

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 174/2018

Arrêt du 13 février 2019

Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges fédéraux Chaix, Président,
Merkli, Karlen, Fonjallaz et Kneubühler.
Greffière : Mme Tornay Schaller.

Participants à la procédure
Christophe Aumeunier,
Chambre genevoise immobilière,
tous les deux représentés par Me François Bellanger, avocat,
recourants,

contre

Comité d'initiative "Construisons des logements pour toutes et tous", représenté par Maître Damien Chervaz et Maître Christian Dandrès, avocats, rue du Lac 12, 1207 Genève,
intimé,

Conseil d'Etat du canton de Genève,
rue de l'Hôtel-de-Ville 2, 1204 Genève.

Objet
Initiative populaire cantonale 162 "Construisons des logements pour toutes et tous : Une priorité en période de pénurie !",

recours contre l'arrêt de la Cour de justice du canton de Genève, Chambre constitutionnelle, du 2 mars 2018 (ACST/1/2018 - A/603/2017-INIT).

Faits :

A.

Par arrêté du 21 septembre 2016, publié dans la Feuille d'avis officielle (FAO) du 23 septembre 2016, le Conseil d'Etat du canton de Genève (ci-après: le Conseil d'Etat) a constaté l'aboutissement de l'initiative populaire cantonale intitulée "Construisons des logements pour toutes et tous : Une priorité en période de pénurie !" (ci-après: l'initiative ou l'IN 162). Cette initiative législative porte sur l'introduction d'un nouvel art. 12A dans la loi genevoise d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LaLAT; RS/GE L 1 30) dont la teneur est la suivante:

Art. 12A Modification de zone en période de pénurie de logement

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

L'initiative ne comporte aucun exposé des motifs.

B.

Par arrêté du 18 janvier 2017, publié dans la FAO du 20 janvier 2017, le Conseil d'Etat a déclaré l'IN 162 valide. Il a saisi le Grand Conseil d'un rapport sur la prise en considération de l'IN 162, dans lequel il a indiqué ne pas vouloir prendre position sur cette initiative: il a relevé que l'IN 162 n'apportait aucune solution nouvelle, mais qu'elle amenait un élément de contrainte absolue non souhaitable et ajoutait une couche législative et réglementaire supplémentaire dans le domaine déjà complexe de l'aménagement et du logement.

Par acte du 20 février 2017, Christophe Aumeunier et la Chambre genevoise immobilière ont interjeté recours auprès de la Chambre constitutionnelle de la Cour de justice du canton de Genève (ci-après : la Cour de justice) contre l'arrêté du Conseil d'Etat déclarant l'IN 162 valide, en concluant à son annulation et à l'invalidation de ladite initiative. Par arrêt du 2 mars 2018, la Cour de justice a rejeté le recours.

C.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, Christophe Aumeunier et la Chambre genevoise immobilière demandent au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt du 2 mars 2018 et d'invalider l'IN 162.

Invitée à se déterminer, la Cour de justice s'en rapporte à justice quant à la recevabilité du recours et persiste dans les considérants et le dispositif de son arrêt. Le Conseil d'Etat persiste dans les motifs et les conclusions de son arrêté du 18 janvier 2017. Le Comité d'initiative conclut au rejet du recours. Les recourants ont déposé une réplique, à laquelle le Comité d'initiative a répondu par courrier du 5 novembre 2018.

Considérant en droit :

1.

Selon l'art. 82 let. c LTF, le Tribunal fédéral connaît des recours qui concernent le droit de vote des citoyens ainsi que les élections et votations populaires.

La qualité pour recourir dans le domaine des droits politiques appartient à toute personne disposant du droit de vote dans l'affaire en cause (art. 89 al. 3 LTF), même si elle n'a aucun intérêt juridique personnel à l'annulation de l'acte attaqué (ATF 138 I 171 consid. 1.3 p. 176). Le recourant peut notamment contester la décision, prise par l'autorité cantonale, de valider une initiative et de la présenter au vote populaire, pour autant que le droit cantonal charge l'autorité compétente de vérifier d'office la conformité des initiatives aux règles supérieures. Dans ce cas, le citoyen dispose d'une prétention à ce que ce contrôle obligatoire soit effectué correctement et à ce que le corps électoral soit dispensé de se prononcer, le cas échéant, sur des dispositions qui paraissent d'emblée contraires au droit matériel supérieur (ATF 128 I 190 consid. 1.3 p. 194). La qualité pour agir peut ainsi être reconnue au recourant, citoyen genevois, indépendamment de tout intérêt juridique personnel. Quant à la Chambre genevoise immobilière, sa qualité pour recourir peut demeurer indécise.

Le recours est par ailleurs formé en temps utile (art. 100 al. 1 LTF) contre une décision rendue en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let. d et 88 al. 2 LTF). Il y a par conséquent lieu d'entrer en matière.

2.

A l'appui de leur recours, les recourants ont produit un communiqué de presse du Conseil d'Etat, daté du 28 mars 2018. Cette pièce nouvelle, postérieure à l'arrêt attaqué, doit être déclarée irrecevable (art. 99 al. 1 LTF). Contrairement à ce que soutiennent les recourants, le fait que ce communiqué de presse bénéficie d'une empreinte officielle ne suffit pas à lui conférer la qualité de fait notoire.

3.

D'une manière générale, une initiative populaire cantonale, quelle que soit sa formulation, doit respecter les conditions matérielles qui lui sont imposées. Elle ne doit, en particulier, 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'art. 49 al. 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 143 I 129 consid. 2.1 p. 132 et les arrêts cités).

Pour examiner la validité matérielle 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. Il peut être tenu compte d'une éventuelle motivation de l'initiative et des prises de position de ses auteurs. 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 p. 132 et les arrêts cités).

Lorsque, à l'aide des méthodes reconnues, le texte d'une initiative se prête à une interprétation la faisant apparaître comme conforme au droit supérieur, elle doit être déclarée valable et être soumise

au peuple. L'interprétation conforme doit ainsi permettre d'éviter autant que possible les déclarations d'invalidité. Tel est le sens de l'adage "in dubio pro populo", selon lequel un texte n'ayant pas un sens univoque doit être interprété de manière à favoriser l'expression du vote populaire. Cela découle également du principe de la proportionnalité (art. 34 et 36 al. 2 et 3 Cst.), selon lequel une intervention étatique doit porter l'atteinte la plus restreinte possible aux droits des citoyens. Les décisions d'invalidation doivent autant que possible être limitées, en retenant la solution la plus favorable aux initiants. Cela étant, la marge d'appréciation 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. Cependant lorsque, de par son but même ou les moyens mis en oeuvre, le projet contenu dans une telle initiative ne pourrait être reconnu conforme au droit supérieur

que moyennant l'adjonction de réserves ou de conditions qui en modifient profondément la nature, une telle interprétation entre en conflit avec le respect, fondamental, de la volonté des signataires de l'initiative et du peuple appelé à s'exprimer; la volonté de ce dernier ne doit pas être faussée par la présentation d'un projet qui, comme tel, ne serait pas constitutionnellement réalisable (ATF 143 I 129 consid. 2.2 p. 132 s. et les arrêts cités).

4.

Les recourants soutiennent que l'initiative en question serait contraire à l'art. 2 al. 3 LAT, dans la mesure où elle ne laisserait pas au Conseil d'Etat un pouvoir d'appréciation suffisant en matière d'aménagement du territoire. Ils prétendent aussi que le Conseil d'Etat n'aurait plus de pouvoir d'appréciation concernant les intérêts à prendre en compte en matière d'aménagement du territoire.

4.1. L'art. 2 al. 3 LAT précise que les autorités chargées de l'aménagement du territoire veillent à laisser aux autorités qui leur sont subordonnées en cette matière la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches. Cette obligation s'applique pour l'établissement autant du plan directeur cantonal que des plans d'affectation. Cette liberté d'appréciation n'est toutefois pas totale. L'autorité de planification doit en effet se conformer aux buts et aux principes d'aménagement du territoire tels qu'ils résultent de la Constitution (art. 75 Cst.) et de la loi (art. 1 et 3 LAT); elle doit également prendre en considération les exigences découlant de la législation fédérale sur la protection de l'environnement. Aux termes de l'art. 3 al. 1 OAT, lorsque, dans l'accomplissement et la coordination de tâches ayant des effets sur l'organisation du territoire, les autorités disposent d'un pouvoir d'appréciation, elles sont tenues de peser les intérêts en présence. Ce faisant, elles déterminent les intérêts concernés, apprécient ces intérêts notamment en fonction du développement spatial souhaité et des implications qui en résultent; elles fondent leur décision sur cette appréciation, en veillant à prendre en

considération, dans la mesure du possible, l'ensemble des intérêts concernés.

L'art. 2 al. 3 LAT est directement applicable (AEMISEGGER/MOOR/RUCH/ TSCHANNEN [éd.], Commentaire de la loi sur l'aménagement du territoire, 2010, p. 32 ss n. 60 ss; WALDMANN/HÄNNI, Raumplanungsgesetz, 2006, p. 59 n. 61; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, 2001, p. 67 n. 156). Dans la casuistique tirée de la jurisprudence du Tribunal fédéral, ce sont essentiellement les communes qui invoquent l'art. 2 al. 3 LAT, notamment sous l'angle de la violation de leur autonomie (ATF 118 Ia 446 consid. 4 p. 454 s.; 117 Ia 352 consid. 3b p. 355; 113 Ia 192 consid. 2 p. 193 s.). Cette disposition peut être invoquée également par les particuliers en relation avec la violation de la garantie de la propriété ou celle des buts et des principes de l'aménagement du territoire (ATF 115 Ia 343 consid. 5e p. 348 s.; 111 Ia 329 consid. 3 p. 332 s.).

4.2. En droit genevois, en vue de favoriser l'urbanisation, la restructuration de certains territoires, l'extension des villages ou de zones existantes, la création de zones d'activités publiques ou privées, le Grand Conseil peut délimiter des périmètres de développement, dits zones de développement, dont il fixe le régime d'affectation. Le Grand Conseil peut créer des zones de développement vouées à des affectations spécifiques qui précisent celles visées aux art. 19, 30 et 30A LaLAT ou au besoin s'en écarter. A l'intérieur de ces périmètres, le Conseil d'Etat peut, en vue de la délivrance d'une autorisation de construire, autoriser le département à faire application des normes résultant de la zone de développement, en lieu et place de celles de la zone à laquelle elle se substitue (art. 12 al. 4 LaLAT).

A la différence de la zone ordinaire, les zones de développement visent au premier chef la réalisation de constructions plus importantes que celles qu'autoriserait l'application des normes de la zone préexistante. Elles sont également vouées à favoriser la construction de logements répondant à un besoin d'intérêt général, soit la mise sur le marché de logements à caractère social, mais aussi de logements locatifs ou en PPE à loyers ou prix contrôlés (ALAIN MAUNOIR, Les zones de

développement dans le canton de Genève, Etudes et documents, 1999, p. 14 cité dans le rapport du 18 janvier 2017 du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la prise en considération de l'IN 162, p. 2). L'IN 162 tend à renforcer, en la rendant obligatoire, la politique que les autorités en charge de l'aménagement du territoire suivent de façon quasi systématique depuis de nombreuses années de déclasser les périmètres d'importance en zones de développement, au point qu'environ 80 % de la production de logements dans le canton est effectuée en zone de développement (rapport du 18 janvier 2017 précité, p. 3 s.).

4.3. En l'espèce, la cour cantonale a estimé que le texte de l'art. 12A LaLAT/IN n'était pas univoque et elle en a fait ressortir deux compréhensions possibles. Selon la première compréhension, l'exécutif cantonal doit user des compétences lui revenant en matière de régime des zones pour ne proposer que des déclassements en zone de développement aux conditions précitées, indépendamment du point de savoir s'il a initié lui-même ou non le processus de modification du régime des zones.

La seconde compréhension prend en compte le fait que la procédure de modification des limites de zones prévue par la LaLAT distingue trois auteurs possibles de propositions de déclassement, à savoir le Conseil d'Etat (art. 15A al. 1 et 2 LaLAT), une commune concernant son territoire (art. 15A al. 3 et 4 LaLAT) et le Grand Conseil (art. 15A al. 5 LaLAT); or l'IN 162 ne fait mention que de l'un d'eux (le Conseil d'Etat).

La Cour de justice a retenu, en vertu de l'interprétation la plus favorable aux initiants, qu'il ne fallait pas limiter l'application de l'art. 12A LaLAT/IN aux seuls cas dans lesquels l'initiative de déclassement émanerait du Conseil d'Etat, et qu'il ne fallait pas en déduire que les communes et a fortiori le Grand Conseil étaient privés de leur compétence de requérir un déclassement en zone ordinaire.

4.4. Pour la cour cantonale, les autorités en charge de l'aménagement du territoire, en particulier le Conseil d'Etat, ne seraient pas privées de la possibilité de tenir compte, dans l'accomplissement de leurs tâches, d'autres intérêts que celui de lutter contre la pénurie de logements, en particulier pour délimiter les terrains constructibles. Il leur resterait loisible de mettre cet important intérêt public en balance avec les intérêts découlant des besoins en parcelles constructibles liés aux activités des secteurs économiques secondaires et tertiaires et aux activités d'intérêt public, dans le respect des buts et principes d'aménagement du territoire posés par la LAT et par d'autres lois fédérales (comme la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 [LPE; RS 814.01]), des exigences posées par l'art. 15 LAT pour les zones à bâtir, mais aussi des besoins liés à l'agriculture et à la protection de la nature et du paysage (cf. art. 16 et 17 LAT). Quoi qu'en disent les recourants, l'IN 162 n'empêche pas les autorités en charge de l'aménagement du territoire de tenir compte d'autres intérêts que la lutte contre la pénurie de logements, pour définir les terrains constructibles.

La Cour de justice relève aussi que l'IN 162 n'implique pas que tout terrain constructible soit affecté au logement, mais uniquement que les périmètres destinés au logement ne soient déclassés qu'en zone de développement. Elle a encore relevé quatre autres points dans lesquels le Conseil d'Etat pouvait exercer son pouvoir d'appréciation. Elle souligne, premièrement, que l'IN 162 n'oblige pas en elle-même à procéder à des déclassements: les normes des zones de base permettant la construction de logements pourraient continuer à être appliquées pour la construction de logements (en d'autres termes, le Conseil d'Etat peut décider de ne pas procéder à des modifications de limites de telles zones). Les recourants affirment que cette solution n'est pas possible car elle irait à l'encontre du Plan directeur cantonal PDCant 2030 qui a pour but de densifier fortement le canton pour construire à l'horizon 2030 50'000 logements. Leur remarque manque de pertinence dans la mesure où l'IN 162 ne remet nullement en question le principe que les déclassements prévus pour sa mise en oeuvre devraient s'inscrire dans les prévisions du PDCant 2030. Les recourants ne démontrent d'ailleurs pas que cela ne serait pas possible. Si le PDCant 2030 identifie plusieurs périmètres de développement en vue de construire bon nombre des 50'000 logements à l'horizon 2030, il n'a au demeurant pas vocation à localiser dans le détail et exhaustivement tous les terrains destinés au logement, ni à déterminer si la réalisation des logements à construire doit se faire conformément aux normes de zones ordinaires ou à celles de zone de développement.

Deuxièmement, la cour cantonale avance que les périmètres des zones de développement à créer en vue de réaliser des logements peuvent être délimités de façon fine, de manière à ne pas y englober des parcelles se prêtant à la satisfaction d'autres besoins de construction que celui de logements. Les recourants ne critiquent pas cet argument.

Troisièmement, l'instance précédente relève que les zones de développement peuvent être conçues, en termes de régime applicable aux constructions susceptibles d'y être autorisées, de façon à prendre en compte les besoins variés résultant de la pesée des intérêts en cause à effectuer pour déterminer l'affectation du sol. On peine à suivre les recourants lorsqu'ils affirment, sans le motiver,

que cela serait contraire à la LaLAT et à la LGZD. Ce grief est irrecevable.

Quatrièmement, la cour cantonale ajoute que les plans localisés de quartiers qui sont établis après l'attribution à la zone de développement permettent d'affiner la pesée des intérêts à un stade ultérieur.

La cour cantonale souligne enfin que si le Conseil d'Etat élabore les projets de loi modifiant le régime des zones, la compétence de les adopter appartient au Grand Conseil (art. 15 al. 1 LaLAT). Le Grand Conseil a ainsi la compétence de les modifier, de faire modifier le plan qui en constitue l'annexe, et de les refuser tout en formulant la proposition impérative de présenter un déclassement en zone ordinaire. Si donc, dans de rares cas particuliers, le Conseil d'Etat estimait qu'un déclassement en zone ordinaire présenterait des avantages (autrement dit qu'un déclassement en zone de développement comporterait des inconvénients), il lui serait loisible de l'expliquer au Grand Conseil, en indiquant que sa proposition de créer une zone de développement lui serait dictée par le souci de se conformer à l'art. 12A LaLAT/IN 162, et ainsi de lui faire arbitrer la solution à adopter au final.

4.5. En définitive, les recourants ne parviennent pas à renverser ce raisonnement qui démontre que l'art. 12A LaLAT/IN peut encore être interprété de façon à laisser un pouvoir d'appréciation aux autorités chargées de l'aménagement du territoire, conformément à l'art. 2 al. 3 LAT.

5.

Les recourants prétendent ensuite que l'IN 162 viole l'art. 2 al. 3 LAT en lien avec l'art. 33 al. 1 LAT dans le cadre de la procédure de modification de limites de zones. Ils font valoir ce grief pour la première fois devant le Tribunal fédéral.

5.1. La LTF ne prévoit aucune disposition quant aux arguments juridiques que la partie recourante peut faire valoir devant le Tribunal fédéral. Elle connaît certes l'épuisement des instances (cf. art. 75 LTF pour le recours en matière civile, art. 80 LTF pour le recours en matière pénale et art. 86 LTF pour le recours en matière de droit public), mais ne prévoit formellement aucune règle quant à l'épuisement des griefs. Cela signifie donc que, dans la mesure où un nouveau grief se fonde sur l'état de fait retenu et qu'il n'augmente ni ne modifie les conclusions, il devrait en principe être recevable. Cette règle vaut en principe toujours lorsqu'il s'agit de droit fédéral (ATF 142 I 155 consid. 4.4.3 p. 156 s.).

5.2. A teneur de l'art. 33 al. 1 LAT, les plans d'affectation sont mis à l'enquête publique.

5.3. La procédure de modification des limites de zones au sens des art. 15 à 16 LaLAT peut être initiée par le Conseil d'Etat, le Grand Conseil ou par une commune.

Lorsque le déclassement est demandé par le Grand Conseil, le Département doit mettre au point un avant-projet de loi en liaison avec la commission d'aménagement du canton, s'assurer de sa conformité aux exigences légales (notamment au PDCant), au besoin l'adapter après en avoir informé ladite commission et ouvrir l'enquête publique (art. 15A al. 5 LaLAT). Dans la suite de la procédure, le Conseil d'Etat est dans ce cas tenu de déposer un projet de loi (art. 16 al. 5 phr. 3 LaLAT). La cour cantonale a retenu qu'il ne pouvait être exclu que le Grand Conseil requière formellement, déjà par le biais de la motion nécessaire à cette fin, un déclassement spécifiquement en zone ordinaire (art. 15A al. 1 phr. 2 et 5 LaLAT). Elle a estimé qu'on voyait mal que, dans une telle hypothèse, le Conseil d'Etat refuse de déposer un projet de loi allant dans le sens voulu par le Grand Conseil, ce d'autant plus que c'est cette autorité-ci qui décide en définitive de modifier les limites de zones (art. 15 LaLAT), par le truchement de lois (art. 16 al. 7 LaLAT), sujettes à référendum (art. 67 Cst./GE). Elle en a déduit que la norme proposée par l'IN 162 ne s'appliquerait pas au Grand Conseil.

En cas de déclassement initié par le Conseil d'Etat, la Cour de justice a considéré que l'exécutif cantonal, estimant qu'un déclassement en zone ordinaire présenterait des avantages (ou qu'un déclassement en zone de développement comporterait des inconvénients), pouvait l'expliquer au Grand Conseil, en indiquant que sa proposition de créer une zone de développement lui serait dictée par le souci de se conformer à l'art. 12A LaLAT/IN, et ainsi de lui faire arbitrer la solution à adopter en définitive.

Lorsque le déclassement est demandé par une commune, l'exécutif communal, en liaison avec le Département, élabore un avant-projet de loi, qui, sur préavis favorable du conseil municipal, est transmis au Conseil d'Etat. Ce dernier est alors tenu d'engager la procédure d'enquête publique, pour peu que cet avant-projet de loi réponde sur le plan formel aux exigences légales (art. 15A al. 3 et 4 LaLAT). L'art. 12A LaLAT/IN contraindrait le Conseil d'Etat, au stade du projet de loi, de proposer au Grand Conseil un déclassement en zone de développement (art. 16 al. 5 phr. 1 LaLAT), bien que l'avant-projet de loi élaboré par une commune prévoie un déclassement en zone ordinaire. Le raisonnement exposé ci-dessus relatif au cas de déclassement initié par le Conseil d'Etat peut

toutefois aussi s'appliquer. En effet, le Conseil d'Etat pourrait expliquer au Grand Conseil que sa proposition de créer une zone de développement lui serait dictée uniquement par le souci de se conformer à l'art. 12A LaLAT/IN et insister sur l'avis de la commune. La compétence d'adopter toute modification de limites de zones appartient en fin de compte au Grand Conseil (art. 15 al. 1 LaLAT). L'art. 12A LaLAT/IN ne modifie pas la répartition des compétences entre les communes, le Conseil d'Etat et le Grand Conseil, en matière de modification des limites de zones. Les communes conservent la possibilité de formuler des propositions de déclassement en zone ordinaire.

Les recourants soutiennent, au contraire, que le Grand Conseil n'a pas la possibilité de modifier l'avant-projet du Conseil d'Etat en cas de déclassements initiés par les trois acteurs précités. Les recourants perdent cependant de vue que le parlement cantonal peut opérer une modification en amendant le projet de loi qui lui est soumis (art. 16 al. 7 2^{ème} phrase LaLAT); il y aura alors lieu de rouvrir tout ou partie de la procédure et le Conseil d'Etat devra reprendre la procédure d'enquête publique: les exigences de l'art. 33 al. 1 LAT sont ainsi respectées. Le Grand Conseil conserve donc son pouvoir d'opter pour la zone ordinaire, même si le Conseil d'Etat l'a saisi d'un projet de loi prévoyant un déclassé en zone de développement. En d'autres termes, l'IN 162 n'empêche pas le Grand Conseil de préférer un déclassé en zone ordinaire, ce qui implique de procéder dans certains cas à une enquête publique pour respecter l'art. 33 al. 1 LAT. L'IN 162 ne supprime donc pas l'obligation de procéder à une enquête publique.

5.4. L'art. 12A LaLAT/IN peut ainsi être interprété de manière conforme à l'art. 33 al. 1 LAT, de sorte que la cour cantonale n'a pas violé le droit fédéral en confirmant la validité de l'initiative IN 162.

6.

Il s'ensuit que le recours est rejeté, dans la mesure de sa recevabilité.

Conformément à l'art. 66 al. 1 LTF, les frais judiciaires sont mis à la charge des recourants qui succombent. L'intimé, qui obtient gain de cause avec l'assistance d'un avocat, a droit à des dépens (art. 68 al. 2 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté, dans la mesure de sa recevabilité.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 1'000 francs, sont mis à la charge des recourants.

3.

Une indemnité de 2'000 francs, à verser à l'intimé à titre de dépens, est mise à la charge des recourants, pris solidairement entre eux.

4.

Le présent arrêt est communiqué aux mandataires des recourants et de l'intimé, au Conseil d'Etat du canton de Genève et à la Cour de justice du canton de Genève, Chambre constitutionnelle.

Lausanne, le 13 février 2019

Au nom de la I^{re} Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Chaix

La Greffière : Tornay Schaller