moyenne », – notion que le Grand Conseil ne définit pas –, que la LGZD ne le fait déjà, le critère de l'assujettissement à l'impôt sur le revenu n'opérant aucune distinction de nature économique et la nouvelle ne prévoyant aucune aide financière. En outre, celle-ci ne prévoit pas de limites de revenus ou de fortune et n'impose ainsi aucun type de propriétaires selon ses moyens financiers, si bien que des personnes ayant des moyens financiers conséquents peuvent continuer à acquérir un logement en zone de développement. Aussi, rien ne permet d'affirmer que ces personnes se seraient accaparées ce type de logements, de sorte que l'on distingue mal en quoi la nouvelle exigence serait, de ce point de vue, de nature à remédier à une situation défavorable à la classe moyenne au profit de celle-ci.

Par ailleurs, compte tenu non seulement de la faible disponibilité de la propriété foncière (ATF 148 I 210 consid. 4.4.6 = RDAF 2022 II 281) mais surtout de la demande, qui excède notablement et notoirement l'offre de logements en zone de développement, il y a lieu de retenir que le temps d'attente ne serait *a priori* que peu réduit. Le Grand Conseil ne prétend d'ailleurs pas que les demandes d'achat d'un logement en zone de développement seraient majoritairement déposées par les personnes que la nouvelle souhaite précisément exclure de son champ d'application. Cela ne ressort pas non plus des travaux préparatoires.

Aussi, la LFAIE, qui a pour but d'empêcher l'emprise étrangère sur le sol suisse (art. 1) et, en conséquence, de limiter l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger, afin que le sol reste en premier lieu réservé aux habitants de la Suisse (ATF 147 II 281 consid. 4.2 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_947/2018 du 10 août 2020 consid. 3.5.2 ; 2C_639/2019 du 10 juillet 2020 consid. 4 et 6.2 ; message du 16 septembre 1981 relatif à une loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger et à l'initiative populaire « contre le bradage de la patrie », FF 1981 III 585 ss, 617, 619), limite déjà fortement l'acquisition de logements par des ressortissants étrangers ne résidant pas en Suisse. Dès lors, et dans la mesure également où il ne ressort pas du rapport de la majorité figurant dans le PL 13036-A que la nouvelle viserait à écarter de l'achat des immeubles sis en zone de développement des Confédérés sans lien avec le canton, l'achat par des personnes n'ayant aucune attache à Genève doit être considéré comme un cas rare. Aussi, la LGZD permet, certes, à des personnes établies à Genève depuis moins de quatre ans ou résidant dans un autre canton d'acquérir un logement en zone de développement. À supposer que ceux-ci n'aient pas d'attaches suffisantes avec le canton, ce que semble considérer le Grand Conseil, il y a lieu de relever que la LGZD prévoit déjà que les logements doivent être occupés par leur propriétaire, sauf justes motifs agréés par le département (art. 5 al. 1 let. b LGZD) et que les prix sont soumis au contrôle de l'État pendant une durée de dix ans dès la date

d'entrée moyenne dans les logements (art. 5 al. 3 LGZD). Ainsi, on peut en inférer que ces personnes ont l'intention de s'établir durablement à Genève et d'y développer leurs attaches, et non pas de réaliser une plus-value sur une éventuelle vente de leur appartement nouvellement acquis, pour ensuite quitter la Suisse. La LGZD a du reste été conçue comme un instrument de lutte contre la spéculation immobilière.

Enfin, la nouvelle vise aussi à inciter les Genevois « exilés à revenir ». Or, en imposant un délai d'attente de quatre ans pour avoir accès aux logements destinés à la vente sis en zone de développement, la nouvelle semble plutôt avoir comme conséquence de dissuader ces personnes de revenir.

En définitive, la nouvelle n'est que dans une faible mesure apte à atteindre les buts visés.

7.4 La question de savoir si le but poursuivi pourrait être atteint par des mesures moins incisive pourra souffrir de demeurer indéterminée, compte tenu de ce qui suit.

7.5 Dans la pesée des intérêts, il y a d'abord lieu de tenir compte du fait que la nouvelle instaure une préférence cantonale, en tant qu'elle vise à donner la préférence aux familles « genevoises » ayant des attaches solides avec le canton. Or, l'intensité des liens ne dépend pas nécessairement d'une durée continue de résidence à Genève au moment du dépôt de la candidature. En cela, la nouvelle ne tient pas suffisamment compte de situations particulières de personnes ayant de fortes attaches à Genève sans nécessairement y résider, ce qui paraît d'autant plus problématique qu'elle ne laisse la place à aucune exception. On pense notamment à des résidents genevois partis s'établir dans un autre canton, en particulier le canton de Vaud, ou en France pour des raisons professionnelles ou faute de trouver un logement ou encore à des travailleurs partis provisoirement à l'étranger pour une expérience professionnelle avec l'intention de revenir à Genève au terme de celle-ci. Pour ces personnes notamment, instaurer une durée de résidence continue de quatre ans au moment du dépôt de la demande n'est justifié par aucun motif raisonnable.

En outre et surtout, la mesure ne se trouve pas dans un rapport raisonnable entre le but visé et les intérêts compromis. En effet, il a été vu qu'elle est peu apte à atteindre les buts visés. À l'inverse, le nombre de personnes susceptibles d'être touchées dans leurs droits fondamentaux par la mesure, principalement celles qui se sont établies en France ou dans un autre canton ou celles qui sont parties temporairement à l'étranger, n'est pas négligeable. En effet, selon les statistiques cantonales, accessibles à tout un chacun et devant être considérées comme des faits notoires, environ 20'000 personnes quittent le canton chaque année depuis 2022 à tout le moins (https://statistique.ge.ch/domaines/apercu.asp?dom=01_02), dont 7'396 ressortissants suisses en moyenne. Parmi toutes ces personnes, d'après

les statistiques fédérales (<https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/services/pour-medias.assetdetail.33249818.html>), elles aussi devant être considérées comme des faits notoires, 1'006 s'installent en moyenne (2022 et 2023) chaque année dans le canton de Vaud et 4'347 en moyenne à l'étranger, étant précisé qu'il est notoire que parmi les destinations principales se trouvent la Haute-Savoie ou l'Ain. L'auteur du PL 13036-A était d'ailleurs conscient de cette réalité, l'intéressé ayant indiqué que « l'idéal consisterait à étendre ce privilège aux résidents suisses et éventuellement aussi aux résidents genevois qui se sont exilés [...]. Afin d'inclure ces derniers, il faudrait stipuler qu'il suffit d'avoir déclaré ses impôts à Genève pendant au moins trois ans, au cours des dix ou des douze dernières années pour être éligible. Cela permet également d'inclure des Suisses qui auraient étudié ou connu une expérience professionnelle à l'étranger » (PL 13036-A p. 2). Il importe peu que le législateur ait renoncé à inclure ces autres bénéficiaires uniquement pour des motifs juridiques (« complications légales » ; PL 13036-A p. 2), – dont le bien-fondé n'a pas à être examiné dans le cadre de la présente procédure –, puisque cela n'enlève rien à l'inégalité de traitement et à l'atteinte à la garantie de leur propriété qui en résulte, même si celle-ci n'apparaît pas particulièrement grave.

Au vu de ce qui précède, la mesure introduite par la nouvelle ne respecte pas le principe de la proportionnalité. Elle est donc contraire à la garantie de la propriété, en sus de consacrer une inégalité de traitement qui n'est justifiée par aucun motif raisonnable.

Il s'en ensuit que le recours sera admis. La loi litigieuse sera annulée dans son intégralité. Au regard de ce qui précède, il n'y a pas lieu d'examiner les autres griefs des recourants.

8. Vu l'issue du litige, aucun émolument ne sera perçu (art. 87 al. 1 LPA) et une indemnité de procédure de CHF 1'500.- sera accordée aux recourants, à la charge de l'État de Genève (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE CONSTITUTIONNELLE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 2 décembre 2024 par l'A_____, B_____ et C_____ contre la loi 13'036 « Aidons notre classe moyenne à accéder à la propriété » du 30 août 2024, promulguée par arrêté du 30 octobre 2024, publié dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève du 6 septembre 2024 ;

au fond :

l'admet ;

annule la loi 13'036 précitée ;

dit qu'il n'est pas perçu d'émolument ;

alloue une indemnité de procédure de CHF 1'500.- à l'A_____, B_____ et C_____,
solidairement entre eux, à la charge de l'État de Genève ;

dit que conformément aux art. 82 ss LTF, le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communiqué le présent arrêt à Mes Stéphane GRODECKI et Philippe ANGELOZZI, avocats des recourants, ainsi qu'au Grand Conseil.

Siégeant : Philippe KNUPFER, président, Florence KRAUSKOPF, Patrick CHENAUX, Claudio MASCOTTO, Michèle PERNET, juges.

Au nom de la chambre constitutionnelle :

le secrétaire-juriste :

J. PASTEUR

le président :

P. KNUPFER

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :