Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1P.451/2006 /col

Arrêt du 28 février 2007
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Féraud, Président,
Aemisegger, Aeschlimann, Wurzburger, Reeb,
Fonjallaz et Eusebio.
Greffier: M. Rittener.

Parties
Coopérative RHINO,
Miriam Kerchenbaum,
Gisèle Thievent,
Thomas Rey,
recourants,
tous les quatre représentés par Me Pierre Bayenet, avocat,

contre

Grand Conseil du canton de Genève,
rue de l'Hôtel-de-Ville 2, case postale 3970,
1211 Genève 3.

Objet
droits politiques; validité de l'initiative populaire IN 132 "Pour la réalisation du projet RHINO en Ville de Genève",

recours de droit public contre la décision du Grand Conseil du canton de Genève du 22 juin 2006.

Faits:
A.
Le 16 novembre 2005, le Conseil d'Etat du canton de Genève a constaté l'aboutissement de l'initiative populaire intitulée "Pour la réalisation du projet RHINO en Ville de Genève" (ci-après: IN 132). Munie de plus de 10'000 signatures, cette initiative tend à l'adoption d'un projet de loi "déclarant l'utilité publique de l'octroi par la Ville de Genève d'un droit de superficie en faveur des coopératives RHINO et CIGUE", dont le texte est ainsi libellé:
Article unique
1L'octroi par la Ville de Genève d'un droit de superficie en faveur des coopératives RHINO et CIGUE, en vue du maintien des logements et espaces culturels actuels sur les parcelles inscrites au registre foncier (Ville de Genève, section Plainpalais) sous Nos 737, 741 et 742, est déclarée d'utilité publique au sens de l'article 3, alinéa 1, lettre a, de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, du 10 juin 1933.
2 En conséquence, l'expropriation desdites parcelles peut être prononcée par le Conseil d'Etat à l'encontre de Vergell Casa SA, domiciliée 8, rue du Nant à Genève et de la SI Boulevard de la Tour, domiciliée 84, rue du Rhône c/o Fontanet, Jeandin, Hornung & Associés à Genève, ou de tout acquéreur subséquent, au bénéfice de la Ville de Genève.
Selon l'exposé des motifs des initiants, "l'association RHINO demande un bail associatif" afin de poursuivre son mode de logement communautaire dans les immeubles qu'elle occupe en ville. Les propriétaires de ces im-

meubles ayant refusé de les vendre aux occupants ou à la Ville de Genève, "RHINO demande l'expropriation". Selon les initiants, la Ville serait prête à acquérir les parcelles et à en céder l'usage aux habitants, contre paiement d'un droit de superficie.
B.
Dans son rapport au Grand Conseil du 29 janvier 2006, le Conseil d'Etat a considéré que l'initiative n'était pas conforme au droit supérieur. S'agissant d'une initiative ayant un objet autre qu'une norme générale et abstraite, il estimait qu'il était nécessaire que les actes dont l'adoption est réclamée par les initiants tombent dans la compétence du Grand Conseil et que la loi n'en réserve pas l'initiative au Conseil d'Etat. Il fallait aussi qu'ils respectent l'ensemble de la législation cantonale et en particulier qu'ils soient conformes aux dispositions générales qui en règlent l'adoption ainsi qu'au principe d'égalité. Or, le Conseil d'Etat estimait que l'IN 132 ne respectait pas la loi cantonale du 10 juin 1933 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique (ci-après: LEx/GE). Selon cette loi, la déclaration d'utilité publique devrait obéir à une procédure précise et être précédée notamment d'une mise à l'enquête publique. De plus, seul le Conseil d'Etat serait compétent pour saisir le Grand Conseil d'un projet de loi tendant à une déclaration d'utilité publique, de sorte que le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs serait également violé. Le Conseil d'Etat relevait en outre qu'en vertu de l'art. 4 LEx/GE,
seul l'exécutif de la collectivité publique concernée pouvait faire usage du droit d'expropriation. Par ailleurs, la mesure d'expropriation prévue par l'IN 132 ne répondrait pas à un intérêt public suffisant. Enfin, le Grand Conseil ne pourrait pas imposer au Conseil d'Etat d'aliéner les immeubles expropriés, ni contraindre la Ville de Genève à octroyer un droit de superficie. Les chiffres 1 et 2 de l'initiative étant tous les deux invalides, le Conseil d'Etat estimait qu'une scission au sens de l'art. 66 al. 3 de la Constitution genevoise du 24 mai 1847 (ci-après: Cst./GE) n'était pas envisageable et invitait par conséquent le Grand Conseil à constater que l'IN 132 était entièrement invalide.
C.
Dans son rapport du 26 mai 2006, la Commission législative du Grand Conseil a fait siennes les conclusions du Conseil d'Etat et s'est également référée à un avis de droit rédigé à la demande de la Ville de Genève. Par décision du 22 juin 2006, publiée sans motivation dans la Feuille d'avis officielle du canton de Genève du 28 juin 2006, le Grand Conseil genevois a déclaré invalide l'IN 132.
D.
Agissant par la voie du recours de droit public, la Coopérative RHINO, Miriam Kerchenbaum, Gisèle Thievent et Thomas Rey demandent au Tribunal fédéral d'annuler cette décision. Le Grand Conseil du canton de Genève s'est déterminé; il conclut à l'irrecevabilité du recours en tant qu'il émane de la Coopérative RHINO et à son rejet pour le surplus. Les parties ont répliqué et dupliqué, les recourants concluant en outre à ce que le Tribunal fédéral dise que l'initiative litigieuse est conforme au droit.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
La décision attaquée ayant été rendue avant le 1er janvier 2007, la loi fédérale d'organisation judiciaire (OJ) demeure applicable à la présente procédure de recours (art. 132 al. 1 LTF).
1.1 En vertu de l'art. 85 let. a OJ, le Tribunal fédéral connaît des recours de droit public concernant le droit de vote des citoyens et de ceux qui ont trait aux élections et aux votations cantonales, quelles que soient les dispositions de la constitution cantonale et du droit fédéral régissant la matière.
1.2 Le recours institué par l'art. 85 let. a OJ permet au citoyen de se plaindre de ce qu'une initiative a été indûment soustraite au scrutin populaire, notamment parce qu'elle a été déclarée totalement ou partiellement invalide par l'autorité cantonale chargée de cet examen, et quelle que soit la motivation de cette décision d'invalidation (ATF 128 I 190 consid. 1.1 p. 193).
1.3 La qualité pour recourir dans ce domaine appartient alors à toute personne à laquelle la législation cantonale accorde l'exercice des droits politiques pour participer à la votation en cause, même si elle n'a aucun intérêt juridique personnel à l'annulation de l'acte attaqué (ATF 128 I 190 consid. 1.1 p. 193; 121 I 138 consid. 1 p. 139 s., 357 consid. 2a p. 360). Dans la mesure où le Grand Conseil genevois admet que les trois recourants agissant à titre personnel exercent leur droit de vote dans le canton de Genève, il y a lieu de constater qu'ils ont la qualité pour agir.
1.4 Concernant la qualité pour agir de la Coopérative RHINO, il est vrai que, de manière générale, la ju-

risprudence considère qu'une association privée ou une communauté d'intérêts a qualité pour recourir lorsque l'intérêt lésé est commun à la majorité ou à un grand nombre de ses membres, qu'elle a comme but statutaire la protection de ses membres et que ceux-ci, pris individuellement, ont eux-mêmes qualité pour recourir (ATF 130 I 290 consid. 1.3 p. 292, 82 consid. 1.3 p. 85 et les références).
En matière de droits politiques toutefois, les personnes morales n'ont en principe pas la qualité pour recourir, faute d'être titulaires de ces droits (cf. arrêts 1P.227/1990 du 11 janvier 1991 consid. 2c; 1P.89/ 1988 du 18 décembre 1988 publié in ZBl 1989 p. 491, consid. 1; Walter Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2e éd., Berne 1994, p. 280; Jean-François Aubert, Traité de droit constitutionnel suisse, vol. II, Neuchâtel 1967, p. 600). Le Tribunal fédéral reconnaît néanmoins la qualité pour recourir, sous l'angle de l'art. 85 let. a OJ, aux partis politiques et aux organisations à caractère politique formées en vue d'une action précise - tel que le lancement d'un référendum ou d'une initiative - pour autant qu'ils soient constitués en personne morale et qu'ils exercent leur activité dans la collectivité publique concernée par la votation en cause. Les organisations qui poursuivent des buts autres que politiques et qui ne recrutent pas principalement leurs membres en fonction de leur qualité d'électeurs ne sauraient être assimilées à des groupements politiques de ce point de vue (ATF 121 I 334 consid. 1a p. 337; 115 Ia 148 consid. 1b p. 153; 114 Ia 267 consid. 2b p. 270; 111 Ia 115 consid. 1a p. 116 s. et les
arrêts cités).
La Coopérative RHINO n'est pas un parti politique ni une organisation à caractère politique formée en vue du lancement de l'initiative litigieuse; elle ne le prétend du reste pas. Elle ne saurait dès lors être assimilée à un groupement politique au sens de la jurisprudence précitée. Il n'apparaît pas non plus qu'elle ait pour but statutaire la protection de ses membres et que ceux-ci, pris individuellement, aient qualité pour recourir; il n'est en effet pas établi que ces derniers exercent tous leur droit de vote dans le canton de Genève, le registre du commerce mentionnant au demeurant des membres d'origine française. Dans ces conditions, il est douteux que la Coopérative RHINO ait la qualité pour recourir. Cette question peut cependant demeurer indécise, dans la mesure où la qualité pour agir des trois recourants agissant à titre individuel a été reconnue.
1.5 Saisi d'un recours pour violation des droits politiques, le Tribunal revoit librement l'interprétation et l'application du droit fédéral et du droit constitutionnel cantonal, ainsi que des dispositions de rang inférieur qui sont étroitement liées au droit de vote ou en précisent le contenu et l'étendue (ATF 129 I 185 consid. 2 p. 190 et les arrêts cités). Il n'examine en revanche que sous l'angle restreint de l'arbitraire l'interprétation d'autres règles du droit cantonal (sur la notion d'arbitraire, cf. ATF 132 I 13 consid. 5.1 p. 17; 131 I 217 consid. 2.1 p. 219, 57 consid. 2 p. 61; 129 I 173 consid. 3.1 p. 178). En présence de deux interprétations également défendables, il s'en tient en général à celle retenue par la plus haute autorité cantonale (ATF 131 I 386 consid. 3.2 p. 391, 126 consid. 4 p. 131; 121 I 334 consid. 2c p. 339). Pour le surplus, le recours est soumis aux exigences de motivation de l'art. 90 al. 1 let. b OJ (ATF 129 I 185 consid. 1.6 p. 189; 121 I 334 consid. 1b p. 337 et les références).
1.6 Sauf exceptions dont aucune n'est réalisée en l'espèce, le recours de droit public ne peut tendre qu'à l'annulation de la décision attaquée (ATF 127 II 1 consid. 2c p. 5; 125 I 104 consid. 1b p. 107; 124 I 327 consid. 4 p. 332 ss). La conclusion demandant au Tribunal fédéral de constater la conformité au droit de l'initiative litigieuse est par conséquent irrecevable.
2.
Les recourants reprochent en substance au Grand Conseil genevois d'avoir invalidé l'initiative IN 132 en considérant à tort qu'elle n'était pas conforme au droit supérieur. Ils estiment notamment que le texte de l'initiative respecte tant la Constitution cantonale et la loi cantonale sur l'expropriation que la Constitution fédérale.
2.1 De manière générale, une initiative populaire cantonale ne doit rien contenir qui viole le droit supérieur, qu'il soit cantonal, intercantonal, fédéral ou international (cf. ATF 124 I 107 consid. 5b p. 118 s.). L'autorité appelée à statuer sur la validité matérielle d'une initiative doit en interpréter les termes dans le sens le plus favorable aux initiants. Lorsque, à l'aide des méthodes reconnues, le texte d'une initiative se prête à une interprétation la faisant apparaître comme conforme au droit supérieur, elle doit être déclarée valable et être soumise au peuple. L'interprétation conforme doit permettre d'éviter autant que possible les déclarations d'invalidité (ATF 125 I 227 consid. 4a p. 231 s. et les arrêts cités). L'élément essentiel est le texte de la disposition et la manière dont elle sera vraisemblablement appliquée, et non la volonté de ses auteurs. L'exposé des motifs et les opinions exprimées par les initiants peuvent toutefois être pris en considération (ATF 121 I 334 consid. 2c p. 338; 111 Ia 292 consid. 2 p. 295, 303 consid. 4 p. 305; 105 Ia 151 consid. 3a p. 154).

2.2 Aux termes de l'art. 66 al. 3 Cst./GE, le Grand Conseil déclare partiellement nulle l'initiative dont une partie est manifestement non conforme au droit si la ou les parties qui subsistent sont en elles-mêmes valides; à défaut, il déclare l'initiative nulle. Il en découle qu'une invalidation, qu'elle soit partielle ou totale, ne peut reposer que sur une violation manifeste du droit supérieur.
Cette règle a été introduite lors de la révision constitutionnelle du 27 mars 1993, qui portait sur l'ensemble des dispositions relatives à l'initiative cantonale (art. 64 à 68 Cst./GE). Il ressort des travaux préparatoires que la formulation choisie visait à prendre en compte le principe selon lequel une initiative doit être interprétée dans le sens le plus favorable aux initiants, selon l'adage "in dubio pro populo" (Mémorial des séances du Grand Conseil genevois [ci-après: MGC]1992 p. 5042; MGC 1990 p. 4654). La solution retenue repose largement sur un avis de droit du Professeur Andreas Auer (MGC 1992 p. 5026; MGC 1990 p. 4648). Selon cet auteur, le fait de soumettre au peuple une norme qui est manifestement contraire à une norme supérieure constitue une atteinte aux droits politiques de tous les citoyens, de sorte qu'il convenait d'obliger le Grand Conseil à déclarer irrecevable une initiative apparaissant d'emblée contraire au droit supérieur (Andreas Auer, Problèmes et perspectives du droit d'initiative à Genève, Lausanne 1987, p. 40 s.). Le caractère manifeste de la violation ne se rapporte pas à la gravité de l'inconstitutionnalité alléguée, mais à la certitude de l'existence de celle-ci. Ce n'est que dans l'hypothèse où
l'inconstitutionnalité "saute aux yeux et ne peut raisonnablement être niée" que le Grand Conseil est tenu de la déclarer invalide. Cette solution, limitant le pouvoir de sanction du parlement aux cas évidents, a notamment le mérite de lui éviter de devoir trancher de délicates questions de droit constitutionnel sans en avoir les moyens (Andreas Auer, op. cit., p. 49 ss).
3.
3.1 L'initiative litigieuse a pour objet quatre opérations successives concernant les immeubles sis sur les parcelles nos 737, 741 et 742 du registre foncier de la ville de Genève. Elle demande d'abord une déclaration d'utilité publique par le Grand Conseil, au sens de l'art. 3 al. 1 let. a LEx/GE. Elle vise ensuite le prononcé, par le Conseil d'Etat, de l'expropriation des parcelles concernées. Dès lors que cette expropriation doit se faire au bénéfice de la Ville de Genève, elle implique un transfert de propriété des immeubles expropriés. Enfin, la dernière opération consiste en l'octroi, par la Ville de Genève, d'un droit de superficie en faveur des coopératives RHINO et CIGUE.
L'IN 132 est donc une initiative législative tendant à l'adoption de divers actes individuels et concrets de nature administrative. La possibilité de demander l'adoption de tels actes par voie d'initiative législative est admissible lorsque, comme c'est le cas dans le canton de Genève, le constituant ne s'est pas limité à une définition matérielle de la loi (ATF 102 Ia 131 consid. 5 p. 138; Andreas Auer, op. cit., p. 19 s.; Etienne Grisel, Initiative et référendum populaires, 3e éd., Berne 2004, p. 206).
3.2 Le Grand Conseil considère cependant que l'IN 132 ne respecte pas l'art. 65B Cst./GE, aux termes duquel une initiative législative peut proposer un projet de loi rédigé de toutes pièces dans toutes les matières de la compétence des députés. Il estime en effet que les quatre opérations susmentionnées n'entrent pas dans le champ de compétence des députés du Grand Conseil genevois. Ainsi, l'initiative litigieuse porterait également atteinte au principe de la séparation des pouvoirs, consacré par l'art. 130 Cst./GE.
Avant de vérifier si chacune des opérations prévues par l'IN 132 n'est pas manifestement contraire à ces dispositions de la Constitution cantonale, il convient préliminairement d'examiner si la portée de l'initiative litigieuse se limite à la constatation de l'utilité publique d'un projet, comme le soutiennent les recourants, ou si elle tend également au prononcé des autres mesures exposées ci-dessus.
4.
Selon les recourants, l'initiative IN 132 ne viserait en effet qu'à déclarer d'utilité publique le projet des initiants, pour offrir la possibilité aux collectivités intéressées de prononcer l'expropriation si elles le souhaitent. Elle n'imposerait rien ni à la Ville de Genève, ni au Conseil d'Etat.
4.1 A la lecture du texte de l'initiative, on peut difficilement suivre cette thèse. En effet, en déclarant d'utilité publique l'octroi d'un droit de superficie par la Ville de Genève, l'IN 132 vise bien l'expropriation des parcelles concernées, comme le dit du reste sans équivoque son chiffre 2. La formulation apparemment ouverte de l'initiative, aux termes de laquelle "l'expropriation [...]peut être prononcée par le Conseil d'Etat", n'y change rien, l'intention des initiants d'exiger cette expropriation ne faisant pas de doute. Il ressort d'ailleurs de l'exposé des motifs des initiants que l'IN 132 a pour but la continuation du "projet RHINO" - dans des immeubles actuellement occupés par des squatters (cf. notamment arrêt 1P.109/2006 du 22 juin 2006) -, raison pour laquelle

"RHINO demande l'expropriation". Ainsi, sur le vu du texte de l'initiative, de l'exposé des motifs et de la problématique bien connue du squat RHINO en ville de Genève, on ne saurait raisonnablement soutenir que les signataires de l'IN 132 demandaient autre chose que l'expropriation effective des immeubles occupés.
De plus, la loi cantonale sur l'expropriation ne paraît pas laisser une quelconque marge de manoeuvre au Conseil d'Etat après que le Grand Conseil ait constaté - pour autant qu'il en ait la compétence - l'utilité publique d'une expropriation. En effet, aux termes de l'art. 4 LEx/GE, lorsque l'utilité publique a été constatée, le droit d'expropriation est exercé par l'Etat ou par la commune intéressée. De même, en vertu de l'art. 30 LEx/GE, lorsque l'utilité publique a été constatée par le Grand Conseil, le Conseil d'Etat décrète l'expropriation des immeubles et des droits dont la cession est nécessaire à l'exécution du travail ou de l'ouvrage projeté. S'agissant de normes de droit cantonal qui ne sont pas étroitement liées au droit de vote, l'opinion de l'autorité cantonale supérieure doit être privilégiée. Or, le Grand Conseil estime que le prononcé d'utilité publique impose au Conseil d'Etat de décréter l'expropriation
4.2 Au demeurant, déclarer d'utilité publique l'octroi d'un droit de superficie par la Ville de Genève n'a pas de sens si cette autorité n'est pas en mesure d'effectuer l'opération en question. La déclaration d'utilité publique visée par l'IN 132 ne peut pas se concevoir pour elle- même, de manière indépendante et abstraite; une telle mesure n'aurait aucune portée et ne pourrait pas être exécutée. Cette déclaration suppose donc que la Ville de Genève devienne propriétaire des parcelles concernées, afin qu'elle puisse octroyer le droit de superficie requis. Ainsi, sauf à dire que son objet est impossible - ce qui constitue également un motif d'invalidation (cf. ATF 128 I 190 consid. 5 p. 201; 101 Ia 354 consid. 9 p. 365 et les arrêts cités) - il y a lieu de considérer que l'initiative litigieuse vise à obtenir un prononcé d'expropriation, qui est à la fois la conséquence de la constatation d'utilité publique et la condition de l'octroi d'un droit de superficie. Comme l'expropriation doit être prononcée par le Conseil d'Etat mais au bénéfice de la Ville de Genève, l'IN 132 implique également un transfert de propriété des parcelles expropriées. Enfin, on ne saurait soutenir que l'initiative ne vise pas l'octroi d'un droit de superficie par la Ville de Genève, dès lors que cette opération constitue l'objet de la déclaration d'utilité publique et qu'elle ressort à la fois du texte clair de l'initiative et de son intitulé. Il convient donc d'examiner la conformité de chacune de ces opérations à l'art. 65B Cst./GE et au principe de la séparation des pouvoirs.
5.
Il y a d'abord lieu de déterminer si la constatation d'utilité publique est de la compétence des députés du Grand Conseil au sens de l'art. 65B Cst./GE.
5.1 S'il reconnaît sa compétence pour adopter une loi constatant l'utilité publique (art. 3 LEx/GE), le Grand Conseil estime qu'il ne peut le faire qu'à condition qu'un projet de loi en ce sens lui soit soumis par le Conseil d'Etat, un député ne pouvant pas déposer lui-même un tel projet. Les recourants affirment quant à eux que la LEx/GE n'empêche pas un député du Grand Conseil de déposer lui-même un projet de loi visant la constatation de l'utilité publique, de sorte que l'art. 65B Cst./GE est respecté. Ils rappellent enfin qu'en vertu de l'adage "in dubio pro populo", c'est l'interprétation la plus favorable aux initiants qui aurait dû être retenue.
5.2 Aux termes de l'art. 3 al. 1 let. a LEx/GE, la constatation de l'utilité publique peut résulter d'une loi déclarant de manière ponctuelle l'utilité publique d'un travail ou d'un ouvrage déterminé, d'une opération d'aménagement ou d'une mesure d'intérêt public et désignant, sur présentation des pièces mentionnées par l'article 24 [LEx/GE], les immeubles ou les droits dont la cession est nécessaire, sous réserve d'une spécification plus complète par le Conseil d'Etat dans l'arrêté d'expropriation.
On peut raisonnablement voir dans la mention de l'art. 24 LEx/GE un renvoi aux dispositions régissant les mesures préalables à l'expropriation (art. 24 à 29 LEx/GE). Selon la procédure prévue par ces dispositions, le projet d'expropriation doit satisfaire certaines conditions de forme (art. 24 LEx/GE) avant d'être présenté au Conseil d'Etat (art. 25 LEx/GE). Cette autorité peut ensuite soumettre le projet à une enquête publique (art. 26 LEx/GE). Le projet est alors déposé durant trente jours au secrétariat du département compétent et fait l'objet d'une publication dans la Feuille d'avis officielle du canton de Genève (art. 27 LEx/GE). Le Conseil d'Etat statue sur les oppositions portant sur le tracé ou les plans, alors que le Grand Conseil statue sur les oppositions portant sur l'utilité publique du projet (art. 29 LEx/GE). Enfin, lorsque l'utilité publique a été constatée par le Grand Conseil, le Conseil d'Etat décrète l'expropriation (art. 30 LEx/GE).
L'analyse que fait le Grand Conseil de ces dispositions et de leur genèse et sa conclusion selon laquelle seul le Conseil d'Etat serait compétent pour déposer un projet de loi en matière de constatation de l'utilité publique n'apparaissent pas d'emblée insoutenables. Ils semblent d'ailleurs corroborés par les travaux préparatoires ayant aboutit à l'adoption de la LEx/GE (MGC 1932 p. 391 s.; MGC 1933 p. 709) et correspondent à une

pratique cantonale que tous les acteurs de ce dossier s'accordent à qualifier de constante. Il convient encore de relever que l'appréciation du Grand Conseil est partagée par les auteurs de l'avis de droit rédigé à la demande de la Ville de Genève ainsi que par le Conseil d'Etat. Dans ces circonstances, même si une autre appréciation est toujours possible, on ne saurait considérer qu'une telle interprétation soit insoutenable, étant rappelé qu'en cas de doute sur l'interprétation de dispositions de droit cantonal qui ne sont pas étroitement liées au droit de vote, l'opinion de l'autorité cantonale supérieure doit être privilégiée.
5.3 Il est toutefois douteux que cela suffise à fonder l'invalidation de l'initiative litigieuse, la violation du droit supérieur n'atteignant vraisemblablement pas le degré d'évidence voulu par l'art. 66 al. 3 Cst./GE. La question examinée ci-dessus a en effet nécessité des analyses approfondies - développées dans un avis de droit, un rapport du Conseil d'Etat et des observations particulièrement fouillées du Grand Conseil - pour aboutir à une solution qui, si elle n'est pas insoutenable, n'en est pas pour autant d'emblée certaine. Dans ces conditions, il paraît difficile de retenir que la violation du droit supérieur était si évidente qu'elle devait "sauter aux yeux" des députés, comme l'exige l'art. 66 al. 3 Cst./GE (cf. supra consid. 2.2). Cette question peut cependant demeurer indécise, dès lors que la constatation de l'utilité publique ne peut pas être soumise seule à la votation populaire en cas d'invalidation du reste de l'initiative (cf. infra consid. 8).
6.
La deuxième opération demandée par l'initiative IN 132 est l'expropriation des parcelles visées par le projet des initiants; il convient donc d'examiner si cette mesure est conforme au droit supérieur.
Comme exposé ci-dessus, l'art. 65B Cst./GE limite l'objet d'une initiative législative aux matières de la compétence des députés du Grand Conseil. Or, s'il est douteux que le Grand Conseil puisse constater l'utilité publique au sens de l'art. 3 LEx/GE sans en avoir été requis par le Conseil d'Etat, il est en revanche certain qu'il n'est pas compétent pour prononcer une expropriation. Il ressort en effet du texte clair de l'art. 4 LEx/GE que l'exercice du droit d'expropriation n'appartient qu'à l'Etat ou à la commune intéressée, ce que les recourants ne contestent pas. Ainsi, seule la Ville de Genève ou le Conseil d'Etat seraient compétents pour prononcer l'expropriation demandée par l'initiative litigieuse. Le Grand Conseil ne peut pas leur imposer de procéder à une expropriation sans porter atteinte à la séparation des pouvoirs, garantie par l'art. 130 Cst./GE et concrétisée par l'art. 65B Cst./GE.
Par conséquent, en tant que le projet de loi faisant l'objet de l'initiative litigieuse demande une expropriation, il sort manifestement du domaine de compétence des députés du Grand Conseil genevois et viole clairement la Constitution cantonale. Dès lors qu'il s'agit d'une violation manifeste du droit supérieur au sens de l'art. 66 al. 3 Cst./GE, c'est à juste titre que cet aspect de l'IN 132 a été déclaré invalide.
7.
Dans la mesure où l'initiative litigieuse demande que l'expropriation soit prononcée par le Conseil d'Etat mais qu'elle bénéficie à la Ville de Genève, elle implique un transfert de propriété des immeubles expropriés. Or, le Grand Conseil n'est à l'évidence pas compétent pour procéder à l'aliénation d'immeubles propriété de l'Etat, même si certaines de ces opérations sont soumises à son approbation en vertu de l'art. 80A al. 1 Cst./GE. Ainsi, en tant qu'elle contraint le Conseil d'Etat à aliéner les immeubles concernés, l'IN 132 est manifestement contraire à l'art. 65B Cst./GE ainsi qu'à la séparation des pouvoirs garantie par l'art. 130 Cst./GE.
Enfin, il en va de même en ce qui concerne l'octroi d'un droit de superficie par la Ville de Genève, qui est évidemment de la compétence exclusive de cette commune. Dans la mesure où cette partie de l'initiative apparaissait elle aussi d'emblée contraire au droit supérieur au sens de l'art. 66 al. 3 Cst./GE, le Grand Conseil n'avait d'autre choix que de l'invalider.
8.
Ainsi, des quatre mesures demandées par l'initiative litigieuse, seule la déclaration d'utilité publique ne semble pas manifestement contraire au droit supérieur. Il convient dès lors d'examiner si cette partie de l'initiative peut être soumise seule à la votation populaire.
8.1 Lorsque seule une partie de l'initiative apparaît inadmissible, la partie restante peut en effet subsister comme telle, pour autant qu'elle forme un tout cohérent et qu'elle puisse encore correspondre à la volonté des initiants. En vertu du principe de la proportionnalité, 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 (ATF 128 I 190 consid. 6 p. 203; 125 I 227 consid. 4 p. 231; 124 I 107 consid. 5b p. 117; 121 I 334 consid. 2a p. 338 et la jurisprudence citée). Conformément à ce principe, l'art. 66 al. 3 Cst./GE impose au Grand Conseil de déclarer partiellement nulle l'initiative dont une partie est manifestement non conforme au droit si la ou les parties qui subsistent sont en elles-même valides.

8.2 En l'occurrence, l'initiative IN 132 n'a plus de sens si l'on supprime ce qui a trait à l'octroi du droit de superficie, au transfert de propriété et à l'expropriation. En effet, comme cela a été exposé ci-dessus (cf. supra consid. 4.2), la déclaration d'utilité publique ne peut se concevoir sans que la Ville de Genève soit en mesure d'octroyer un droit de superficie, ce qui implique l'expropriation des immeubles par le Conseil d'Etat et leur transfert à la Ville. L'expropriation et l'octroi du droit de superficie aux coopératives RHINO et CIGUE semblent d'ailleurs constituer le but principal de l'initiative; ils sont à tout le moins étroitement liés à l'objectif poursuivi par les initiants et ne peuvent pas être soustraits au texte de l'IN 132 sans le dénaturer. Une annulation partielle de l'initiative litigieuse n'est dès lors pas possible, de sorte que c'est à juste titre que le Grand Conseil genevois l'a invalidée entièrement.
9.
Vu ce qui précède, il n'y a pas lieu d'examiner si c'est à bon droit que le Grand Conseil a en outre considéré que l'IN 132 ne respectait ni la LEx/GE ni la Constitution fédérale.
10.
Il s'ensuit que le recours de droit public doit être rejeté, dans la mesure où il est recevable. Conformément à la pratique en la matière, il n'est pas perçu d'émolument judiciaire ni alloué de dépens.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours est rejeté, dans la mesure où il est recevable.
2.
Il n'est pas perçu d'émolument judiciaire, ni alloué de dépens.
3.
Le présent arrêt est communiqué en copie au mandataire des recourants et au Grand Conseil du canton de Genève.
Lausanne, le 28 février 2007
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: