UNIVERSITÉ DE GENÈVE

Archive ouverte UNIGE
https://archive-ouverte.unige.ch

Livre 2008 Published version Open Access

This is the published version of the publication, made available in accordance with the publisher's policy.

L'initiative populaire cantonale et municipale à Genève

Grodecki, Stéphane

How to cite

GRODECKI, Stéphane. L'initiative populaire cantonale et municipale à Genève. Genève : Schulthess, 2008. (Collection genevoise)

This publication URL: https://archive-ouverte.unige.ch/unige:46728

© This document is protected by copyright. Please refer to copyright holder(s) for terms of use.

Stéphane Grodecki

L'initiative populaire cantonale et municipale à Genève

Faculté de droit de Genève

Schulthess §

Collection Genevoise

Stéphane Grodecki

L'initiative populaire cantonale et municipale à Genève



Faculté de droit de Genève

Stéphane Grodecki

L'initiative populaire cantonale et municipale à Genève

Schulthess § 2008

Thèse n° 780 de la Faculté de droit de l'Université de Genève

La Faculté de droit autorise l'impression de la présente dissertation sans entendre émettre par là une opinion sur les propositions qui s'y trouvent énoncées.

Information bibliographique: ‹Die Deutsche Bibliothek›.
Die Deutsche Bibliothek a répertorié cette publication dans la Deutsche Nationalbibliografie; les données bibliographiques détaillées peuvent être consultées sur Internet à l'adresse ‹http://dnb.ddb.de›.

Tous droits réservés. Toute traduction, reproduction, représentation ou adaptation intégrale ou partielle de cette publication, par quelque procédé que ce soit (graphique, électronique ou mécanique, y compris photocopie et microfilm), et toutes formes d'enregistrement sont strictement interdites sans l'autorisation expresse et écrite de l'éditeur.

© Schulthess Médias Juridiques SA, Genève · Zurich · Bâle 2008

ISBN 978-3-7255-5539-0 Schulthess Médias Juridiques SA, Genève · Zurich · Bâle
ISSN: Collection genevoise: 1661-8963

www.schulthess.com

Préface

Le canton de Genève est la principale source d'inspiration de la jurisprudence du Tribunal fédéral relative au droit d'initiative, en raison d'un contentieux incroyablement développé en la matière. On pourrait être tenté d'analyser ce discutable privilège sous un angle psychologisant ou encore de l'attribuer à l'influence particulière, ces trente dernières années, d'une personnalité marquante de la scène politique genevoise. Stéphane Grodecki a toutefois su résister aux charmes de l'explication anecdotique pour offrir une somme d'une rigueur juridique impressionnante sur le droit de l'initiative populaire dans le canton de Genève.

Abordant de manière systématique tous les aspects de l'initiative populaire cantonale et municipale, la thèse de Stéphane Grodecki allie une grande finesse d'analyse à une documentation incomparable. L'auteur a en effet pris en considération l'ensemble du contentieux relatif à l'initiative populaire à Genève. Il est parvenu à recueillir une très grande partie des avis de droit, la plupart du temps non publiés, que les autorités ou les initiants sont prompts à demander dès qu'un doute surgit quant à la validité des initiatives. Et il faut bien dire que les sujets d'hésitation ne manquent pas. Que ce soit sur l'objet de l'initiative municipale défini par la loi sur les communes, le champ ouvert à l'initiative cantonale ou communale en matière d'aménagement du territoire, la forme des initiatives, la scission de celles-ci en cas de violation du principe d'unité de la matière, pour ne prendre que quelques exemples, les jurisconsultes n'ont pas manqué de travail. C'est le grand mérite de l'auteur d'avoir, sur toutes ces questions, rendus accessibles au lecteur les débats juridiques intervenus, tout en ne manquant pas de proposer, avec le recul et la vision d'ensemble dont il disposait, ses propres solutions.

Il est évidemment un point sur lequel la position de Stéphane Grodecki ne fera pas l'unanimité, c'est sa proposition de priver le Grand Conseil de la compétence de statuer sur la validité des initiatives populaires cantonales au profit du Conseil d'Etat ou d'une autorité judiciaire. Il faut pourtant se rendre à l'évidence : censuré à de multiples reprises par le Tribunal fédéral, le parlement genevois, quelle que soit d'ailleurs son orientation politique majoritaire, ne parvient pas à prendre vis-à-vis des initiatives dont il doit examiner la validité la distance nécessaire pour assumer cette tâche essentiellement juridique. Il serait donc préférable d'en prendre acte et de confier l'examen des initiatives populaires à une instance judiciaire cantonale, le Grand Conseil conservant pleinement ses prérogatives politiques en matière de prise de position sur l'initiative et d'élaboration d'un contreprojet direct ou indirect.

Au-delà de l'analyse strictement juridique, l'auteur a aussi su placer l'objet de son étude dans son contexte : l'ouvrage comporte une excellente présentation historique des institutions examinées et il se conclut par une synthèse de la pratique politique genevoise en matière d'initiative populaire. Par ailleurs, deux remarquables annexes présentent, d'une part, l'ensemble de la jurisprudence cantonale et fédérale relative aux initiatives genevoises et, d'autre part, toutes les initiatives cantonales et communales ayant abouti depuis l'introduction de ces institutions dans le canton.

Par sa richesse informative, son plan clair et complet, sa pertinence et sa rigueur, la thèse de Stéphane Grodecki constitue un apport remarquable à la doctrine helvétique en matière de droits politiques. Mais elle représentera également, à n'en pas douter, l'ouvrage de référence de tous les acteurs – juristes, autorités, citoyens – confrontés aux problèmes juridiques posés par l'initiative populaire dans le canton de Genève. Enfin, à l'heure où le débat sur la révision totale de la Constitution cantonale entre dans une phase cruciale, elle contribue de façon significative à la réflexion sur l'avenir des institutions genevoises.

Thierry Tanquerel

Professeur à la Faculté de droit de l'Université de Genève

A ma mère

Avant-propos

La rédaction d'une thèse est un long chemin solitaire. Celui-ci n'aurait cependant jamais pu être parcouru sans le soutien de plusieurs personnes, que je tiens à remercier chaleureusement.

Mon directeur de thèse, le Prof. Thierry Tanquerel, tout d'abord. Il a été présent tout au long de mes recherches et sa grande disponibilité nous ont permis d'avoir de nombreux échanges de vues, que cela soit sur mon sujet de thèse ou sur d'autres thèmes. Les trois ans d'assistanat que j'ai eu le privilège de vivre à ses côtés m'ont permis de bénéficier de son enseignement et de son expérience dans tous les domaines du droit public.

Je tiens également à remercier les membres de mon jury de thèse, les Prof. Andreas Auer, Michel Hottelier et Vincent Martenet. Leurs remarques et suggestions m'ont permis d'améliorer le manuscrit avant sa publication.

J'ai aussi une pensée pour tous les membres du département de droit administratif et fiscal, notamment pour tous mes collègues assistants. La bonne ambiance qui a régné entre nous a permis à mes travaux d'avancer dans un cadre des plus agréables.

Ma famille, mes proches et mes amis, en particulier M^e^ Malek Adjadj, m'ont également apporté tout le soutien nécessaire à la rédaction de cette thèse.

Je me dois de mentionner plus particulièrement ma compagne, Caroline, qui m'a soutenu en permanence et qui a accepté que mes recherches débordent (largement) sur notre vie privée. Ses encouragements et sa présence ont été très précieux. Je ne serais pas parvenu à achever ce travail sans elle.

Je tiens enfin à remercier ma mère. Sans son intervention et sa force il y a plusieurs années, je n'aurais jamais entrepris d'études universitaires. Je lui dois grandement ce que je suis aujourd'hui et lui dédie la présente thèse en signe de reconnaissance.

Troinex, septembre 2007

Sommaire

Préface V
Avant-propos IX
Table des matières XV

Introduction 1

PREMIÈRE PARTIE :
LE CONTEXTE INSTITUTIONNEL ET HISTORIQUE

Chapitre 1 : Les définitions générales et le cadre institutionnel 7
I. Les définitions générales 7
II. Les principes de droit fédéral influençant le droit d'initiative cantonal 12
III. Le cadre institutionnel genevois 24

Chapitre 2 : L'histoire de l'initiative populaire à Genève 45
I. Le développement des institutions modernes 45
II. L'initiative cantonale 58
III. L'initiative municipale 70
IV. Synthèse 75

DEUXIÈME PARTIE :
LA FORME ET L'OBJET DE L'INITIATIVE

Chapitre 3 : La forme de l'initiative 83
I. L'initiative formulée et l'initiative conçue en termes généraux 83
II. L'initiative cantonale : le choix de la forme 89
III. L'interdiction de l'initiative non formulée détaillée 93
IV. L'initiative municipale : une initiative non formulée 101

Chapitre 4 : L'objet de l'initiative cantonale 106
I. L'initiative constitutionnelle 106
II. L'initiative législative 110
III. L'initiative administrative 114
IV. Quelques initiatives particulières 157

Chapitre 5: L'objet de l'initiative municipale 175

I. La définition *légale* de l'objet de l'initiative municipale 176
II. Le contenu de la loi sur l'administration des communes 177
III. Une délibération 182
IV. Les rapports entre les compétences cantonales et communales 190

Chapitre 6: Les domaines d'application de l'initiative municipale 193

I. La construction, la démolition et l'acquisition d'immeubles communaux 193
II. L'ouverture ou la suppression de rues ou de chemins communaux 204
III. Les travaux d'utilité publique communaux 219
IV. Les études d'aménagement du territoire communal 220
V. La constitution de fondations d'intérêt communal de droit public ou privé 243
VI. Les activités sociales, culturelles, sportives et récréatives, ainsi que leurs aménagements et installations 247
VII. Les compétences fiscales communales 251
VIII. Remarques conclusives sur la nature de l'initiative municipale 253

TROISIÈME PARTIE:
LA MISE EN ŒUVRE DE L'INITIATIVE

Chapitre 7: Le lancement et l'aboutissement de l'initiative 257

I. Le lancement 257
II. La récolte des signatures 264
III. L'aboutissement 276

Chapitre 8: Les conditions de validité de l'initiative 280

I. L'interprétation de l'initiative 280
II. Les conditions de validité formelle 282
III. Les conditions de validité matérielle 302
IV. L'interdiction de l'abus de droit 311

Chapitre 9: L'examen de la validité de l'initiative 315

I. L'examen obligatoire de la validité 315
II. Les délais de traitement 319
III. La décision sur la validité 326
IV. La compétence du Grand Conseil *de lege ferenda* 356

Chapitre 10: Le traitement de l'initiative 360

I. La prise de position de l'autorité législative 360
II. Le contreprojet 361
III. Le retrait de l'initiative 364
IV. Le rapport entre une initiative cantonale et une initiative municipale 365
V. La soumission de l'initiative au corps électoral 366
VI. La concrétisation d'une initiative non formulée 373
VI. Les délais de traitement 385
VII. La révocation d'une décision de validité suite au changement du droit supérieur ? 388

Chapitre 11: Le contentieux 391

I. Le pouvoir de surveillance du Conseil d'Etat sur les communes 391
II. Le recours au Tribunal administratif (art. 56A LOJ et 180 LEDP) 394
III. Le recours en matière de droit public pour violation des droits politiques (art. 82, let. c LTF) 408
VI. Le rapport entre le contentieux et la garantie de la Constitution cantonale par l'Assemblée fédérale 416

Chapitre 12: L'initiative genevoise en pratique 420

I. Eléments statistiques 420
II. Les promoteurs 424
III. Les thèmes 426
IV. Le niveau et la forme des initiatives 429
V. La validité des initiatives 430
VI. L'effet et le succès des initiatives 432

Conclusion 435

Bibliographie 439

I. Avis de droit sur les initiatives cantonales genevoises 439
II. Avis de droit sur les initiatives municipales genevoises 445
III. Ouvrages et articles 447

Abréviations 467

I. Législation 467
II. Autres abréviations 470

Annexe 473
I. La jurisprudence sur les initiatives genevoises 473
II. Les initiatives cantonales qui ont abouti depuis 1891 488
III. Les initiatives municipales qui ont abouti depuis 1981 505

Table des matières

Préface V
Avant-propos IX
Sommaire XI

Introduction 1

PREMIÈRE PARTIE :
LE CONTEXTE INSTITUTIONNEL ET HISTORIQUE

Chapitre 1 : Les définitions générales et le cadre institutionnel 7

I. Les définitions générales 7
A. La démocratie directe 7
B. Les droits politiques 8
C. L'initiative populaire 9
1. La définition 9
2. La typologie des initiatives 9
a) L'initiative plurale 9
b) L'initiative à référé 10
c) L'initiative constitutionnelle 10
d) L'initiative législative 11
e) L'initiative administrative 11
f) L'initiative générale 12
g) L'initiative formulée 12
h) L'initiative non formulée 12

II. Les principes de droit fédéral influençant le droit d'initiative cantonal 12
A. La garantie fédérale des droits politiques 13
1. Les droits politiques 13
2. Autonomie cantonale et détermination de l'exercice des droits politiques 16
B. Le minimum démocratique imposé aux cantons 18
1. Généralités 18
2. L'initiative constitutionnelle 19
C. Le niveau juridique de la définition des droits politiques 21
D. Le caractère partiellement unificateur de la jurisprudence du Tribunal fédéral 22

III. Le cadre institutionnel genevois 24
A. Les institutions cantonales 25
1. Le Conseil général (corps électoral) 25
2. Le Grand Conseil 26
3. Le Conseil d'Etat 28
4. Le pouvoir judiciaire 29
B. Les communes genevoises 29
1. Généralités 29
2. Le corps électoral communal 32
3. Le Conseil municipal 33
4. L'exécutif municipal 35
5. La surveillance des communes 36
C. Les institutions genevoises de démocratie directe 38
1. Le référendum obligatoire 38
2. Le référendum facultatif 40
a) En matière cantonale 40
b) En matière municipale 42
3. *Excursus* : le droit de pétition 43

Chapitre 2 : L'histoire de l'initiative populaire à Genève 45

I. Le développement des institutions modernes 45
A. La Constitution conservatrice de 1814 46
B. Une première avancée : la Constitution de 1842 50
C. La Constitution républicaine de 1847 51
1. La révolution radicale de 1846 51
2. Les apports de la Constitution républicaine de 1847 52
D. D'une démocratie représentative à une démocratie directe 53
E. *Excursus* : les projets de révision totale de la Constitution de 1847 55
II. L'initiative cantonale 58
A. Les droits de réquisition et de pétition (1794-1798) 59
B. L'initiative constitutionnelle dans le projet de Constitution de 1862 61
C. L'échec de 1890 61
D. La consécration de 1891 63
E. Un siècle de modifications 64
1. La loi constitutionnelle de 1905 64
2. Quelques modifications secondaires 65
3. La révision du droit d'initiative de 1993 67

4. L'introduction de l'initiative réclamant un audit général ou partiel de l'Etat 69
5. Le référendum obligatoire sur les lois résultant d'une initiative populaire 69
III. L'initiative municipale 70
A. Le désaveu populaire de 1897 70
B. Les échecs devant le Grand Conseil 72
1. Le projet de modification de la loi sur les votations et élections (1954) 72
2. Le projet de modification constitutionnelle (1966) 72
C. La consécration de 1981 73
1. L'affaire de «l'Hôtel de l'Ecu de Savoie» 73
2. L'adoption de l'initiative municipale 74
D. Les évolutions de la réglementation sur l'initiative municipale 75
IV. Synthèse 75
A. Le développement du droit d'initiative à Genève 76
B. L'influence de l'histoire sur la réglementation du droit d'initiative 78

DEUXIÈME PARTIE:
LA FORME ET L'OBJET DE L'INITIATIVE

Chapitre 3: La forme de l'initiative 83
I. L'initiative formulée et l'initiative conçue en termes généraux 83
A. Définitions 83
B. L'abrogation de dispositions légales ou constitutionnelles 85
C. La distinction entre les deux formes d'initiative 86
1. Un examen objectif 86
2. La conversion de la forme des initiatives 88
II. L'initiative cantonale: le choix de la forme 89
A. L'initiative générale 89
1. Une proposition conçue en termes généraux 89
2. Une initiative non formulée tendant à la révision totale de la constitution? 90
B. L'initiative formulée 92
C. L'initiative réclamant un audit général ou partiel de l'Etat: un cas particulier? 93
III. L'interdiction de l'initiative non formulée détaillée 93
A. Les principes généraux 94

B. L'interdiction des initiatives non formulées détaillées en droit genevois 95
1. La pratique genevoise antérieure à 1993 95
2. La révision constitutionnelle de 1993 97
3. La nouvelle pratique genevoise 99
4. Remarques conclusives 100
IV. L'initiative municipale : une initiative non formulée 101
A. Une initiative non formulée 102
B. Les initiatives municipales et l'interdiction des initiatives non formulées détaillées 103
1. La contradiction entre l'interdiction des initiatives non formulées détaillées et l'objet de l'initiative municipale 103
2. L'inapplicabilité du principe de l'interdiction de l'initiative non formulée détaillée aux initiatives municipales 104

Chapitre 4 : L'objet de l'initiative cantonale 106
I. L'initiative constitutionnelle 106
A. Généralités 106
B. Le contenu de l'initiative constitutionnelle 107
1. Généralités 107
2. Les initiatives constitutionnelles « programmatiques » 108
II. L'initiative législative 110
A. La notion de loi 110
B. La portée de l'initiative législative 112
III. L'initiative administrative 114
A. Généralités 115
1. L'initiative administrative prenant la forme d'une initiative législative 115
2. L'initiative administrative prenant la forme de l'initiative constitutionnelle 117
3. Les clauses rétroactives 118
B. Les droits fondamentaux face au droit d'initiative 120
1. La problématique 120
2. Une distinction entre les initiatives administratives *générales* et *individuelles* ? 123
C. Les principes généraux de l'initiative administrative à Genève 126
D. Les actes de planification et le droit d'initiative 127
E. La planification spatiale et le droit d'initiative 128
1. Aperçu du système de planification genevois 128
a) Le plan directeur 129
b) Les plans directeurs localisés 129

c) Les plans de zones 130
d) Les plans localisés de quartier (PLQ) 131
e) Les plans d'utilisation du sol (PUS) 131
f) Quelques autres plans d'affectation spéciaux 133
2. Survol de la procédure de planification spatiale 133
3. La portée du droit d'initiative en matière de planification spatiale 135
4. Le conflit entre la procédure de planification spatiale et le droit d'initiative 140
a) Présentation du conflit 140
b) La réponse au conflit : l'interdiction des initiatives formulées 142
F. Quelques cas particuliers d'initaitives administratives 145
1. Le classement des bâtiments 145
2. Les autorisations de construire 147
3. Les mesures de circulation 150
4. L'expropriation formelle 151
G. Remarques conclusives 157
IV. Quelques initiatives particulières 157
A. L'initiative sur un traité international ou une convention intercantonale 157
1. Généralités 159
2. La situation à Genève 162
B. L'initiative populaire sur l'initiative cantonale à l'Assemblée fédérale 163
C. L'initiative financière 165
1. Aperçu du système budgétaire genevois 165
2. La portée du droit d'initiative en matière financière 167
D. L'initiative réclamant un audit général de l'Etat 170
E. Une initiative tendant à la révocation des autorités ? 171

Chapitre 5 : L'objet de l'initiative municipale 175

I. La définition *légale* de l'objet de l'initiative municipale 176
A. Le renvoi à la loi 176
B. La notion de loi 176
II. Le contenu de la loi sur l'administration des communes 177
A. Les objectifs du législateur 178
B. Une énumération exhaustive 180
C. Une interprétation extensive 180
III. Une délibération 182
A. Les différentes méthodes d'interprétation 183

1. L'interprétation littérale 183
2. L'interprétation systématique 183
3. L'interprétation téléologique 185
4. L'interprétation historique 185
B. La portée de la limitation à une délibération 186
C. Les compétences réservées de l'exécutif municipal 188
IV. Les rapports entre les compétences cantonales et communales 190
A. Le pouvoir cantonal de surveillance et l'objet de l'initiative municipale 190
B. Les compétences cantonales et communales parallèles 191

Chapitre 6: Les domaines d'application de l'initiative municipale 193

I. La construction, la démolition et l'acquisition d'immeubles communaux 193
A. Un immeuble communal 193
1. Un immeuble 193
a) Généralités 193
b) Les différents immeubles 195
c) Les immeubles affectés au domaine public 195
2. Un immeuble communal 196
B. La construction d'un immeuble communal 197
C. La démolition d'un immeuble communal 198
D. L'acquisition d'un immeuble communal 198
1. L'achat 199
2. L'échange 199
3. Les servitudes 199
4. La donation ou le legs 200
5. La préemption 201
6. L'expropriation formelle 203
7. La demande de concession 204
II. L'ouverture ou la suppression de rues ou de chemins communaux 204
A. La définition des rues ou des chemins communaux 205
B. La répartition des compétences en matière de voies de circulation 207
1. Aperçu de la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons 208
2. La répartition des compétences entre les communes et le canton à Genève 209
C. L'ouverture des voies publiques communales 211
D. La suppression des voies publiques communales 211
E. La modification des voies publiques communales? 212

F. D'autres mesures 213
1. Les mesures de trafic 213
a) Les mesures de trafic proprement dites 213
b) Les mesures qui relèvent de l'aménagement des routes 214
c) L'initiative « pour l'extension des zones piétonnes de la Vieille-Ville et des Rues-Basses » 216
2. Les pistes cyclables et les aménagements pour piétons 218
III. Les travaux d'utilité publique communaux 219
A. Les travaux 219
B. L'utilité publique communale 219
IV. Les études d'aménagement du territoire communal 220
A. Les compétences communales en matière d'aménagement du territoire 221
1. Les compétences délibératives du Conseil municipal 222
2. Les compétences consultatives du Conseil municipal 223
3. Les compétences de l'exécutif municipal 224
B. Les études d'aménagement du territoire communal 224
1. La notion d'études d'aménagement du territoire communal 225
a) L'interprétation littérale 225
b) L'interprétation historique 226
c) L'interprétation systématique et téléologique 228
2. La définition des études d'aménagement du territoire communal 230
C. Les objets de l'initiative municipale dans le domaine de l'aménagement du territoire 231
1. Les plans directeurs localisés 231
2. Les plans d'utilisation du sol (PUS) 231
a) Les plans d'utilisation du sol et le droit d'initiative 231
b) Le contenu des plans d'utilisation du sol 233
3. Les préavis communaux 236
a) Les préavis communaux en matière d'aménagement du territoire au sens étroit 238
b) Le préavis communal sur les projets importants de création ou de modification de voies publiques cantonales 238
c) L'accord à donner pour les projets de construction en ordre contigu en cinquième zone dont la surface de plancher habitable excède 25% de la surface du terrain 239
4. La modification de la planification cantonale sur initiative de la commune 240
a) Les projets et la modification des plans d'affectation cantonaux 241
b) Le projet de plan directeur des chemins pour piétons et de randonnées 241

5. Le plan directeur cantonal 241
6. La sauvegarde du patrimoine 242
7. D'autres études d'aménagement ? 242
V. La constitution de fondations d'intérêt communal de droit public ou privé 243
A. La notion de fondation 244
B. Les personnes morales d'intérêt communal de droit public ou privé 245
1. Les personnes morales communales 245
2. Les personnes morales intercommunales 246
3. L'intérêt communal 247
VI. Les activités sociales, culturelles, sportives et récréatives, ainsi que leurs aménagements et installations 247
A. Les activités sociales 248
B. Les activités culturelles 249
C. Les activités sportives 250
D. Les activités récréatives 250
E. Les aménagements et les installations 250
VII. Les compétences fiscales communales 251
VIII. Remarques conclusives sur la nature de l'initiative municipale 253

TROISIÈME PARTIE :
LA MISE EN ŒUVRE DE L'INITIATIVE

Chapitre 7 : Le lancement et l'aboutissement de l'initiative 257
I. Le lancement 257
A. Le nombre de signatures et le délai de récolte 257
B. La procédure préalable à la récolte des signatures 260
II. La récolte des signatures 264
A. Un droit à l'utilisation du domaine public 265
B. L'interdiction de rétribuer la récolte de signatures 267
1. La genèse de l'interdiction et la pratique genevoise 267
2. La portée de l'interdiction de rétribuer la récolte de signatures 269
a) La conformité au droit pénal fédéral 271
b) La conformité à la garantie des droits politiques 272
c) La conformité à la liberté économique 275
III. L'aboutissement 276

Chapitre 8 : Les conditions de validité de l'initiative 280

I. L'interprétation de l'initiative 280
II. Les conditions de validité formelle 282
A. L'unité de genre 282
B. L'unité de la forme 284
C. L'unité de la matière 285
1. Les sources et la définition 285
2. Casuistique genevoise 291
a) L'initiative concernant la réorganisation et le développement des transports publics à Genève 291
b) L'initiative « L'énergie – notre affaire » (IN 5) 291
c) L'initiative « pour une véritable politique familiale » (IN 7) 293
d) L'initiative « Soins à domicile » (IN 14) 293
e) L'initiative « ‹ La Suisse › pour la pluralité de la presse et le soutien à l'emploi » (IN 104) 294
f) L'initiative « pour l'emploi, contre l'exclusion » (IN 105) 294
g) L'initiative « Genève, République de paix » (IN 109) 294
h) L'initiative « pour un projet de stade raisonnable » (IN 118) 295
i) L'initiative « pour une caisse d'assurance-maladie publique à but social et la défense du service public » (IN 119) 296
j) L'initiative « pour la sauvegarde et le renforcement des droits des locataires et des habitant-e-s de quartiers » (IN 120) 296
k) L'initiative « Energie-Eau : notre affaire ! Respect de la volonté populaire » (IN 126) 297
l) L'initiative « 15 000 logements pour sortir Genève de la crise » (IN 128) 297
m) L'initiative « Touche pas à mon Hôpital et aux services publics » (IN 136) 298
n) Remarques conclusives sur les initiatives genevoises et le principe de l'unité de la matière 298
3. La seconde règle de l'unité de la matière 300
D. Le principe de clarté 300
III. Les conditions de validité matérielle 302
A. La nouveauté de la proposition 303
B. Le respect du droit supérieur 304
C. L'exécutabilité 308
IV. L'interdiction de l'abus de droit 311

Chapitre 9: L'examen de la validité de l'initiative 315

I. L'examen obligatoire de la validité 315
A. L'évolution de la procédure d'examen 315
B. L'examen des conditions de validité d'une initiative 317
1. En matière cantonale 318
2. En matière municipale 319
II. Les délais de traitement 319
A. Généralités 320
B. Le délai applicable au dépôt du rapport du Conseil d'Etat 321
C. Le délai applicable à l'inscription de l'initiative à l'ordre du jour du Grand Conseil 322
D. Le délai applicable à la décision sur la validité 322
E. La suspension des délais en cas de recours 324
F. Les délais applicables au traitement d'une initiative municipale 325
III. La décision sur la validité 326
A. Les éléments formels de la décision sur la validité 326
1. La nature juridique 327
2. Les éléments procéduraux 328
a) Le droit d'être entendu des initiants 328
b) Un droit d'être entendu pour des opposants? 331
c) La motivation de la décision sur la validité 331
d) La publication de la décision sur la validité 332
B. Le contenu de la décision sur la validité 333
1. Généralités 334
a) La nullité (annulation, invalidation) 334
b) La validité partielle 334
c) La scission 339
2. La sanction en cas de violation de l'unité de la forme 340
3. La sanction en cas de violation de l'unité de genre 342
4. La sanction en cas de violation de l'unité de la matière 342
a) Généralités 342
b) La pratique genevoise 344
c) La scission 346
i. Le principe: la scission 346
ii. Les effets de la scission sur le texte de l'initiative 347
iii. L'exception: l'exclusion de la scission 350
d) L'invalidation partielle 351
e) La scission et l'invalidation partielle 352

f) L'invalidation totale 352
g) Remarques conclusives 352
5. La sanction en cas de violation du principe de clarté 353
6. La sanction en cas de violation du principe de la nouveauté 353
7. La sanction en cas de violation du droit supérieur 353
8. La sanction en cas d'inexécutabilité 355
9. La sanction en cas d'abus de droit 356
IV. La compétence du Grand Conseil *de lege ferenda* 356

Chapitre 10 : Le traitement de l'initiative 360

I. La prise de position de l'autorité législative 360
II. Le contreprojet 361
III. Le retrait de l'initiative 364
IV. Le rapport entre une initiative cantonale et une initiative municipale 365
V. La soumission de l'initiative au corps électoral 366
A. Les initiatives soumises au corps électoral 367
B. La procédure de vote en cas de contreprojet 367
C. La procédure de vote proprement dite 368
1. Le matériel de vote 369
2. La votation et la promulgation 370
D. Brève présentation de l'intervention des autorités dans une campagne de vote sur une initiative 371
VI. La concrétisation d'une initiative non formulée 373
A. Généralités 373
B. La marge de manœuvre des autorités 375
1. Le principe : une concrétisation qui répond aux intentions des initiants 375
2. L'exception : le respect de l'ordre juridique supérieur 377
C. La concrétisation d'une initiative non formulée par plusieurs projets de loi 379
1. La problématique 379
2. Le traitement de l'initiative « pour un toit à soi » (IN 116) 380
3. L'admissibilité de la concrétisation par plusieurs projets de loi 382
a) La conformité au droit genevois 382
b) La conformité à la garantie des droits politiques 384
4. Le cas de l'initiative municipale 385
VI. Les délais de traitement 385
A. Le délai pour statuer sur la prise en considération de l'initiative 386

B. La suspension du délai en cas de recours 387
C. Le délai applicable à l'organisation du vote 387
D. Le délai applicable à la concrétisation d'une initiative 388
VII. La révocation d'une décision de validité suite au changement du droit supérieur ? 388

Chapitre 11 : Le contentieux 391

I. Le pouvoir de surveillance du Conseil d'Etat sur les communes 391
A. L'examen d'office 391
B. La plainte ou la dénonciation 392
C. La coordination entre le pouvoir de surveillance et le droit de recours 393
II. Le recours au Tribunal administratif (art. 56A LOJ et 180 LEDP) 394
A. Les actes attaquables 394
1. Généralités 394
2. Les actes susceptibles de recours devant le Tribunal administratif 396
a) Le contrôle des formulaires de signatures 396
b) La publication du lancement d'une initiative 396
c) La récolte des signatures 397
d) La constatation de l'aboutissement de l'initiative 397
e) La validité de l'initiative municipale 397
f) L'intervention du Conseil d'Etat comme autorité de surveillance 398
g) La fixation de la date du scrutin 398
h) L'envoi du matériel de vote 399
i) La campagne de votation 399
j) Le résultat du scrutin 400
k) La concrétisation de l'initiative municipale 400
B. La qualité pour recourir 402
C. Le délai de recours 403
1. Le délai de recours en matière de votations et d'élections 403
2. Un délai de 6 jours pour tout recours fondé sur une violation des droits politiques ? 404
D. Les griefs 406
E. La réponse au recours 407
F. L'arrêt du Tribunal administratif 407
III. Le recours en matière de droit public pour violation des droits politiques (art. 82, let. c LTF) 408
A. Les actes attaquables 408

B. La qualité pour recourir 409
1. Généralités 409
2. La qualité pour recourir des partis politiques et des comités d'initiative 410
3. La qualité pour recourir d'une commune 411
C. Le délai 411
D. Les griefs 412
E. La réponse au recours 413
F. L'arrêt du Tribunal fédéral 414
VI. Le rapport entre le contentieux et la garantie de la Constitution cantonale par l'Assemblée fédérale 416
A. Généralités 416
B. La portée d'un arrêt du Tribunal fédéral sur la décision de l'Assemblée fédérale 417

Chapitre 12: L'initiative genevoise en pratique 420
I. Eléments statistiques 420
A. En matière cantonale 420
B. En matière municipale 422
II. Les promoteurs 424
III. Les thèmes 426
A. En matière cantonale 426
B. En matière municipale 428
IV. Le niveau et la forme des initiatives 429
V. La validité des initiatives 430
VI. L'effet et le succès des initiatives 432
A. Le taux de succès des initiatives 432
B. Le contreprojet et le retrait des initiatives 433
1. En matière cantonale 433
2. En matière municipale 434

Conclusion 435

Bibliographie 439
I. Avis de droit sur les initiatives cantonales genevoises 439
II. Avis de droit sur les initiatives municipales genevoises 445
III. Ouvrages et articles 447

Abréviations 467

I. Législation 467
A. Droit fédéral 467
B. Droit cantonal 468
II. Autres abréviations 470

Annexe 473
I. La jurisprudence sur les initiatives genevoises 473
A. Le Procureur général 473
B. Le Conseil d'Etat 474
C. Le Tribunal administratif 476
D. Le Tribunal fédéral 478
II. Les initiatives cantonales qui ont abouti depuis 1891 488
III. Les initiatives municipales qui ont abouti depuis 1981 505

Introduction

1. L'étude des droits politiques, dont le droit d'initiative, a occupé les juristes suisses depuis plusieurs décennies. Des centaines, des milliers de pages ont été publiées sur le sujet. Il est pourtant toujours d'actualité. De nouvelles questions se posent régulièrement et le Tribunal fédéral est fréquemment appelé à intervenir en la matière. Les « affaires genevoises » ne sont pas exceptionnelles, au contraire…

2. Dans le canton de Genève, l'initiative populaire existe depuis le 5 juillet 1891 – avec une première apparition entre 1794 et 1798. Exceptionnel jusqu'aux années 1950, le contentieux est devenu de plus en plus fréquent par la suite. Une refonte importante du droit d'initiative a alors été entreprise au début des années 1990. Entrée en vigueur le 27 mars 1993, cette réforme n'a cependant pas entraîné de baisse significative du contentieux.

3. De 1994 à 2006, dix-sept arrêts de notre Haute Cour concernant des initiatives populaires cantonales ont été publiés au Recueil officiel des arrêts du Tribunal fédéral[1]. Sept, soit plus de quarante pourcent, avaient trait des initiatives populaires genevoises. La tendance n'est pas prête à s'inverser, le Tribunal fédéral ayant, le 28 mars 2007, rendu un nouvel arrêt destiné à publication concernant une initiative genevoise.

4. Pour les initiatives populaires municipales, le constat n'est guère plus réjouissant. Nonobstant une institution rarement mise en œuvre dans les communes genevoises, le contentieux a également été fréquent.

5. Près d'une centaine d'avis de droit – pour environ cent soixante initiatives populaires cantonales et municipales – existent en outre sur les multiples questions juridiques posées par les initiative populaires genevoises.

6. Ces constats nous ont logiquement amené à nous interroger sur la réglementation et l'utilisation de l'initiative genevoise. Comment l'initiative populaire genevoise a-t-elle pu amener autant d'arrêts de principe que cette même institution dans les vingt-cinq autres cantons ? Pour quelles raisons les questions juridiques sont-elles si fréquentes ? Est-ce la réglementation sur le droit d'initiative ou son utilisation par les électeurs genevois qui en est la cause ?

7. *A priori*, l'explication semble devoir découler de la polarisation, de plus en plus marquée, du paysage politique genevois moderne[2], qui entraîne

1 Arrêts publiés au volume I des ATF.

2 Voir Bussard (2005) p. 10 et p. 33 ss. Il semblerait toutefois que les blocages politiques tendent à diminuer depuis les élections cantonales de l'automne 2005.

une augmentation du nombre d'initiatives. Pas moins de douze initiatives ont, par exemple, été lancées durant l'année électorale 2005.

8. Cette polarisation n'est cependant pas une particularité du début du XXIe siècle. Elle a été bien plus prononcée dans les années 1930, période des tensions exacerbées entre le parti d'Union nationale de Georges Oltramare[3] et le Parti socialiste de Léon Nicole[4] qui déboucheront, le 9 novembre 1932, sur l'intervention tragique de l'armée suisse pour maintenir l'ordre entre les manifestants d'extrême droite et d'extrême gauche.

9. Alfred Dufour considère au demeurant que « ce qui marquera dès lors l'évolution de la politique intérieure genevoise au XXe siècle tient avant tout à la transformation des rapports entre les partis, de l'affrontement résolu de la première moitié de ce siècle au triomphe du « consensus » sur le modèle helvétique dans sa seconde moitié »[5].

10. Un auteur estime en outre que la polarisation actuelle serait liée à l'entrée de députés de l'Union démocratique du centre (UDC), parti de tendance « nationaliste et populiste »[6], au Grand Conseil genevois en octobre 2001[7]. D'autres, considèrent que c'est l'arrivée au parlement de l'Alliance de gauche[8] – en 1993 – qui est la cause du durcissement des débats[9]. Les problèmes des initiatives populaires genevoises sont toutefois antérieurs à ces dates et la présence d'un parti nationaliste et populiste dans le canton n'est pas nouvelle, « Vigilance » ayant été actif de 1965 à 1989[10]. Il existe d'ailleurs une certaine constance dans l'apparition de tels mouvements dans la politique genevoise. La naissance du Mouvement Citoyens Genevois, qui est entré au Grand Conseil en 2005, en est l'exemple le plus récent.

11. A elle seule, la polarisation du paysage politique genevois ne peut expliquer les problèmes juridiques récurrents posés par les initiatives populaires genevoises. La recherche des autres causes – éventuellement institutionnelles – justifie une étude approfondie de cette institution cantonale.

---

3 Voir Roger Joseph, *L'Union nationale (1932-1939) – un fascisme en Suisse romande*, Boudry, 1975.

4 Voir Alex Spielman, *L'aventure socialiste genevoise, 1930-1936, de l'opposition à l'émeute, de l'émeute au pouvoir, du pouvoir à l'opposition*, Lausanne, 1981.

5 Dufour (2001) p. 117.

6 Mazzoleni (2003).

7 Bussard (2005) p. 33 ss. Voir aussi Gautier / Praplan (2006) p. 81.

8 L'Alliance de gauche n'existe aujourd'hui plus. Elle a été remplacée par « A gauche toute ! ».

9 Gautier / Praplan (2006) p. 75 et p. 81.

10 Voir Mazzoleni (2003) p. 18-19. Voir également Gautier / Praplan (2006) p. 82, notamment n. 110. Sur le mouvement « Vigilance », voir François Saint-Ouen, « Vers une remontée du national-populisme en Suisse ? Le cas des vigilants genevois », *Annuaire suisse de science politique* 1986, p. 211 ss.

12. Cette étude coïncide aussi avec les récents débats sur l'opportunité de procéder à une révision totale de la Constitution genevoise, qui vont déboucher sur la soumission au corps électoral en février 2008 d'un projet de loi constitutionnelle instituant une assemblée constituante.

13. Notre recherche a pour objectif de faire le point sur une institution cantonale genevoise qui entraîne un contentieux important et d'examiner les éventuelles évolutions constitutionnelles souhaitables dans ce domaine.

14. Dans cette optique, notre étude sera divisée en trois parties : l'exposé des fondements institutionnels (partie I), la définition de l'objet et de la forme de l'initiative (partie II) ainsi que la mise en œuvre de l'initiative (partie III). Dans la première partie, nous allons présenter le cadre institutionnel et l'histoire de l'initiative populaire genevoise. Dans la seconde partie, nous exposerons la forme ainsi que l'objet de l'initiative populaire cantonale et municipale. Enfin, dans la dernière partie, nous examinerons les différentes étapes et conditions auxquelles est soumise une initiative.

15. Le droit d'initiative sera ainsi étudié selon plusieurs approches : historique, afin de comprendre les origines et l'évolution de l'initiative populaire genevoise ; institutionnelle et juridique, qui sera le thème principal de cette étude ; politologique enfin, pour tenter d'appréhender l'utilisation pratique de cette institution dans le canton de Genève.

PREMIÈRE PARTIE :

LE CONTEXTE INSTITUTIONNEL ET HISTORIQUE

Chapitre 1 : Les définitions générales et le cadre institutionnel

I. Les définitions générales

16. L'initiative populaire est un élément caractéristique du système de démocratie directe helvétique[11]. Il s'agit de l'une des institutions, comprise dans la notion de droits politiques, qui permet aux citoyens d'intervenir dans l'élaboration de la politique et de la législation. Les notions de *démocratie directe* (A.), de *droits politiques* (B.) et d'*initiative* (C.) vont ainsi être au cœur de cette recherche et leurs définitions doivent être rappelées.

A. La démocratie directe

17. La Confédération helvétique est une démocratie et le canton de Genève dispose d'un système démocratique[12]. Cela relève de l'évidence quant au sens usuel et commun du terme[13]. La doctrine reste cependant partagée sur le qualificatif applicable à cette notion. S'agit-il d'une démocratie directe, car le peuple peut décider lui-même de se prononcer sur un objet par l'emploi du droit de référendum ou d'initiative[14] ? S'agit-il d'une démocratie semi-directe, soit un mélange entre un système représentatif, où le corps électoral procède à la seule nomination des organes de l'Etat, et une démocratie directe, où le peule adopte *directement* – sans l'intermédiaire d'un parlement – tous les actes généraux et abstraits[15] ?

18. L'élément déterminant semble être la présence des institutions de l'initiative populaire et du référendum, qui octroient le droit au corps électoral d'intervenir *directement* dans le fonctionnement et les décisions des autres organes étatiques. Le peuple a le pouvoir de déclencher lui-même les

---

11 Voir Tanquerel (2001b) n° 26 ; Auer (1984) p. 31.

12 Sur la notion de démocratie, voir Haller / Kölz (2004) p. 54 ss ; Rhinow (1984a) p. 137 ss.

13 Voir Tanquerel (2001b) n° 1.

14 Voir dans ce sens, notamment Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n° 600 ss, en particulier n° 607 ; Nobs (2006) p. 15-16 ; Ehrenzeller / Lombardi (2002) n°s 5 et 6 ; Trechsel (2000) p. 6 ; Giacometti (1941) p. 419. Voir aussi Tschannen (2004) p. 85 qui considère que la Suisse est juridiquement une démocratie semi-directe, mais qu'elle doit être qualifiée de démocratie directe car la première notion n'a pas été transcrite dans le langage courant. Pour Rhinow (2003) p. 36, la Suisse connaît des éléments de démocratie représentative et directe.

15 Dans ce sens, notamment Linder (2005) p. 242 (avec certaines nuances) ; Grisel (2004) p. 57 ; Haller / Kölz (2004) p. 81 ; Hangartner / Kley (2000) n° 570 ; Giraux (1993) ; Mattern (1991) p. 4 ss ; Widmer (1989) p. 1.

mécanismes qui aboutissent à une votation[16]. Ces institutions sont absentes dans une démocratie exclusivement représentative, où la fonction et le droit essentiel du corps électoral sont l'élection de ses représentants. Le droit suisse et genevois prévoyant l'initiative populaire et le référendum, la Confédération et le canton de Genève connaissent, au sens large[17], une forme de démocratie directe.

B. Les droits politiques

19. Les droits politiques sont les différents droits conférés au corps électoral sur les plans fédéral, cantonal et communal. Ils incluent le droit de vote, le droit d'être élu, le droit d'initiative et le droit de référendum. Parfois, le terme de droit de vote (*Stimmrecht*), dans une acception large, est employé comme un synonyme des droits politiques.

20. Dans la mesure où ils définissent les différentes institutions existantes, les droits politiques ont une fonction institutionnelle. Ils garantissent également aux citoyens un déroulement correct de la procédure d'élections et de votations. A cet égard, ils confèrent une protection juridique, car ils accordent aux citoyens la faculté de saisir les autorités compétentes pour se plaindre d'une violation de leur droit de vote.

21. Les droits politiques ont ainsi une double nature juridique[18]. D'une part, il s'agit de droits subjectifs, car leurs titulaires peuvent les faire reconnaître en justice, notamment au moyen du recours au Tribunal fédéral pour violation des droits politiques (art. 82, let. c LTF)[19]. D'autre part, ils ont une composition organique. Les électeurs exercent une compétence qui leur est assignée par l'ordre juridique ; ils approuvent obligatoirement la constitution, ils modifient cette même constitution lorsqu'ils acceptent une initiative, ils adoptent ou refusent une loi en se prononçant sur un référendum.

---

16 Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n° 607.

17 Voir Ehrenzeller / Lombardi (2002) n° 6.

18 ATF 116/1990 Ia 359, consid. 3.a, *Theresa Rohner* ; ATF 99/1973 Ia 724, consid. 1, *Burkhalter et consorts* ; JAAC 65/2001 n° 35, p. 360 (OFJ, 22.01.2001) ; Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n^{os} 619-621 ; Häfelin / Haller (2005) n^{os} 1381-1382 ; Grisel (2004) p. 63 ss ; Tschannen (2004) p. 596-598 ; Aubert (2001) n° 26 ; Mahon (2001) n^{os} 4-5 ; Hangartner / Kley (2000) n° 7 ; Tschannen (1995) p. 19 ss ; Mattern (1991) p. 15 ; Caviezel (1990) p. 7 ss ; Auer (1978) p. 16 ss ; Aubert (1967 II) p. 412-413. Voir aussi ATF 131/2005 I 442, c. 1, *Studer et consorts*. *Contra* Giacometti (1941) p. 206 ss.

19 Voir *infra* n° 68 ss.

C. L'initiative populaire

1. La définition

22. Une initiative populaire permet à une fraction du corps électoral de déclencher une procédure qui conduit à l'adoption, à la révision ou à l'abrogation d'un acte étatique[20]. Contrairement à ce que laisse entendre la terminologie parfois utilisée en allemand – « ein Antrag aus dem Volk an das Volk »[21] –, la notion de *populaire* ne signifie pas que l'initiative vienne de l'ensemble du peuple[22]. Il s'agit d'une proposition d'une fraction (d'une minorité) du peuple au peuple, ou parfois du peuple au parlement.

23. Le terme *populaire* sert à distinguer la proposition qui émane d'une fraction du peuple de celle du gouvernement, d'un membre du parlement, d'une commission ou encore d'un groupe parlementaire[23]. Dans la suite de notre propos, lorsque nous emploierons le terme d'*initiative* sans autre précision, nous nous référerons à l'*initiative populaire*, seul objet de notre étude.

2. La typologie des initiatives

24. Il existe plusieurs types d'initiatives, dont la dénomination varie en fonction de la procédure à laquelle elles sont soumises, de leur forme ou encore de leur objet. Si la classification qui va suivre se veut une synthèse des différentes typologies d'initiatives qui existent en droit suisse, il ne s'agit pas d'une description exhaustive ou exclusive.

a) L'initiative plurale

25. L'*initiative plurale* (ou directe) permet à une fraction du corps électoral de demander directement l'adoption, la révision ou l'abrogation d'un acte, sans qu'une votation préalable de principe ne soit nécessaire[24]. Le texte proposé sera directement soumis à la sanction du corps électoral.

---

20 Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n° 597 ; Tschannen (2004) p. 595. Voir aussi Grisel (2004) p. 58 ; Rhinow (2003) n° 1939 ; Grisel (2001) n° 3 ; Hangartner / Kley (2000) n° 361 ; Tschannen (1995) p. 18 ; Mattern (1991) p. 17 ; Caviezel (1990) p. 26 ; Auer (1984) p. 31 ; Hernekamp (1979) p. 27 ; Giacometti (1941) p. 420.

21 Voir ATF 25/1889 I 64, consid. 5, *Künssig et consorts*. La paternité de cette expression est parfois attribuée – à tort – par une partie de la doctrine contemporaine à Giacometti ou à Fleiner : voir par exemple Rhinow (2003) n° 1943, qui l'attribue au second, et Arn / Friederich / Friedli / Müller / Müller / Wichtermann (1999) p. 112, qui l'attribuent au premier. Elle trouve pourtant son origine dans l'arrêt *Künssig*.

22 Rhinow (2003) n° 1943 ; Hangartner / Kley (2000) n° 330.

23 Aubert *in* : Aubert / Mahon (2003) p. 1079.

24 Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n° 598 ; Martenet (1999) p. 218, n. 80 ; Caviezel (1990) p. 31-32 ; Auer (1984) p. 32 ; Auer (1978) p. 49-50 ; Giacometti (1941) p. 421-422.

b) L'initiative à référé

26. L'*initiative à référé* aboutit à une votation populaire de principe qui porte sur l'opportunité de l'adoption, de la révision ou de l'abrogation d'un acte étatique. Le parlement doit ultérieurement donner suite à un vote positif [25].

27. En règle générale, une initiative tendant à une modification totale de la constitution prend la forme d'une initiative à référé [26].

c) L'initiative constitutionnelle

28. Comme son nom l'indique, l'*initiative constitutionnelle* concerne une modification de la constitution. Elle vise un acte de nature constitutionnelle [27], mais ne renferme pas nécessairement des règles de rang constitutionnel [28] dans la mesure où il n'existe généralement aucune limite matérielle inférieure à la révision d'une constitution.

29. L'initiative constitutionnelle peut tendre à une révision totale ou partielle de la constitution. A cet égard, la typologie à deux termes est exhaustive : une révision est soit partielle, soit totale ; il n'y a pas d'autre type [29].

30. La révision est totale lorsqu'elle a pour effet *formel* de remplacer une constitution par une autre [30], sans que le nombre de modifications matérielles soit décisif [31]. Dans les autres cas, elle est partielle [32]. Cette distinction peut avoir une importance lors de la procédure postérieure à l'aboutissement de l'initiative. La procédure de révision totale d'une constitution est en effet fréquemment différente de celle qui est suivie lors d'une révision partielle [33].

---

25 Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n° 598 ; Martenet (1999) p. 218, n. 80 ; Trechsel / Serdült (1999) p. 66 ; Caviezel (1990) p. 31-32 ; Auer (1984) p. 32 ; Auer (1978) p. 49-50 ; Giacometti (1941) p. 421.

26 Grisel (2004) p. 201-202 ; Trechsel / Serdült (1999) p. 66 ; Auer (1978) p. 50.

27 Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n° 597.

28 ATF 130/2004 I 185, consid. 2.4, *ASLOCA, Association genevoise de défense des locataires et consorts* ; MGC 1986 II 1934, consid. 4, *Hentsch et consorts* (TF, 18.12.1984) ; ATF 96/1970 I 636, consid. 8, *Voggensperger et consorts* ; Grisel (2004) p. 203 ; Bellanger (2001) n° 14 ; Grisel (2001) n° 9 ; Hangartner/Kley (2000) n° 2009 ; Giacometti (1941) p. 449 ss et p. 463.

29 Aubert *in* : Aubert / Mahon (2003) p. 1083.

30 Grisel (2004) p. 201 ; Tschannen (2004) p. 524 ; Aubert *in* : Aubert / Mahon (2003) p. 1083 ; Rhinow (2003) n° 1974 ; Bellanger (2001) n° 6 ; Hangartner / Kley (2000) n° 1995 ; Wildhaber (1988) n°s 1 et 7 ; Hernekamp (1979) p. 140 ; Kuhn (1956) p. 37 ; Giacometti (1941) p. 448.

31 Aubert *in* : Aubert / Mahon (2003) p. 1083 ; Rhinow (2003) n° 1974 ; Hurst (2002) p. 41 ; Hangartner / Kley (2000) n° 1995 ; Wildhaber (1988) n° 14 ss ; Hernekamp (1979) p. 140. Pour une position plus nuancée, voir Hugenschmidt (2001) p. 14.

32 Aubert *in* : Aubert / Mahon (2003) p. 1083.

33 Ce n'est toutefois pas le cas dans le canton de Genève.

d) L'initiative législative

31. Une *initiative législative* propose l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un acte de nature législative[34]. Elle porte sur l'adoption d'une loi au sens formel[35]. Son contenu varie dans chaque canton en fonction de la définition (ou de l'absence de définition) de la loi formelle[36].

32. Contrairement aux distinctions terminologiques qui existent pour les initiatives constitutionnelles, aucune différence n'existe entre une modification totale ou partielle d'un acte de nature législative[37]. La distinction entre une initiative tendant à la révision totale d'une loi ou à sa révision partielle n'a aucune conséquence pratique. La procédure qui doit être suivie est identique.

e) L'initiative administrative

33. L'*initiative administrative* ne tend pas à l'adoption, à la modification ou à l'abrogation d'une norme générale et abstraite[38], mais d'un acte infralégal, individuel ou concret[39].

34. Contrairement à ce que sa dénomination laisse entendre, il ne s'agit pas d'une initiative qui peut concerner une décision du pouvoir exécutif ou de l'administration – soit un acte juridique individuel et concret susceptible d'affecter directement la situation juridique d'un administré pris par une autorité en application du droit public. En principe, l'initiative administrative est limitée à l'adoption d'un acte administratif qui relève d'une prérogative attribuée au parlement[40].

---

34 Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n° 597 ; Hangartner / Kley (2000) n° 2032 ; Mattern (1991) p. 26 ; Caviezel (1990) p. 35 ; Hernekamp (1979) p. 142 ; Giacometti (1941) p. 470.

35 Grisel (2004) p. 204.

36 Hangartner / Kley (2000) n° 2033 ss ; Kölz (1982) p. 8 ss. Pour un exemple de l'importance de la définition cantonale de la notion de loi sur la portée de l'initiative législative, voir ZBl 1998 21 (TF, 8.04.1997).

37 Grisel (2004) p. 204-205 ; Hangartner / Kley (2000) n° 2032.

38 Moor (1994) p. 296.

39 ZBl 1998 24, consid. 2.a (TF, 8.04.1997) ; ATF 119/1993 Ia 154, consid. 3, *Peter Bieri ; Erika Loser, Markus Tramèr et consorts* ; Tschannen (1995) p. 44 ; Caviezel (1990) p. 36.

40 ATF 111/1985 Ia 115, consid. 4.a, *Verein Basler Heimatschutz et consorts* ; Tschannen (2004) p. 624-625 ; Kölz (1982) p. 7. Ces deux auteurs parlent ainsi de « Parlementbeschlussinitiative », terminologie qui est également utilisée par le Tribunal fédéral dans l'arrêt publié *in* : ZBl 2002 529, consid. 4.2 (TF, 11.01.2002). Voir aussi ATF 128/2002 I 190, consid. 3.1, *Michel Rossetti* et la note de Tanquerel *in* : RDAF 2003 I 368 ; Hangartner / Kley (2000) n° 2196 ; Trechsel / Serdült (1999) p. 95-96 ; Tschannen (1995) p. 44 ; Tanquerel (1988) p. 210-212 et p. 220-221 ; Auer (1987) n° 36 ; Hernekamp (1979) p. 143.

f) L'initiative générale

35. Une *initiative générale* (ou de type unique) contient une proposition d'adoption de dispositions normatives qui n'indique pas le rang où celles-ci doivent être introduites. A charge pour le parlement de décider s'il la réalise par une révision constitutionnelle, par une loi ou, le cas échéant, par les deux[41].

g) L'initiative formulée

36. L'*initiative formulée* (ou rédigée de toutes pièces) est un texte normatif qui est prêt à entrer en vigueur sans changement et qui peut être voté tel quel par le corps électoral[42]. Elle doit contenir des phrases suffisamment précises afin d'être immédiatement applicable, sans qu'il ne soit nécessaire au parlement de rédiger lui-même une disposition légale ou constitutionnelle[43].

h) L'initiative non formulée

37. Une *initiative non formulée* (ou conçue en termes généraux) est un texte qui désigne un principe général dont il préconise l'adoption ou la modification, mais qui n'est pas encore élaboré en normes prêtes à entrer en vigueur telles quelles. Ces dernières devront être rédigées et adoptées par le destinataire de l'initiative[44].

II. Les principes de droit fédéral influençant le droit d'initiative cantonal

38. Les cantons suisses disposent d'une autonomie organisationnelle relativement étendue[45]. Certaines contraintes sont néanmoins imposées aux

---

41 ATF 124/1998 I 107, consid. 5.bb, *Parti socialiste jurassien et consorts*; Benoît (2005) p. 12-13; Grisel (2004) p. 212; Grisel (2001) nº 15; Hangartner/Kley (2000) nº 2174; Wertenschlag (1990) p. 89.

42 Grisel (2004) p. 238; Tschannen (2004) p. 659; Rhinow (2003) nº 1974; Tschannen (2002) p. 4; Bellanger (2001) nº 34; Grisel (2001) nº 19; Hangartner/Kley (2000) nº 367; Grisel (1996) p. 219; Caviezel (1990) p. 91; Auer (1987) nº 56.

43 ATF 114/1988 Ia 413, consid. 3.f, *Sozialdemokratische Partei des Kantons Zürich et consorts*; Aubert *in*: Aubert/Mahon (2003) p. 1090; Rhinow (2003) nº 1974.

44 Grisel (2004) p. 231-232; Tschannen (2004) p. 660; Aubert *in*: Aubert/Mahon (2003) p. 1090; Tschannen (2002) p. 4; von Arx (2002) p. 46; Bellanger (2001) nº 34; Grisel (2001) nº 17; Hangartner/Kley (2000) nº 366 ss; Grisel (1996) p. 219-220; Caviezel (1990) p. 85; Wildhaber (1988a) nº 44; Auer (1987) nº 57.

45 Pour une analyse exhaustive de l'autonomie constitutionnelle des cantons, voir Töndury (2004) et Martenet (1999).

cantons par le droit fédéral, notamment en matière de droits politiques. Elles forment ainsi un cadre fédéral qui influence les institutions cantonales de démocratie directe.

A. La garantie fédérale des droits politiques

1. Les droits politiques

39. La Constitution fédérale contient à son article 34 – situé dans le titre 2 qui réglemente les droits fondamentaux, la citoyenneté et les buts sociaux de la Confédération – une disposition spécifique sur les droits politiques. A teneur de son alinéa 1, *les droits politiques sont garantis*. Selon son alinéa 2, cette garantie *protège la libre formation de l'opinion des citoyens et des citoyennes et l'expression fidèle et sûre de leur volonté*.

40. Cette norme codifie la jurisprudence du Tribunal fédéral[46] qui avait, sous l'empire de l'ancienne Constitution fédérale, reconnu la garantie des droits politiques – sous l'appellation « liberté de vote » – comme droit constitutionnel non écrit[47]. Ce droit n'a connu aucun changement matériel avec l'entrée en vigueur de l'article 34 Cst.[48].

41. Selon la terminologie du Tribunal fédéral, l'article 34 Cst. garantit à toute personne qui jouit des droits politiques la faculté d'exiger qu'aucun résultat de votation ou d'élection ne soit reconnu s'il ne traduit pas d'une manière fidèle et sûre la volonté librement exprimée du corps électoral[49]. Il s'agit d'un droit fondamental qui offre une garantie minimale touchant au fonctionnement de la démocratie, que cela soit au niveau fédéral, cantonal ou

---

46 ATF 129/2003 I 366, consid. 2.1, *Schäppi et consorts* ; ATF 129/2003 I 232, consid. 4.2, *Schweizerische Volkspartei der Stadt Zürich (SVP), Meier et Tuena* ; ZBl 2001 188, consid. 3.a (TF, 31.08.2000) ; ZBl 2001 148, consid. 2.b (TF, 5.05.2000).

47 ATF 125/1999 I 441, consid. 2.a, *A.* ; ATF 124/1998 I 55, consid. 2.a, *Evangelische Volkspartei Freiburg (EVP)* ; ATF 121/1995 I 138, consid. 3, *Willy Rohner*. Voir aussi Widmer (1989) p. 67 ss.

48 Besson (2003) p. 5-7 ; Steinmann (2003) p. 484 ; Hangartner / Kley (2000) n° 2467. Voir aussi FF 1997 I 1, p. 191-193 (MCF, 20.10.1996).

49 ATF 131/2005 I 442, consid. 3.1, *Studer et consorts* ; ATF 131/2005 I 126, consid. 5.1, *Feller, Leuba et consorts* ; ATF 130/2004 I 290, consid. 3.1, *Zürcher Anwaltsverband et consorts* ; ATF 129/2003 I 232, consid. 4.2, *Schweizerische Volkspartei der Stadt Zürich (SVP), Meier et Tuena* ; ATF 129/2003 I 185, consid. 7.2, *X. et Y.* Voir aussi la garantie qui figure à l'art. 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966 (Pacte II ; RS 0.103.2). Sur ce sujet, voir Steinmann (2002) n^{os} 17-18 ; Alberto Achermann, Martina Caroni, Walter Kälin, « Die Bedeutung des UNO-Paktes über bürgerliche und politische Rechte für das schweizerische Recht », *in* : Kälin / Malinverni / Nowak (éd.), *La Suisse et les Pactes des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme*, 2^{e} éd., Bâle et Francfort-sur-le-Main, 1997, p. 155 ss ; Manfred Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political rights, CCPR Commentary*, Kehl am Rhein, Strasbourg, Arlington, 2005, 2^{e} éd., p. 435 ss ; Claude Rouiller, « Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques », *RDS* 1992 107, p. 125 ss.

communal[50]. L'article 34 Cst. ne spécifie cependant pas le contenu des droits politiques, dont la source relève, pour les institutions cantonales et communales, du droit cantonal ou communal[51]. Sous réserve des exigences démocratiques posées par l'article 51 Cst.[52], notamment sur le mode d'adoption et de révision de la constitution, les cantons disposent d'une autonomie quasi complète pour définir les compétences du corps électoral[53].

42. Le Tribunal fédéral a tiré de *la protection de la libre formation de l'opinion des citoyens et des citoyennes et l'expression fidèle et sûre de leur volonté* plusieurs principes importants[54]:

– le droit à la formulation claire et correcte des questions soumises au vote[55];
– l'exigence de l'unité de la matière, qui interdit de mêler dans un même objet soumis au peuple, plusieurs propositions de nature ou de but différents, qui forceraient le citoyen à une approbation ou à une opposition globales, alors qu'il pourrait n'être d'accord qu'avec une partie des propositions qui lui sont soumises[56];
– le droit à la composition exacte du corps électoral[57], au respect des conditions d'éligibilité et des incompatibilités[58] ainsi qu'au respect des règles de procédure[59];

---

50 Mahon *in*: Aubert / Mahon (2003), p. 305; Steinmann (2002) nº 3; Hangartner / Kley (2000) nº 2458.

51 ATF 131/2005 I 126, consid. 5, *Feller, Leuba et consorts*; ATF 129/2003 I 232, consid. 5, *Schweizerische Volkspartei der Stadt Zürich (SVP), Meier et Tuena*; Töndury (2004) p. 211; Mahon *in*: Aubert / Mahon (2003), p. 305; Steinmann (2003) p. 485; Steinmann (2002) nº 6; Hangartner / Kley (2000) nº 1335. Voir *infra* nº 64 ss.

52 Voir *infra* nº 52 ss.

53 ATF 131/2005 I 126, consid. 5, *Feller, Leuba et consorts*.

54 Voir ATF 121/1994 I 138, consid. 3, *Willy Rhoner*; Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) nº 876 ss; Häfelin / Haller (2005) nº 1387 ss; Tschannen (2004) p. 629 ss; Mahon *in*: Aubert / Mahon (2003), p. 305; Steinmann (2003) p. 490; Zen-Ruffinen (2001) nº 3 ss; Rhinow (2003) nº 1870 ss; Hugenschmidt (2001) p. 5 ss; Hangartner / Kley (2000) nº 2469; Hiller (1990) p. 145 ss; Widmer (1989) p. 79 ss.

55 ATF 132/2006 I 291, *Leuzinger*; ATF 131/2005 I 126, consid. 5.1, *Feller, Leuba et consorts*; ATF 121/1995 I 1, consid. 5.b, *Schweizerische Volkspartei des Kantons Luzern*; ATF 106/1980 Ia 20, consid. 1, *Achermann et consorts*; ATF 99/1973 Ia 216, consid. 2, *Kiecheler et consorts*.

56 ZBl 2007 332 (TF, 12.09.2006); ATF 131/2005 I 126, consid. 5.2, *Feller, Leuba et consorts*; ATF 130/2004 I 185, consid. 3, *ASLOCA, Association genevoise de défense des locataires et consorts*; ATF 129/2003 I 366, consid. 2, *Schäppi et consorts*; ATF 129/2003 I 381, consid. 2.1, *Comité d'initiative 119, Marie-Paule Blanchard-Queloz, René Ecuyer et Pierre Vanek*; ATF 125/1999 I 227, consid. 3, *G.*; ATF 123/1997 I 63, consid. 3, *Charles Beer et consorts*. Voir sur ce domaine les études récentes de Hurst (2002) et Hugenschmidt (2001) ainsi qu'*infra* nº 1003 ss.

57 ATF 121/1994 I 138, consid. 4, *Willy Rohner*; ATF 121/1994 I 187, consid. 3, *Stefan Wehrle*; ATF 116/1990 Ia 359, consid. 3.b, *Theresa Rohner*.

58 ATF 123/1997, consid. 1.a, *Eduard Joos, Daniel Fischer und Evangelische Volkspartei (EVP) des Kantons Schaffhausen*; ATF 114/1988 I 395, consid. 3, *F.X.*

59 ATF 128/2002 I 34, consid. 3, *Rudolf Hausherr*; ATF 121/1994 I 187, consid. 3, *Stefan Wehrle*.

- le droit à l'égalité des électeurs et à l'égalité des chances des candidats à une élection (en lien avec l'art. 8 Cst)[60] ;
- l'interdiction d'une influence illégale des autorités ou des particuliers sur le scrutin[61] ;
- la garantie du secret de vote (en lien avec l'art. 283 CP)[62] ;
- le droit à la constatation exacte des résultats d'un scrutin, qui peut entraîner le droit au recomptage des voix en cas de score particulièrement serré et d'irrégularités ayant entaché la procédure de vote[63].

43. La garantie des droits politiques (art. 34 Cst.) est une garantie de l'Etat de droit qui ne peut pas subir de restriction[64]. Il ne s'agit pas d'un droit fondamental susceptible d'être restreint moyennant le respect des conditions de la base légale, de l'intérêt public et de la proportionnalité (art. 36 Cst.)[65]. Soit

---

60 ATF 131/2005 I 85, *Hugo-Lörtscher et consorts*, consid. 2.2 ; ATF 131/2005 I 74, *Grüne Aargau et consorts*, consid. 2.1 ; ATF 129/2003 I 185, consid. 6, *X. et Y* ; ATF 129/2003 I 232, consid. 4.2.1, *Schweizerische Volkspartei der Stadt Zürich (SVP), Meier et Tuena* ; ZBl 2002 537, consid. 3-4 (TF, 26.02.2002) ; ZBl 2002 206, consid. 3 (TF, 28.06.2001) ; ZBl 2001 38, consid. 4-5 (TF, 24.08.1999) ; ATF 125/1999 I 441, consid. 2-3, *A.* ; ATF 125/1999 I 289, *Esther Bucher Helfenstein et consorts* ; ATF 124/1998 I 55, consid. 3-4, *Evangelische Volkspartei Freiburg (EVP)*. Voir sur ce domaine, Martenet (2003) p. 478 ss.

61 ZBl 2007 257 (TF, 20.04.2006) ; ATF 132/2006 I 104, *Thierry Clément* ; ZBl 2005 246 (TF, 25.08.2004) ; ATF 130/2004 I 290, *Zürcher Anwaltsverband et consorts* ; ZBl 2001 38, consid. 6 (TF 24.08.1999) ; ATF 124/1998 I 55, consid. 2, *Evangelische Volkspartei Freiburg (EVP)* ; ZBl 1998 85 (TF, 3.06.1997). Sur le devoir d'information des autorités, voir ZBl 2001 188, consid. 3-4 (TF, 31.09.2000) ; ZBl 2001 148, consid. 2 (TF, 5.5.2000) ; ZBl 1998 415, consid. 2-3 (TF, 15.10.1997). Voir sur ce domaine, les études récentes de Besson (2003) et Schwab (2001).

62 ATF 121/1994 I 138, consid. 4, *Willy Rhoner* ; ATF 113/1987 Ia 161, consid. 4, *Commune de Moutier et dame F.* Voir pour ce domaine les études récentes de Borbély (2005) et Braun (2005), en particulier p. 176 ss.

63 SJ 2006 I 533, *Alliance de gauche et consorts* (TF, 8.05.2006) ; ATF 131/2005 I 442, *Studer et consorts* ; ATF 98/1972 Ia 73, consid. 4, *Kellermüller et consorts* ; Georg Lutz, Reto Feller, Markus Müller « Nachzählung bei knappen Wahl- und Abstimmungsergebnissen – überhöhte Erwartungen ? Überlegungen aus juristischer und politologischer Sicht », *PJA* 2006/12 p. 1517 ss. Voir déjà ROLG 1930 p. 434, *Chamay, Constantin et consorts* (CE, 26.12.1930) où le Conseil d'Etat genevois était arrivé à la même conclusion.

64 Auer / Malinverni / Hottelier (2006 II) n° 37.

65 Explicitement dans ce sens, Auer / Malinverni / Hottelier (2006 II) n° 37. Voir aussi Tschannen (2004) p. 139 ; FF 1997 1, p. 196 (MCF, 20.11.1996) qui précise : « Le régime défini dans cet article [36 Cst.] n'est pas applicable à l'ensemble des droits fondamentaux, mais il est essentiellement taillé pour les libertés individuelles, c'est-à-dire pour celles qui doivent protéger l'exercice de certains facultés humaines dont le domaine de protection s'imposent d'eux-mêmes (par exemple, la liberté de conscience et de croyance, la liberté d'opinion, la liberté d'association, etc.) ». La doctrine effectue ainsi une distinction entre les libertés, qui peuvent être restreintes, et les autres droits fondamentaux (garantie de l'Etat de droit), qui ne peuvent pas subir de restriction. Voir Auer / Malinverni / Hottelier (2006 II) n° 168 ss ; Häfelin / Haller (2005) n° 302 ss ; Tschannen (2004) p. 103 ; Mahon (2003) *in* : Aubert / Mahon (2003) p. 319 ss ; Jörg Paul Müller, « Allgemeine Bemerkungen zu den Grundrechten », *in* : Thürer / Aubert / Müller (éd.), *Droit constitutionnel suisse*, Zurich, 2001, p. 621 ss, n° 52. S'agissant de l'article 34 Cst., il faut relever que lorsque le Tribunal fédéral a examiné la compatibilité de la *Landsgemeinde* à la garantie des droits politiques – alors appelée liberté de vote –, il a analysé si celle-ci était violée ou non. Il n'a pas considéré que le droit cantonal contenait une restriction admissible à la liberté de vote. Voir ATF 121/1995 I 138, *Willi Rohner. Contra* von Arx (2002) p. 125. Voir aussi Widmer (1989) p. 141 qui examine les restrictions admissibles à la liberté de vote.

une mesure, une décision ou un arrêté est conforme à la garantie des droits politiques, soit cette garantie est violée.

44. En définitive, il convient de préciser que la majorité des principes susmentionnés ne vont pas – à la notable exception de l'unité de la matière[66] – directement influencer le droit d'initiative cantonal ou communal. Ils concernent en effet principalement la procédure de vote.

2. *Autonomie cantonale et détermination de l'exercice des droits politiques*

45. Selon l'article 39, alinéa 1 Cst., les cantons règlent l'exercice des droits politiques aux niveaux cantonal et communal. Celui-ci consiste dans le droit d'élire, de voter et de signer dans les affaires cantonales et communales[67].

46. Cette disposition a une composante déclarative[68], car cette compétence découle déjà des articles 3 et 47 Cst. A teneur du premier, les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération. La liberté des cantons et des communes dans l'organisation de l'exercice des droits politiques est cependant limitée par les droits fondamentaux, en particulier par les principes qui découlent de la garantie des droits politiques (art. 34 Cst.)[69].

47. En pratique, la majorité des cantons a accordé l'exercice des droits politiques aux femmes et hommes domiciliés sur leur territoire, de nationalité suisse, âgés de plus de dix-huit ans, qui ne sont pas interdits pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit[70]. Ces conditions correspondent au demeurant à la réglementation en vigueur sur le plan fédéral[71].

48. Les cantons peuvent octroyer des droits politiques aux étrangers[72], en accorder aux Suisses de l'étranger[73], instituer un âge minimal d'exercice

66 Voir *infra* n° 1003 ss.

67 Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n° 202.

68 Kley (2002) n° 4.

69 Kley (2002) n° 4. Sur les principes qui découlent de l'art. 34 Cst., voir *supra* n° 42.

70 Grisel (2004) p. 90 ss ; Hangartner / Kley (2000) n° 94.

71 Voir l'art. 136, al. 1 Cst.

72 Häfelin / Haller (2005) n° 1380b ; Grisel (2004) p. 91-92 ; Mahon *in* : Aubert / Mahon (2003) p. 60 ; Mahon (2001) n° 31 ss ; Hangartner / Kley (2000) n° 101 ss ; Martenet (1999) p. 322. Sur le problème du droit de vote des étrangers pour les membres des missions diplomatiques, voir JAAC 68/2004 n° 139, p. 1786 (DDIP/DFAE, 9.10.2003). De manière générale voir l'étude récente d'Heusser (2001). Pour une présentation actuelle des différentes règlementations cantonales en matière de vote des étrangers, voir Linder (2005) p. 60.

73 Grisel (2004) p. 39 ; Mahon *in* : Aubert / Mahon (2003) p. 360 ; Kley (2002) n° 10 ; Mahon (2001) n° 27 ; Hangartner / Kley (2000) n° 114 ss.

supérieur à dix-huit ans[74], ou prévoir d'autres cas de privation des droits politiques que ceux contenus dans la législation fédérale[75].

49. Ils doivent impérativement respecter le principe du suffrage universel ainsi que le droit à l'égalité des électeurs et à l'égalité des chances des candidats à une élection[76]. Les cantons ont l'interdiction de réserver les droits politiques aux seuls hommes[77], d'instituer une limite d'âge maximale pour l'exercice du droit de vote[78], ou encore d'opérer une discrimination selon l'origine, la race, l'état de la fortune, la confession ou le statut social[79].

50. A teneur de l'article 39, alinéa 2 Cst., les droits politiques s'exercent au lieu du domicile. A l'exception d'un délai d'attente maximum de trois mois (art. 39, al. 3 Cst.), les cantons sont tenus de permettre l'exercice des droits politiques aux confédérés domiciliés sur leur territoire[80]. Un électeur a néanmoins l'interdiction d'exercer des droits politiques dans plus d'un canton (art. 39, al. 3 Cst.), ou dans plus d'une commune[81].

51. Contrairement à ce que la lettre de l'article 39, alinéa 1 Cst. peut laisser entendre, les cantons ne disposent ainsi que d'une autonomie relative dans la détermination de la composition de leur corps électoral[82]. En matière de droit d'initiative, cette composition aura essentiellement une influence sur

---

74 Grisel (2004) p. 92 ; Mahon *in* : Aubert / Mahon (2003) p. 360. Martenet (1999) p. 324 soutient toutefois qu'une limite placée au-delà de vingt ans n'est pas acceptable. Sur la question d'un abaissement de cette limite, voir Hangartner / Kley (2000) n^os^ 58-59 et n° 120. Le canton de Glaris a ainsi abaissé le droit de vote sur le plan cantonal à 16 ans en date du 6 mai 2007.

75 Mahon *in* : Aubert / Mahon (2003) p. 360 ; Mahon (2001) n° 19 ; Hangartner / Kley (2000) n° 132 ; Martenet (1999) p. 325.

76 Voir les références citées *supra* n. 60.

77 ATF 116/1990 Ia 359, *Theresa Rohner*.

78 Mahon *in* : Aubert / Mahon (2003) p. 360 ; Mahon (2001) n° 17. Voir plus généralement sur ce problème le rapport du Conseil fédéral du 21 avril 2004 sur les limites d'âges en vigueur dans les cantons et les communes pour les membres des organes exécutifs et législatifs, FF 2004 1957 (avec un renvoi à un avis de droit de Markus Schefer et René Rhinow. Cet avis de droit, intitulé *Zulässigkeit von Altersgrenzen für politische Ämter aus sicht der Grundrechte*, est disponible sur *www.weblaw.ch/jusletter/Artikel.asp ?ArticleNr=2233&Language=1* [état du lien Internet au 4 mai 2007]).

79 Grisel (2004) p. 35 et p. 93. Voir aussi Martenet (2003) p. 479.

80 Grisel (2004) p. 38-39 ; Hangartner / Kley (2000) n° 98 ; Martenet (1999) p. 322-323. Voir aussi l'art. 37, al. 2 Cst.

81 Ce principe découle aussi de l'art. 39, al. 3 Cst. Häfelin / Haller (2005) n° 1377 ; Tschannen (2004) p. 603 ; Kley (2002) n° 12 ; Hangartner / Kley (2000) n° 149 ; Tschannen (1995) p. 50.

82 Tschannen (2004) p. 601 ; Martenet (1999) p. 327. *Contra* Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n° 813 ; Mahon *in* : Aubert / Mahon (2003) p. 360. Voir aussi les ATF 131/2005 I 85, *Hugo-Lörtscher et consorts*, consid. 2.2 ; ATF 131/2005 I 74, *Grüne Aargau et consorts*, consid. 3.2 et ATF 129/2003 I 185, consid. 3.1, *X. et Y.* Dans ces arrêts, le Tribunal fédéral a jugée, en mentionnat l'art. 39 Cst., que les cantons avaient une large liberté dans l'organisation de leur système politique (« weitgehende frei »).

les personnes qui ont le droit de signer et de voter. Pour le surplus, la réglementation de détail figurera dans la législation cantonale.

B. Le minimum démocratique imposé aux cantons

1. Généralités

52. D'après l'article 51, alinéa 1 Cst., chaque canton a l'obligation de se doter d'une constitution démocratique, qui doit avoir été acceptée par le peuple et pouvoir être révisée si la majorité du corps électoral le demande. A teneur de l'alinéa 2, les constitutions cantonales doivent être garanties par la Confédération et ne doivent pas être contraires au droit fédéral.

53. Cette règle fédérale impose aux cantons:

– de disposer d'une constitution, soit d'un texte écrit qui soit supérieur aux autres actes cantonaux[83];
– de bénéficier d'un système démocratique – la constitution cantonale devant notamment prévoir un parlement, élu au suffrage universel direct, et respecter le principe de la séparation des pouvoirs[84];
– de prévoir le référendum constitutionnel obligatoire ainsi que l'initiative constitutionnelle;
– de soumettre leur constitution à la garantie de la Confédération[85];
– de disposer d'une constitution conforme au droit fédéral (et international)[86].

---

83 Voir Töndury (2004) p. 182 ss; Martenet (1999) p. 203 ss. Voir aussi Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) nº 186; Aubert *in*: Aubert / Mahon (2003) p. 436; Ruch (2002) nºs 4-5; Saladin (1986) nº 4 ss.

84 Voir Töndury (2004) p. 174 ss et en particulier p. 205 ss; Martenet (1999) p. 290 ss et en particulier p. 337 ss. Voir aussi Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) nº 187; Häfelin / Haller (2005) nºs 1015-1016; Grisel (2004) p. 34-35; Tschannen (2004) p. 255; Aubert *in*: Aubert / Mahon (2003) p. 436-437; Rhinow (2003) nº 748 ss et nºs 855-856; Ruch (2002) nºs 8-10; Jaag (2001) nº 17; Hangartner / Kley (2000) nº 1345 ss; Tschannen (1995) p. 40; Saladin (1986) nºs 61-63. Sur le principe de la séparation des pouvoirs, voir ATF 131/2005 I 291, consid. 2, *Hauseigentümerverband Schwyz und Umgebung et consorts*; ATF 130/2004 I 1, consid. 3.1, *D. et B.X.*; ATF 127/2001 I 60, consid. 2.a, *A.*; Aubert *in*: Aubert / Mahon (2003) p. 437, qui doute que l'art. 51 Cst. exige la séparation des pouvoir. Sur le principe de l'égalité politique, qui a également un fondement à l'art. 51 Cst, voir ATF 129/2003 I 185, consid. 3.1, *X. et Y.* et les références citées *supra* n. 60.

85 Voir Töndury (2004) p. 307 ss; Martenet (1999) p. 451 ss. Voir aussi Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) nº 1648 ss; Häfelin / Haller (2005) nº 1020 ss; Tschannen (2004) p. 74 ss; Aubert *in*: Aubert / Mahon (2003) p. 437-438; Rhinow (2003) nº 857 ss; Ruch (2002) nº 16 ss; Jaag (2001) nº 23 ss.

86 Voir Töndury (2004) p. 191 ss; Martenet (1999) p. 73 ss. Voir aussi Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) nº 1649; Häfelin / Haller (2005) nºs 1011-1014; Tschannen (2004) p. 257; Rhinow (2003) nº 752; Ruch (2002) nºs 14-15; Tschannen (1995) p. 41; Saladin (1986) nº 32 ss.

54. A ce stade de notre étude, il suffit d'examiner la portée de l'exigence du référendum constitutionnel et de l'initiative constitutionnelle. Nous reviendrons par la suite sur l'obligation de se conformer au droit fédéral et international[87] et sur la procédure de garantie de la constitution[88].

55. Le minimum de démocratie directe imposé par l'article 51 Cst. aux cantons ne concerne que la constitution cantonale[89]. Suivant les circonstances, le droit fédéral peut néanmoins amener les cantons à devoir organiser un référendum territorial ou un référendum conventionnel[90].

56. Toute nouvelle constitution, ainsi que toute révision constitutionnelle partielle, même mineure, doit être soumise à la sanction du corps électoral[91]. L'approbation par le peuple implique une majorité démocratique[92], qui est en principe atteinte par la majorité des votants[93].

2. *L'initiative constitutionnelle*

57. Selon l'article 51, alinéa 1 *in fine* Cst., la constitution cantonale doit pouvoir être révisée en tout temps si la majorité du corps électoral le demande. Le droit fédéral impose ainsi aux cantons l'institution de l'initiative populaire tendant à la révision de la constitution[94]. Elle doit, au minimum, pouvoir être lancée par la majorité absolue des électeurs inscrits dans le canton[95].

58. La doctrine est partagée sur le type d'initiative constitutionnelle qui doit être institué par le canton. S'agit-il uniquement d'une initiative tendant à

87 Voir *infra* n° 1069 ss.

88 Voir *infra* n° 1516 ss.

89 Aubert *in* : Aubert / Mahon (2003) p. 437 ; Jaag (2001) n° 17.

90 Voir Töndury (2004) p. 293 ss ; Hangartner / Kley (2000) n° 1625 ; Martenet (1999) p. 328 ss.

91 Aubert *in* : Aubert / Mahon (2003) p. 437 ; Hangartner / Kley (2000) n° 1353 ; Martenet (1999) p. 213 ss ; Trechsel / Serdült (1999) p. 12-13.

92 Hangartner / Kley (2000) n° 1357.

93 Häfelin / Haller (2005) n° 1017 ; Grisel (2004) p. 36 ; Töndury (2004) p. 295 ; Tschannen (2004) p. 256 ; Ruch (2002) n° 11 ; Hangartner / Kley (2000) n°s 1360-1361 ; Martenet (1999) p. 105-106 ; Tschannen (1995) p. 41 ; Saladin (1986) n° 71 ss. Sur le principe de majorité, voir Tschannen (1995) p. 206 ss.

94 Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n°s 188-189 ; Häfelin / Haller (2005) n°s 1017-1019 ; Grisel (2004) p. 35-38 ; Töndury (2004) p. 292 ss ; Tschannen (2004) p. 256-257 ; Aubert *in* : Aubert / Mahon (2003) p. 437 ; Rhinow (2003) n°s 749-750 ; Ruch (2002) n° 11 ss ; Jaag (2001) n° 18 ; Hangartner / Kley (2000) n° 1351 ss ; Martenet (1999) p. 213 ss ; Saladin (1986) n° 64.

95 Häfelin / Haller (2005) n° 1019 ; Grisel (2004) p. 37 ; Rhinow (2003) n° 749 ; Ruch (2002) n° 12 ; Hangartner / Kley (2000) n° 1369 ; Martenet (1999) p. 220 ; Trechsel / Serdült (1999) p. 65 ; Saladin (1986) n°s 69-70. *Contra* Tschannen (2004) p. 257 ; Töndury (2004) p. 296-298 ; Tschannen (1995) p. 42 qui soutiennent que l'exigence de la majorité absolue des électeurs rendrait le droit à l'initiative constitutionnelle illusoire, car il serait impossible à des initiants de les réunir.

la révision totale de la constitution[96] ? Le droit fédéral exige-t-il tant l'initiative tendant à la révision totale que l'initiative demandant la révision partielle de la constitution[97] ?

59. Le premier courant doctrinal se fonde sur une interprétation historique de l'article 6, alinéa 1, lettre c aCst., selon lequel la Confédération accordait sa garantie aux constitutions cantonales pourvu qu'elles aient été acceptées par le peuple et qu'elles puissent être révisées lorsque la majorité absolue des citoyens le demande. Lorsque cette disposition avait été adoptée en 1874, la Confédération ne connaissait que l'initiative tendant à la révision totale de sa Constitution. Le constituant entendait donc imposer le même socle démocratique aux cantons.

60. Les autres auteurs soutiennent que l'introduction de l'initiative tendant à la révision partielle de la Constitution fédérale en 1891 a étendu la portée du minimum démocratique imposé aux cantons.

61. Cette controverse doctrinale est aujourd'hui sans grande importance pratique. Tous les cantons prévoient en effet une initiative tendant à la révision partielle de leur constitution depuis fort longtemps[98].

62. L'article 51 Cst. interdit en outre aux cantons de prévoir un délai d'attente pour la modification d'une clause constitutionnelle[99] ou d'instaurer des limites matérielles cantonales à la révisibilité des constitutions cantonales[100]. La seule limite matérielle admissible est le droit fédéral, intercantonal ou international (art. 51, al. 2 Cst.).

63. En revanche, l'article 51, alinéa 1 Cst. ne contient aucune obligation relative à la forme de l'initiative constitutionnelle[101]. Une constitution cantonale qui ne prévoirait qu'une initiative constitutionnelle non formulée serait conforme au droit fédéral. Un canton doit néanmoins prévoir une véritable initiative constitutionnelle et il ne peut pas se contenter de l'institution de

---

96 Dans ce sens, Grisel (2004) p. 37 ; Martenet (1999) p. 214-215 ; Trechsel / Serdült (1999) p. 65 ; Giraux (1993) p. 203 ; Giacometti (1941) p. 27. Voir aussi les autres références citées par Martenet (1999) p. 215, n. 60.

97 Dans ce sens, Tschannen (2004) p. 257 ; Töndury (2004) p. 298-299, Tschannen (1995) p. 41 ; Auer (1978) p. 47 ; Aubert (1967 I) n° 572. Voir aussi les autres références citées par Martenet (1999) p. 215, n. 60.

98 Tschannen (2004) p. 257 ; Aubert *in :* Aubert / Mahon (2003) p. 437 ; von Arx (2002) p. 51 ; Aubert (1967 I) n° 572.

99 Häfelin / Haller (2005) n° 1018 ; Grisel (2004) p. 37 ; Töndury (2004) p. 295 ; Tschannen (2004) p. 256 ; Rhinow (2003) n° 750 ; Ruch (2002) n° 13 ; Kölz (2001) p. 172-177 ; Hangartner / Kley (2000) n° 1366 ; Tschannen (1995) p. 41 ; Saladin (1986) n°s 65-68.

100 Grisel (2004) p. 37-38 ; Tschannen (2004) p. 256 ; Ruch (2002) n° 13 ; Hangartner / Kley (2000) n° 1368 ; Martenet (1999) p. 215 ; Tschannen (1995) p. 41 ; Saladin (1986) n° 67.

101 Grisel (2004) p. 37 ; Töndury (2004) p. 299-300 ; Ruch (2002) n° 13 ; Martenet (1999) p. 219 ; Tschannen (1995) p. 42.

l'initiative générale. Dans cette dernière hypothèse, c'est en effet le parlement cantonal qui décide si la modification demandée doit être mise en œuvre au moyen d'une réforme constitutionnelle ou légale. Le corps électoral ne dispose donc pas de la possibilité de modifier directement la constitution cantonale, car il n'a pas l'assurance que son projet soit concrétisé au niveau constitutionnel[102].

C. Le niveau juridique de la définition des droits politiques

64. Nous avons vu que les droits politiques cantonaux et communaux trouvent leur source dans le droit cantonal[103]. Dans une affaire neuchâteloise, le Tribunal fédéral a jugé que seule une modification de la constitution pouvait étendre l'objet de l'initiative populaire[104]. Se fondant sur cette jurisprudence, la doctrine considère que les droits politiques cantonaux doivent en principe être prévus par la constitution cantonale[105]. Le législateur cantonal ne dispose de la compétence de les réduire ou de les étendre que si la constitution le prévoit, ce qu'il convient d'examiner de cas en cas[106]. A Genève, seules des dispositions constitutionnelles peuvent définir les catégories des droits politiques[107].

65. Ce raisonnement est basé sur le principe du parallélisme des formes[108], découlant du principe de la légalité garanti par l'article 5 Cst., qui implique qu'une autorité ne peut réviser ses actes que selon la procédure et la forme dans lesquelles ils ont été adoptés[109]. Partant, si l'interprétation du droit cantonal conduit à considérer que le constituant a choisi de déterminer exhaustivement les droits politiques dans la constitution, le principe du parallélisme

---

102 Tschannen (2004) p. 256 ; Töndury (2004) p. 300-302 ; Hangartner / Kley (2000) nº 1365 ; Martenet (1999) p. 221-222 ; Tschannen (1995) p. 42-43. *Contra* Grisel (2004) p. 38 et p. 212.

103 Voir *supra* nº 41.

104 ATF 104/1978 Ia 343, consid. 3.b, *Annen et consorts*. Voir dans le même sens Arrêt TF du 23 décembre 2005 dans la cause 1P.470/2005, consid. 4, *Pierre Rota et consorts*.

105 Grisel (2004) p. 39-41 ; Mortiz (2002) p. 188 ; Hangartner / Kley (2000) nºs 416-421. Plus nuancés toutefois Moor (1994) p. 296 ; Auer (1991) p. 147 ; Saladin (1986) nº 13.

106 ATF 104/1978 Ia 343, consid. 3.b, *Annen et consorts* ; Moritz (2002) p. 188-189 ; Auer (1981) p. 265.

107 Dans ce sens, Jacqueline Corboz, « Remarques juridiques du 15 mars 2005 relatives au PL 9392 », pas encore publié au MGC, mais disponible sur *www.ge.ch/grandconseil/data/texte/PL09392A.pdf*, p. 81 ss.

108 Voir ATF 104/1978 Ia 343, consid. 3.b, *Annen et consorts*.

109 Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) nº 1759 ; Mahon *in* : Aubert / Mahon (2003) p. 44-45 ; Moor (1994) p. 82-83.

des formes entraîne l'obligation de soumettre toute modification de ces droits à une procédure de révision constitutionnelle.

66. Une disposition constitutionnelle peut néanmoins être complétée par une loi d'exécution lorsque l'objet relatif à la modification de la constitution et celui qui concerne les dispositions d'exécution sont soumis séparément à la votation populaire[110].

67. Dans le domaine des droits politiques, les règles secondaires sont fréquemment contenues dans des lois ou des ordonnances. Dans ces cas, la jurisprudence considère que ces normes, pour autant qu'elles touchent la forme et non le fond de l'institution, peuvent figurer dans une loi nonobstant le silence de la constitution cantonale[111]. Les modalités secondaires des droits politiques peuvent donc être réglementées dans une loi, voire une ordonnance, sans délégation expresse du constituant[112].

D. Le caractère partiellement unificateur de la jurisprudence du Tribunal fédéral

68. Les droits politiques garantissent notamment aux citoyens un déroulement correct des élections et votations et leur assurent une protection judiciaire de leurs droits[113]. Il existe ainsi une voie de droit spécifique ouverte en la matière auprès du Tribunal fédéral : le recours pour violation des droits politiques (art. 82, let. c LTF)[114].

69. Le recours pour violation des droits politiques permet à un membre du corps électoral de se plaindre auprès du Tribunal fédéral lorsqu'un canton ou une commune :

- ne respecte pas le minimum démocratique imposé par le droit fédéral ;
- viole les principes qui découlent de la libre formation de l'opinion de citoyens et l'expression fidèle et sûre de leur volonté ;
- transgresse les droits politiques consacrés par l'ordre constitutionnel cantonal[115].

---

110 FF 1981 II 839 (CF, 24.06.1981) ; JAAC 45/1981 n° 26, p. 144 (OFJ, 18.11.1980) ; Martenet (1999) p. 226 ; Saladin (1986) n^os^ 15 et 75 ; Auer (1978) p. 32-33 ; Fleiner / Giacometti (1949) p. 58. Sur l'admissibilité de la soumission le même jour au corps électoral d'une révision constitutionnelle et légale portant sur deux sujets avec un mécanisme qui prévoit la non entrée en vigueur de la loi en cas de rejet de la modification constitutionnelle, voir FF 1997 I 1327, p. 1334-1337 (MCF, 25.11.1996) où la question a toutefois été laissée ouverte.

111 ZBl 1991 164, consid. 3.c (TF, 12.12.1989) ; ATF 81/1955 I 192, consid. 5, *Gremaud et consorts*.

112 Grisel (2004) p. 40.

113 Voir *supra* n° 19.

114 Sur ce sujet, voir en particulier Besson (2006) et Hiller (1990) p. 79 ss.

115 Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n° 2101 ; Häfelin / Haller (2005) n° 1979 ; Grisel (2004) p. 148 ss.

70. Nous examinerons cette voie de droit lorsque nous traiterons du contentieux en matière d'initiative populaire[116]. A ce stade, il suffit de préciser que ce recours est ouvert à toute personne titulaire des droits politiques – même si elle n'a aucun intérêt juridique à l'annulation de l'acte attaqué (art. 89, al. 3 LTF)[117] – ainsi qu'à l'égard de tout acte susceptible de porter atteinte aux droits politiques (art. 82, let. c LTF)[118].

71. Le Tribunal fédéral statue comme dernière instance judiciaire sur les contestations relatives aux institutions cantonale et communales de démocratie directe (art. 88 LTF)[119].

72. Nous avons vu que le contenu des droits politiques cantonaux et communaux était défini par le droit cantonal ou communal[120]. Lors de l'examen du recours, le Tribunal fédéral va dès lors principalement se fonder sur le droit cantonal. Il peut toutefois examiner avec un plein pouvoir de cognition les dispositions cantonales qui règlent le contenu des droits politiques ou qui sont en étroite relation avec lui, qu'elles soient constitutionnelles, légales ou même réglementaires (art. 95, let. c et d LTF)[121]. Ce plein pouvoir d'examen va lui permettre de procéder à un contrôle étendu de la réglementation cantonale et de son application.

73. Ce contrôle étendu, amplifié par des institutions cantonales similaires, a amené le Tribunal fédéral à rendre une jurisprudence sur le droit d'initiative qui est généralement transposable d'un canton à un autre[122].

---

116 Voir *infra* nº 1483 ss.

117 ATF 130/2004 I 290, consid. 1.2, *Zürcher Anwaltsverband et consorts* ; ATF 128/2002 I 190, consid. 1.1, *Michel Rossetti* ; Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) nº 2116 ss ; Kälin (1994) p. 278 ss. La jurisprudence a été transposée sans changement à l'art. 89, al. 3 LTF. Voir FF 2001 4000, p. 4127 (MCF, 28.02.2001).

118 ZBl 2004 437, consid. 2.2.2 (TF, 12.05.2004) ; ATF 128/2002 I 34, consid. 1.b, *Rudolf Hausherr* ; Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) nº 2106 ; Kälin (1994) p. 150 ss ; Hiller (1990) p. 165 ss ; FF 2001 4000, p. 4118 (MCF, 28.02.2001).

119 Voir à ce propos FF 2001 4000, p. 4125-4126 (MCF, 28.02.2001).

120 Voir *supra* nº 41.

121 ATF 131/2005 I 442, consid. 1, *Studer et consorts* ; ATF 131/2005 I 386, consid. 3.2, *Marco Ziegler* ; ATF 131/2005 I 126, consid. 4, *Feller, Leuba et consorts* ; ATF 129/2003 I 392, consid. 2.1, *A et consorts* ; ATF 129/2003 I 185, consid. 2, *X. et Y.* Un examen libre ne s'impose que si le contenu, la portée et l'étendue des droits politiques ainsi que leur exercice sont litigieux. En revanche, l'interprétation d'autres dispositions légales ou réglementaires cantonales qui régissent un domaine déterminé ne doit être examinée par le Tribunal fédéral que sous l'angle de l'arbitraire. Voir ATF 131/2005 I 386, consid. 3.2, *Marco Ziegler* ; ATF 129/2003 I 394, consid. 2.1, *A. et consorts* ; SJ 2001 I 253, consid. 2.c, *Comité d'initiative « Sauvons nos parcs », Rémy Pagani et Germaine Kindler* (TF, 29.01.2001) ; ATF 123/1997 I 75, consid. 2, *Bäumle et consorts*. La jurisprudence a été codifiée sans changement à l'art. 95, let. d LTF. Voir FF 2001 4000, p. 4133 (MCF, 28.02.2001).

122 Voir aussi Blaise Knapp, « Le recours de droit public – Facteur d'unification des droits cantonaux et d'émiettement du droit fédéral », *in* : *Centenaire du Tribunal fédéral 1875-1975 – Les voies de recours au Tribunal fédéral*, Bâle, 1975, p. 220-221.

74. L'intervention du Tribunal fédéral a entraîné une unification des définitions de certaines notions entre les différents cantons. Ceci est particulièrement frappant en matière de référendum financier où, s'agissant notamment de la notion de dépense, la jurisprudence précise aujourd'hui que les définitions développées par le Tribunal fédéral sont applicables à tous les cantons, sauf si le droit cantonal contient une définition particulière qui s'en écarte explicitement[123]. Cet effet unificateur est également présent en matière de droit d'initiative, notamment pour les problèmes qui ne sont pas ou mal réglés dans la législation cantonale[124].

III. Le cadre institutionnel genevois

75. Le droit d'initiative interagit avec les autres institutions cantonales. Il s'agit d'un droit de proposition qui a un rapport avec le droit de référendum et la répartition des compétences entre les autorités. Une présentation sommaire du cadre institutionnel cantonal et communal genevois est dès lors un préalable nécessaire à l'examen de l'initiative genevoise.

76. Depuis la signature de l'acte d'union de la République de Genève à la Confédération suisse en mai 1815, la République et canton de Genève est l'un des cantons de la Confédération suisse (art. 1 Cst. ; art. 1, al. 1 Cst/GE)[125].

77. Les principes de l'organisation du canton figurent dans la Constitution genevoise du 24 mai 1847, qui est la plus ancienne constitution cantonale en vigueur en Suisse[126]. Il existe actuellement un large débat sur l'opportunité de la réviser afin de la mettre à jour et de moderniser les institutions du canton[127].

78. La Constitution du 24 mai 1847 étant antérieure aux anciennes Constitutions fédérales des 12 septembre 1848 et 29 mai 1874, elle n'avait pas obtenu la garantie fédérale[128]. Une mise à jour formelle au 7 novembre 1958[129]

123 ZBl 2005 238, consid. 3.2 (TF, 17.08.2004) ; ATF 125/1999 I 87, consid. 3.b, *Anjuska Weil et consorts*.

124 Kölz (1982) p. 47-48.

125 Voir RS/GE A 1 01 ; ROLG 1814-1815 p. 303.

126 Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n° 1660 ; Auer (2005) p. 409 ; Auer (1999) p. 84. Voir aussi Ruchon (1953 II) p. 37 qui constate en 1953 déjà que la Constitution adoptée par le peuple genevois le 24 mai 1847 est l'une des plus anciennes constitutions de la Suisse.

127 Voir *infra* n° 184 ss.

128 Le Constitution de 1847 a uniquement reçu la garantie de la diète fédérale en date du 27 juillet 1847. Voir Fulpius (1942) p. 156.

129 La date du 7 novembre 1958 a été choisie parce qu'elle correspond au lendemain de la publication d'un arrêté du Conseil d'Etat promulguant une loi constitutionnelle qui a encore été intégrée dans la mise à jour. Voir Beausire (1979) p. 3, n. 1.

a été approuvée par les citoyens les 6 et 7 décembre 1958[130] et la Constitution genevoise a été garantie par un arrêté fédéral du 12 juin 1959[131].

A. Les institutions cantonales

79. Le canton de Genève dispose d'une organisation classique du pouvoir dans une démocratie : le Conseil général, dénomination historique du corps électoral (1.) ; le Grand Conseil, pouvoir législatif (2.) ; le Conseil d'Etat, autorité exécutive (3.) ; et le pouvoir judiciaire (4.). Le principe de la séparation des pouvoirs est explicitement consacré à l'article 130 Cst/GE[132].

80. A teneur de l'article 1, alinéa 2 Cst/GE, la souveraineté réside dans le peuple ; tous les pouvoirs politiques et toutes les fonctions publiques ne sont qu'une délégation de sa suprême autorité. Cette déclaration, à faible portée pratique, trouve son origine dans les luttes pour la démocratie qui ont marqué l'histoire de Genève[133].

1. Le Conseil général (corps électoral)

81. Selon l'article 46 Cst/GE, le corps électoral, agissant collectivement, forme le Conseil général ; il ne délibère pas. Le Conseil général est synonyme de corps électoral.

82. L'emploi de cette notion dans le droit genevois remonte au XIV^e^ siècle[134], mais son origine « se perd dans la nuit du Moyen-âge »[135]. Composé des bourgeois de Genève, le Conseil général débattait des affaires de la cité et élisait chaque année ses représentants de manière analogue à la *Landsgemeinde* des cantons de Suisse centrale[136].

---

130 MGC 1958 III 1998 ; ROLG 1958 p. 298 et p. 301.

131 FF 1959 I p. 1433 ss et p. 1591. A propos de cette garantie, voir Töndury (2004) p. 86.

132 SJ 1999 I 161, consid. 2.a, *Union genevoise des carrossiers* (TF, 30.11.1998, pour un commentaire, voir Michel Hottelier, *PJA* 1999/3 p. 344) ; ATF 114/1988 Ia 286, *Alain Fracheboud et Jean Dunant*, consid. 5.a ; SJ 1972 465, consid. 1.b, *Comité pour une élection ouverte* (TF, 23.12.1971), consid. non publié à l'ATF 97/1971 I 676, *Comité pour une élection ouverte* ; SJ 1985 172, *N.* (CE, 14.11.1984) ; SJ 1980 505, consid. 2.c, *Regina Film SA* (TA, 23.11.1980) ; SJ 1979 389, consid. 7, *M.* (TA, 11.10.1978). Voir aussi Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n° 1726 ; Battelli / Huber / Secretan (1957) p. 467-468 et, pour les relations entre le Conseil d'Etat et le pouvoir judiciaire, Blaise Knapp, *Exécutif et judiciaire à Genève*, Genève, 1978.

133 Voir *infra* n° 152 ss. Sur le sujet spécifique de la souveraineté du peuple, voir Maurice Battelli, « La notion de souverainetés du peuple dans les constitutions genevoises du XIX^e^ siècle », *in* : *Demokratie und Rechtstaat, Festschrift zum 60. Geburstage von Prof. Dr. Zaccaria Giaccometti*, Zurich, 1953, p. 10 ss.

134 Dufour (2001) p. 23 ; Giraux (1993) p. 286 ; Beausire / Stoller (1987) p. 5.

135 Fazy (1890) p. 20.

136 Braun (2006) p. 96 ; Dufour (2001) p. 23 ; Fazy (1890) p. 20.

83. Aujourd'hui, le Conseil général est composé des citoyens et citoyennes suisses, âgés de dix-huit ans révolus, domiciliés dans le canton, qui jouissent de leurs droits politiques et qui ne les exercent pas dans un autre canton (art. 1, let. a LEDP). Les Suisses et les Suisses de l'étranger peuvent, à certaines conditions et s'ils en font la demande, être électeurs en matière cantonale (art. 1, let. b LEDP).

84. Le Conseil général est compétent pour nommer le pouvoir exécutif (art. 47, al. 1 ; art. 102, al. 1 Cst/GE), élire les députés du Grand Conseil (art. 70 Cst/GE) et les représentants au Conseil des Etat (art. 51, al. 1 Cst/GE et art. 150, al. 3 Cst.), demander et se prononcer sur un référendum facultatif (art. 53 ss Cst/GE), adopter les actes soumis au référendum obligatoire (art. 53A Cst/GE), lancer et se prononcer sur une initiative populaire (art. 64 ss Cst/GE), ainsi que pour élire les magistrats du pouvoir judiciaire (art. 132, al. 1 Cst/GE) et de la Cour des comptes (art. 47, al. 1 Cst/GE).

2. Le Grand Conseil

85. Le pouvoir législatif est exercé par le Grand Conseil, composé de cent membres élus par le Conseil général d'après le principe de la représentation proportionnelle tempéré par un quorum de 7% (art. 70 Cst/GE)[137]. Le territoire cantonal forme une seule circonscription et le Grand Conseil est renouvelé intégralement tous les quatre ans (art. 71, al. 1 Cst/GE). Tous les citoyens qui jouissent de leurs droits électoraux sont éligibles (art. 72 Cst/GE)[138].

86. En comparaison intercantonale, le Grand Conseil se caractérise par une taille (nombre de sièges) raisonnable ainsi que par une activité très intense du plénum et de ses diverses commissions[139]. En 2005, le Grand Conseil a tenu pas moins de 69 séances plénières représentant 145 heures de séances où il a traité 1184 objets, dont 5 initiatives populaires, 484 projets de loi, 156 motions, 121 pétitions ainsi que 95 interpellations urgentes écrites. Il a

---

137 Pour une présentation du mode de décompte des votes d'une élection au Grand Conseil, voir SJ 2006 I 533, *Alliance de gauche et consorts* (TF, 8.05.2006).

138 Pour une présentation de l'histoire du Grand Conseil et de l'élection de cet organe de 1892 à 1985, voir Beausire / Stoller (1987). Pour une présentation plus générale du Grand Conseil, voir Pierre Pittard, « Le pouvoir législatif à Genève à travers les siècles », *Annexe au Mémorial du Grand Conseil* 1985 p. 1 ss. A teneur de la Constitution, les députés doivent être choisis parmi les électeurs laïques du canton (art. 72 Cst/GE). Une telle limitation est cependant contraire à la Constitution fédérale. Voir ATF 114/1988 Ia 395, *F. X.* Comparer avec RDAF 1975 275, *Corthay* (TA, 11.06.1975) qui admet encore que les candidats au poste de maire devaient être choisis parmi les électeurs laïcs de la commune.

139 Sciarini (2003) p. 1 et p. 5 ss. Pour une comparaison intercantonale du nombre de députés, voir Nicolas Schmitt, « La diminution du nombre de députés dans les parlements cantonaux », *Bulletin de législation* 1997/1 p. 9 ss et le tableau reproduit dans Ulrich Klöti, « Kantone und Gemeinden », *in* : Klöti / Knopefel / Kriesi / Linder / Papadopoulos, *Handbuch der Schweizer Politik*, Zurich, 2002, 3e éd., p. 400.

en outre procédé à 49 élections[140]. Quant aux commissions parlementaires, au nombre de 26, elles ont siégé 685 fois en 2005[141]. Comme au niveau fédéral et dans les autres cantons, le Grand Conseil est peu représentatif de la composition sociologique de la population cantonale : les jeunes, les personnes âgées et les femmes[142] sont sous-représentés alors que les universitaires, les indépendants et les personnes employées dans une association politique sont surreprésentés[143].

87. Le Grand Conseil est notamment chargé d'adopter les projets de loi (art. 78 Cst/GE), y compris constitutionnelle (art. 179, al. 1 Cst/GE), de voter le budget (art. 81 Cst/GE), de se prononcer sur les impôts, les dépenses, les emprunts et les aliénations du domaine public (art. 80 Cst/GE), d'accorder la grâce (art. 77 Cst/GE), ainsi que d'approuver l'aliénation des immeubles qui sont propriété privée des collectivités publiques (art. 80A Cst/GE)[144]. Certaines de ces compétences seront approfondies lors de l'examen de l'objet de l'initiative législative cantonale, qui ne peut porter que sur des objets relevant de la compétence des députés[145].

88. Les membres du Grand Conseil disposent du droit d'initiative et peuvent proposer des projets de loi, des propositions de résolution, des motions, des demandes d'interpellation ou des questions écrites (art. 89 Cst/GE). La forme des délibérations et le déroulement des séances du Grand Conseil sont déterminés dans une loi (art. 100 Cst/GE) fréquemment modifiée, la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC)[146].

---

140 Rapport de gestion du Conseil d'Etat de la République et canton de Genève pour l'année 2005, Genève, 2006, p. 433.

141 Rapport de gestion du Conseil d'Etat de la République et canton de Genève pour l'année 2005, Genève, 2006, p. 434.

142 A ce propos voir Direction du Service du Grand Conseil, *Note sur la représentation des femmes au sein du Grand Conseil de la République et canton de Genève (1961-2005)*, Genève, 2006 ; « Les femmes « ne sont pas des politiciens comme des autres » », FAO du 23 septembre 2005 ; Service pour la promotion de l'égalité entre homme et femme, *Pressons Mesdames ! Enquête sur la visibilité des candidats dans la presse genevoise de 1961 à 1981*, Genève, 2005.

143 Sciarini (2003) p. 1 et p. 12 ss. La surreprésentation des personnes employées dans des associations politiques peut être mise en parallèle avec la professionnalisation de la charge parlementaire. Sur ce sujet particulier, voir Wolf Linder / Heidi Z'graggen, *Professionalisierung der parlamente im internationalen Vergleich, Studie im Auftrag der Parlamentsdienste der Schweizerischen Bundesversammlung*, Berne, 2004.

144 Voir ATF 106/1980 Ia 389, *Chevalley*.

145 Voir *infra* n° 358 ss.

146 Sur le Grand Conseil, voir *Vade-mecum, I-Grand Conseil – Mode d'emploi* ; *Vade-mecum, II-La fonction de député* ; *Vade-mecum, III-Le député membre de commission*, brochures éditées par le Service du Grand Conseil de la République et canton de Genève, Genève, 2005. Sur l'élection du Président du Grand Conseil, voir Pierre Stoller, « L'élection du Président du Grand Conseil », *Annexe au Mémorial du Grand Conseil* 1988, p. 1 ss. Sur le Mémorial du Grand Conseil, voir Anne Schmutz, Pierre Beausire, Pierre Stoller, « Le Mémorial du Grand Conseil et ses rédacteurs », *Annexe au Mémorial du Grand Conseil* 1989, p. 1 ss.

89. A noter que dans un ouvrage véhiculant une vision idéaliste – voire utopiste – de la séparation des pouvoirs, un journaliste et un député genevois ont exposé que le Grand Conseil genevois avait perdu la maîtrise du pouvoir face au pouvoir judiciaire et à l'administration, qui était devenue toute puissante[147].

3. Le Conseil d'Etat

90. Le pouvoir exécutif est exercé par le Conseil d'Etat, composé de sept membres (art. 101 Cst/GE), élus tous les quatre ans par le Conseil général selon le système majoritaire (art. 102 Cst/GE). Sont éligibles les électeurs de vingt-sept ans révolus (art. 104 Cst/GE).

91. Les Conseillers d'Etat assistent aux séances du Grand Conseil et ont le droit de prendre part aux discussions, de présenter des projets de lois et des amendements ainsi que de faire toute proposition (art. 90 Cst/GE).

92. Selon le Tribunal fédéral, le Conseil d'Etat dirige la collectivité[148]. A teneur de la Constitution, il promulgue et exécute les lois en prenant à cet effet les règlements et arrêtés nécessaires (art. 116 Cst/GE)[149], présente le budget au Grand Conseil (art. 117, al. 1 Cst/GE), lui rend compte de l'administration et des finances (art. 117, al. 2 Cst/GE), dirige l'administration (art. 118, al. 1 Cst/GE), nomme et révoque les fonctionnaires (art. 120 Cst/GE), veille au bon fonctionnement des autorités inférieures (art. 122 Cst/GE), et édicte les règlements de police (art. 125 Cst/GE)[150]. Il est par ailleurs chargé des relations extérieures du canton (art. 128 Cst/GE).

---

147 Gautier / Praplan (2006).

148 ATF 121/1995 I 252, consid. 2, *Alliance de gauche et consorts*. Voir aussi ATF 132/2006 I 104, consid. 4.1, *Thierry Clément*.

149 Voir SJ 1999 I 161, consid. 2, *Union genevoise des carrossiers* (TF, 30.11.1998 ; pour un commentaire, voir Michel Hottelier, *PJA* 1999/3 p. 344) ; SJ 1998 489, consid. 4.c-d, *Fédération des taxis indépendants de Genève, Salvador Perez et Isidore Guarino* (TF, 18.12.1997) ; ATF 97/1971 I 676, consid. 2, *Comité pour une élection ouverte* ; SJ 1985 172, *N.* (CE, 14.11.1984) ; SJ 1974 41, consid. 4, *Groupe d'habitants des Eaux-Vives et Delle Corraz* (TA, 11.09.1973) ; Auer (1991) p. 153 ; Auer (1981) p. 292 ; Haenni (1971) p. 46 ss.

150 Voir ATF 114/1988 Ia 286, *Alain Fracheboud et Jean Dunant* (sur cet arrêt, voir Jean Dunant, *Livre blanc, Blanc-seing donné par le Tribunal fédéral au Conseil d'Etat genevois avec le prétexte de soumettre à autorisation les armes à rechargement semi-automatique*, Genève, 1989. Ce pamphlet a l'intérêt de reproduire tous les actes de procédure ayant conduit à l'arrêt du Tribunal fédéral) ; ATF 111/1985 Ia 231, consid. 5.a, *Rolf Himmelberger* ; ATF 101/1975 Ia 473, consid. 4, *R. et consorts* ; ATF 100/1974 Ia 189, consid. 4, *Feuz* ; Plädoyer 1989/4 60, *C.* (CJ, 24.04.1989) ; SJ 1980 505, consid. 3-4, *Regina Film SA* (TA, 23.11.1980) ; RDAF 1979 215, consid. 5, *Rex Film SA* (TA, 7.05.1977) ; RDAF 1976 68, *P.* (TA, 4.02.1976 ; SJ 1976 205, consid. 5, *Rex Film SA* (TA, 7.05.1975) ; Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n° 1679 ; Auer (1991) p. 155 ss ; Auer (1981) p. 295 ss. Voir aussi ATF 103/1977 Ia 169, *Petitpierre*.

4. Le pouvoir judiciaire

93. A Genève, il existe des tribunaux en matière civile, pénale et administrative (art. 131 Cst/GE)[151], dont la liste figure à l'article 1 LOJ[152]. Les magistrats sont élus tous les six ans par le Conseil général selon le système majoritaire (art. 132, al. 1 et 2 Cst/GE)[153]. L'élection des juges prud'hommes et le remplacement des postes vacants relèvent de la compétence du Grand Conseil (art. 132, al. 1 et al. 4 Cst/GE). En pratique, les élections sont majoritairement tacites[154].

B. Les communes genevoises

1. Généralités

94. La réglementation sur les communes figure dans la Constitution (art. 144 ss Cst/GE) et dans la loi sur l'administration des communes (art. 1 ss LAC). Le canton de Genève est subdivisé en quarante-cinq communes (art. 1 LAC). Selon le texte de la Constitution, la plus grande d'entre elle, la Ville de Genève, est soumise à une réglementation spécifique (art. 154 ss Cst/GE). En 1984, cette particularité a été abandonnée lors de la révision de la loi sur l'administration des communes, car le législateur a considéré que « toutes les communes ont à résoudre des problèmes de nature semblable et doivent être soumises à la même réglementation. »[155]

95. Ni la Constitution, ni la loi ne contiennent une définition des communes[156]. L'article 1, alinéa 2 LAC précise uniquement qu'il s'agit de corporations de droit public. C'est donc la doctrine qui s'est attelée à définir cette notion, exposant qu'il s'agit d'une « collectivité publique à caractère territorial,

---

151 Sur la notion de tribunaux en matière administrative, voir ATF 130/2004 I 366, *B.* ; ATF 130/2004 I 226, *Dobler* ; RDAF 2005 I 76, *Dobler* (TA, 30.03.2004) ; RDAF 2005 I 91, *P.* (TCAS, 14.06.2004) ; Grodecki (2005), en particulier p. 45.

152 Voir SJ 1999 I 49, consid. 2, *X.* (TF, 8.07.1998).

153 Voir ATF 130/2004 I 106, *Dobler*.

154 Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n° 710. Pour une présentation et une critique de l'élection des juges par le corps électoral – avec une large présentation de la pratique genevoise –, voir Pierre-Christian Weber, « L'élection des juges, Du noyau aux confins de la démocratie », *in* : *L'indipendeza del giudice nell'ambitio della procedura di elezione*, Bâle, Genève, Munich, 2004, p. 15 ss, en particulier p. 26 ss ; Pierre-Christian Weber, « Les noces barbares du juge et de la politique, Notes sur un album de famille », *Justice in the World* 10/2002 p. 59 ss, en particulier p. 61 ss. Sur les risques de la « politisation » de la magistrature, voir aussi Plädoyer 2006/4 p. 59.

155 MGC 1981 III 2255, p. 2287 (PL/CE).

156 Reiser (1998) p. 35.

exerçant au niveau local un pouvoir de puissance publique décentralisé, sous la surveillance de la collectivité supérieure. »[157]

96. Le droit fédéral garantit l'autonomie communale dans les limites fixées par le droit cantonal (art. 50, al. 1 Cst.). D'après la jurisprudence, une commune est autonome dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de façon exhaustive, mais qu'il laisse en tout ou en partie dans la sphère communale en conférant aux autorités municipales une appréciable liberté de décision[158]. Une telle liberté peut trouver place tant dans l'exercice de compétences normatives que dans l'application du droit cantonal ou fédéral[159]. L'existence et l'étendue de l'autonomie communale dans une matière concrète sont déterminées par la constitution et la législation cantonales[160], voire, exceptionnellement, par le droit cantonal non écrit et coutumier[161].

97. Le 1er juin 2005, la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985 est entrée en vigueur en Suisse[162]. Elle contient des principes d'ordre politique, administratif et financier qui garantissent aux collectivités locales une gestion aussi autonome que possible des affaires communales[163]. Le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et, autant que possible, dans la constitution (art. 2). Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leur population, une part importante des affaires publiques (art. 3). Il est précisé que les compétences de base des collectivités locales sont fixées par la constitution ou par la loi (art. 4, al. 1).

---

157 Dahinden (1979) p. 42. Voir aussi Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) nº 230 ; Häfelin / Müller / Uhlmann (2006) nº 1356 ; Seiler (2001) nºs 3-4 ; Reiser (1998) p. 35-36 ; Glaus (1984) p. 45.

158 ZBl 2006 478, consid. 2.1 (TF, 1.06.2005) ; ATF 131/2005 I 91, consid. 2, *Munizipalgemeinde Ausserbinn* ; RDAF 2004 I 114, consid. 3, *Commune de Mont-sur-Lausanne* (TF, 3.07.2003) ; ATF 129/2003 I 313, consid. 5.2, *Commune municipale de N* ; SJ 2003 199, consid. 2.1, *Ville de Genève* (TF, 28.10.2002). Voir aussi ATF 129/2003 I 410, consid. 2.1, *Gemeinde Tujetsch* ; ATF 128/2002 I 3, consid. 2.a, *Gemeinde Arosa* et les références citées. Ce dernier arrêt précise que la jurisprudence rendue avant l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution du 18 avril 1999 est toujours valable. La définition jurisprudentielle est constante depuis l'ATF 93/1967 I 154, consid. 5, *Gemeinde Volketswil*.

159 ZBl 2006 478, consid. 2.1 (TF, 1.06.2005) ; ZBl 2004 157, consid. 2.2 (TF, 16.05.2003) ; ATF 129/2003 I 410, consid. 2.1, *Gemeinde Tujetsch* ; ZBl 2003 541, consid. 2.1 (TF, 7.07.2003) ; ATF 128/2002 I 136, consid. 2.1, *Politische Gemeinde St. Gallen et Y.* ; ATF 128/2002 I 3, consid. 2.a, *Gemeinde Arosa* et les références citées.

160 ATF 131/2005 I 91, consid. 2, *Munizipalgemeinde Ausserbinn* ; ATF 129/2003 I 410, consid. 2.1, *Gemeinde Tujetsch* ; Seiler (2001) nº 43 ss.

161 RDAF 2004 I 114, consid. 3, *Commune de Mont-sur-Lausanne* (TF, 3.07.2003) ; SJ 2003 199, consid. 2.1, *Ville de Genève* (TF, 28.10.2002).

162 RO 2005 p. 2391 et p. 2393 ss ; RS 0.102.

163 FF 2004 71, p. 75 (MCF, 19.12.2003).

98. Conformément au mécanisme prévu à l'article 12, alinéa 2 de la Charte, la Confédération n'a pas ratifié toutes les dispositions de cet instrument international. Le but était d'éviter que certaines règles soient directement applicables et qu'une commune puisse s'en prévaloir en justice[164]. La Charte ne devrait dès lors pas avoir une portée plus étendue que l'article 50, alinéa 1 Cst.

99. Il ressort des éléments qui précèdent que la portée concrète de l'autonomie des communes relève du droit cantonal. C'est donc le droit genevois qui va en fixer l'étendue.

100. L'autonomie des communes genevoises est garantie par l'article 2 LAC. Selon cette disposition, elle s'exerce dans les limites de l'ordre juridique et plus particulièrement des compétences cantonales et fédérales, ainsi que du pouvoir de surveillance auquel la commune est soumise. En pratique, les communes genevoises sont principalement chargées d'exécuter le droit cantonal et bénéficient avant tout de compétences administratives[165]. A noter qu'un principe non écrit du droit constitutionnel genevois semble interdire au canton d'« imposer aux communes des obligations dépassant leurs possibilités et risquant de les désorganiser »[166].

101. En comparaison intercantonale, les communes genevoises ne bénéficient que d'une autonomie fort réduite[167], même si la coordination entre le canton et la commune se renforce depuis les années 1960[168]. Pour le surplus, nous étudierons certains aspects de cette autonomie lorsque nous examinerons les éléments susceptibles de faire l'objet d'une initiative municipale[169].

---

164 FF 2004 71, p. 79 ss (MCF, 19.12.2003).

165 Hug (2001) p. 108 expose que « l'organisation cantonale s'arroge le quasi-monopole de la gestion publique, ne déléguant que parcimonieusement l'exécution de certaines tâches aux communes, sous un contrôle étroit. »

166 Voir ATF 88/1962 I 248, consid. IV, *Dafflon*. Sur ce principe, voir Huber / Patry (1962) p. 430 : « Certes, la constitution genevoise ne contient aucune disposition interdisant expressément au législateur d'imposer au[x] communes des tâches extraordinaires et au-dessus de leurs forces. Mais on doit admettre comme principe non écrit du droit constitutionnel genevois en matière communale, que l'Etat ne peut pas trop demander aux communes lorsqu'il leur confie des tâches nouvelles et qu'il doit éviter de les exposer aux dangers d'une désorganisation administrative, de la pénurie chronique de personnel et du désordre financier. On peut citer, à cet égard, l'article 28 de la loi sur l'administration des communes, dont l'esprit paraît confirmer ce principe. »

167 Auer / Micotti / Bützer (2003) p. 29 ; Reiser (1998) p. 88 ss ; Meyer / Devouassoux (1997) p. 131 ; Moor (1992) p. 160 ; Weibel (1990) p. 67-68 ; Auer (1987) n° 442 ; Favre (1985) p. 292 ; Favre (1977) p. 265 ; Baettig (1974) p. 32 et p. 46 ; Buclin (1950) p. 94 ; Giacometti (1941) p. 77. Voir toutefois Fazy (1906) p. 83, selon qui les communes genevoises jouissent d'une grande indépendance. Cette constatation a été faite sur une organisation proche de la situation actuelle. Pour une comparaison des compétences des communes en Suisse, voir en dernier lieu Stéphane Grodecki, « Compétences communales – Comparaison intercantonale », *in* : Tanquerel / Bellanger (éd), *L'avenir juridique des communes*, Genève, Bâle, Zurich, 2007.

168 Voir Hug (2001).

169 Voir *infra* n° 610 ss.

102. S'agissant du domaine particulier des droits politiques, il faut relever que le Tribunal fédéral a jugé qu'il était douteux que les communes genevoises jouissent d'une autonomie en matière d'élections et de votations[170]. L'intégralité de la réglementation figure en effet dans la Constitution genevoise et dans des lois cantonales.

103. Relevons enfin que les communes genevoises connaissent une organisation tripartite[171], profondément marquée par le droit français[172]. Leurs organes sont composés du corps électoral, d'un Conseil municipal (parlement communal) et d'un Conseil administratif (exécutif communal), respectivement d'un Maire et de ses deux adjoints en fonction de la taille de la commune[173]. Elles sont par ailleurs soumises à une surveillance étendue du Conseil d'Etat (art. 61 ss LAC).

2. *Le corps électoral communal*

104. Le corps électoral communal est composé des citoyens et des citoyennes jouissant de leurs droits politiques qui sont domiciliés dans la commune (art. 3 LEDP).

105. Depuis l'adoption par le Conseil général, le 24 avril 2005, de l'initiative cantonale « J'y vis, J'y vote : la cadette, droit de vote communal des étrangers » (IN 121)[174] – et son entrée en vigueur le 2 juin 2005[175] –, les ressortissants étrangers qui ont leur domicile légal en Suisse depuis huit ans au moins disposent également du droit de voter et de signer des initiatives et des référendums en matière communale à leur lieu de domicile (art. 42, al. 1 Cst/GE ; art. 3 LEDP). Cet élargissement a entraîné une augmentation du corps électoral de plus de 30%, cet effet étant particulièrement marqué dans les communes urbaines[176].

---

170 Arrêt TF du 9 février 1983 dans la cause P 81/82, *Ville de Genève*, consid. 2.c. Dans cet arrêt, le Tribunal fédéral admet toutefois que les communes genevoises disposent d'une autonomie dans la rédaction du message explicatif qui accompagne le matériel de vote. Elles disposent en outre d'une autonomie lorsqu'elles examinent la validité d'une initiative municipale. Voir Arrêt TF du 20 novembre 1985 dans la cause P 191/85, *Ville de Genève*, consid. 2.b. Voir également *infra* n° 1493.

171 Favre (1985) p. 294. Voir sur cette notion Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n° 248 ; Häfelin / Müller / Uhlmann (2006) n° 1418 ss ; Seiler (2001) n° 29 ; Hangartner / Kley (2000) n° 2427 et n° 2433-2444 ; Moor (1992) p. 175.

172 Hug (2001) p. 107-108 ; Reiser (1998) p. 25 ss ; Favre (1985) ; MGC 1981 II 2255, p. 2283 ss (PL/CE).

173 L'art. 3 LAC, qui mentionnent comme organes communaux le Conseil municipal et le Conseil administratif ou le Maire et ses deux adjoints, est à cet égard imprécis.

174 FAO du 29 avril 2005.

175 ROLG 2005 p. 572-573.

176 Communiqué de presse n° 45 de l'Office cantonal de la statistique du 27 octobre 2006, Communes genevoises : qui sont les nouveaux électeurs ?, disponible sur *ftp://ftp.geneve.ch/statistique/*

106. Le corps électoral communal est compétent pour élire le Conseil municipal (art. 147 ss Cst/GE) et l'exécutif municipal (art. 152 Cst/GE), ainsi que pour lancer et voter sur des référendums facultatifs (art. 59 ss Cst/GE), ou des initiatives populaires (art. 68A ss Cst/GE).

3. Le Conseil municipal

107. La composition du Conseil municipal est fixée en fonction du nombre d'habitants d'une commune (art. 149, al. 1 Cst/GE ; art. 5 LAC). Le nombre des conseillers municipaux varie ainsi entre neuf membres dans les communes de 600 habitants et moins et quatre-vingts membres en Ville de Genève (art. 5 LAC).

108. Les Conseillers municipaux doivent être choisis parmi les électeurs de la commune (art. 149, al. 2 Cst/GE). Il ne s'agit cependant que des citoyennes et des citoyens qui ont le droit de vote au sens de l'article 3 LAC[177]. Les étrangers ne disposent que du droit de vote (art. 42 Cst/GE), et non de celui d'éligibilité[178].

109. Les prérogatives du Conseil municipal sont mentionnées aux articles 29, 30 et 30A LAC. Il dispose de fonctions délibératives et consultatives (art. 29, al. 1 LAC). Les premières s'exercent par l'adoption d'une délibération soumise au référendum facultatif (art. 59 à 63 Cst/GE)[179] et sont détaillées à l'article 30 LAC. Les secondes font l'objet d'une résolution, d'un avis ou d'une proposition non soumis au droit de référendum (art. 29, al. 3 LAC). Les attributions délibératives et consultatives du Conseil municipal doivent ainsi être distinguées au regard de l'absence ou de l'existence du droit du référendum[180].

---

compresse/2006/geneve_cp_2006_45.pdf (état du lien Internet au 4 mai 2007 Il ressort également de ce document que le taux de participation des ressortissants étrangers a été moins élevé que celui des résidents d'origine suisse lors de trois votations communales qui ont eu lieu dans les communes de Chancy, Lancy et en Ville de Genève le 22 octobre 2006. Il en a été de même lors des élections municipales de mars 2007 (voir le communiqué de presse de l'Office cantonal de la statistique du 13 avril 2007 : Elections municipales de mars 2007 : 27,2% des résidents étrangers appelés à participer se sont mobilisés, disponible sur *ftp://ftp.geneve.ch/statistique/compresse/2007/geneve_cp_2007_10.pdf* (état du lien Internet au 4 mai 2007).

177 Voir *supra* n° 104.

178 L'initiative « J'y vis, j'y vote : l'aînée, droits de vote et d'éligibilité communaux des résidents étrangers » (IN 122) a en effet été refusée par le Conseil général le 24 avril 2005. Voir FAO du 29 avril 2005.

179 Voir *infra* n° 142 ss.

180 ACE du 14 octobre 1987 dans la cause *R. et Parti socialiste de Veyrier*, consid. 8.b (rés. *in* : SJ 1988 289, 291, n° 3).

110. L'article 30, alinéa 1 LAC contient une énumération des attributions du Conseil municipal sujettes à délibération qui peuvent être classées en six catégories[181] :

- les compétences financières et la gestion du patrimoine communal (art. 30, al. 1, let. a à l et v et art. 35, al. 2 LAC) ;
- l'aménagement du territoire (art. 30, al. 1, let. m à s et z LAC) ;
- la collaboration intercommunale et les sociétés d'intérêt municipal (art. 30, al. 1, let. t et u LAC) ;
- le statut du personnel communal (art. 30, al. 1, let. w LAC) ;
- les naturalisations (art. 30, al. 1, let. x LAC) ;
- la validité des initiatives populaires municipales (art. 30, al. 1, let. y LAC).

111. Depuis l'entrée en vigueur de l'article 30, alinéa 2 LAC le 19 mai 2001[182], le Conseil municipal peut également adopter, sous forme de délibération, des règlements ou des arrêtés de portée générale qui régissent les domaines relevant de la compétence des communes. Le législateur entendait ainsi attribuer au Conseil municipal la plénitude des compétences délibératives[183].

112. Antérieurement à l'adoption de l'article 30, alinéa 2 LAC, le Conseil d'Etat[184] et Reiser[185] ont mis en doute la nature d'organe législatif du Conseil municipal. Depuis l'entrée en vigueur de cette disposition, le Conseil municipal peut néanmoins être qualifié d'organe législatif communal. L'article 30, alinéa 2 LAC permet en effet aux communes genevoises d'adopter une « législation » communale[186]. Il faut néanmoins admettre que cette autorisation a une portée limitée, car les domaines susceptibles de faire l'objet d'une réglementation générale sont fortement restreints par le droit cantonal.

113. Selon le Conseil d'Etat, l'article 30 LAC ne se limite pas à attribuer des compétences au Conseil municipal, mais il impose la forme de la délibération lorsque cet organe est appelé à se prononcer à propos des objets énumérés dans cette disposition. Dans une telle hypothèse, le Conseil municipal doit délibérer et ne peut adopter ces objets au moyen de ses fonctions

---

181 Pour une autre classification, voir Reiser (1998) p. 130.

182 ROLG 2001 I p. 336 ss ; MGC 1998 IV 3326 ; MGC 2001 II 1851.

183 MGC 1998 IV 3326 (PL).

184 ACE du 14 octobre 1987 dans la cause *R. et Parti socialiste de Veyrier*, consid. 9.b (rés. *in* : SJ 1988 289, 291, n° 3).

185 Reiser (1998) p. 134 ss.

186 Il s'agit d'un cas d'autorisation expresse d'adopter une « législation » communale. Voir à ce propos Corvini (1999) p. 122 ss. Sur la notion et la portée de la « législation » communale, voir Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n° 1682 ss ; Häfelin / Müller / Uhlmann (2006) n°s 157-160 ; Tschannen / Zimmerli (2005) p. 94 ; Moor (1992) p. 171 ss ; et, en particulier, Yvo Hangartner, « Rechtsetzung durch Gemeinden », *in* : Lagianut / Geigen / Hangartner / Höhn (éd.), *Aktuelle Probleme des Staats- und Verwaltungsrecht, Festschrift für Otto K. Kaufmann*, Berne et Stuttgart, 1989, p. 209 ss.

consultatives[187]. Il ne peut toutefois adopter des délibérations que dans les domaines énumérés à l'article 30 LAC qui relèvent de la sphère de la compétence de la commune[188]. En revanche, lorsqu'il entend se prononcer sur un domaine hors d'une compétence communale, le Conseil municipal doit impérativement adopter une résolution, un avis ou une proposition au sens de l'article 29, alinéa 3 LAC.

114. Quant aux fonctions consultatives, elles prennent la forme d'une résolution, d'un avis ou d'une proposition non soumis au référendum (art. 29, al. 3 LAC ; art. 12 RALAC). Elles sont énumérées à l'article 30A LAC et ont principalement pour objet des préavis en matière d'aménagement du territoire (art. 30A, al. 1, let. a à f et 30A, al. 2 LAC) ainsi que des nominations (art. 30A, al. 3 LAC).

4. L'exécutif municipal

115. En fonction de la taille de la commune, le pouvoir exécutif municipal est exercé par un Conseil administratif ou par un Maire et ses deux adjoints. Dans les communes de plus de 3'000 habitants, l'administration municipale est confiée à un Conseil administratif de trois membres élus par l'ensemble des électeurs de la commune (art. 146, al. 1 Cst/GE ; art. 39, let. b LAC). En Ville de Genève, le Conseil administratif est toutefois composé de cinq membres (art. 155, al. 1 Cst/GE ; art. 39, let. a LAC). Dans les autres communes, l'administration municipale relève d'un Maire et de deux adjoints élus par le corps électoral (art. 146, al. 2 Cst/GE ; art. 39, let. c LAC).

116. Selon le Tribunal fédéral, l'exécutif municipal est chargé de diriger la collectivité[189]. Ses attributions sont énumérées à l'article 48 LAC. Il s'agit, d'une part, de la gestion courante de la commune et de l'exécution des délibérations du Conseil municipal[190]. L'exécutif municipal agit, d'autre part, comme un intermédiaire privilégié entre le canton et les communes[191].

---

187 ACE du 14 octobre 1987 dans la cause *R. et Parti socialiste de Veyrier*, consid. 9.c (rés. *in* : SJ 1988 289, 291, n° 3).

188 ACE du 14 octobre 1987 dans la cause *R. et Parti socialiste de Veyrier*, consid. 11.a (rés. *in* : SJ 1988 289, 291, n° 3).

189 ATF 121/1995 I 252, consid. 2, *Alliance de gauche et consorts*. Voir aussi ATF 132/2006 I 104, consid. 4.1, *Thierry Clément*.

190 Favre (1985) p. 291.

191 Favre (1985) p. 292 considère même que l'exécutif municipal agit comme un représentant du canton dans la commune. Voir aussi dans un sens similaire Pierre Louis Manfrini / Nicolas Wisard, *Avis de droit de 21 juillet 2005 relatif à la compétence des magistrats communaux d'annuler les amendes d'ordre en matière de circulation routière*, non publié, qui exposent que les membres de l'exécutif municipal sont réputés avoir un « double statut », à savoir un rôle de direction politique et de représentation de la collectivité qui les a choisis ainsi qu'un rôle d'exécutant des lois assimilables à celui des fonctionnaires.

5. La surveillance des communes

117. Toutes les communes genevoises sont placées sous la surveillance du Conseil d'Etat (art. 61 LAC), qui est plus particulièrement exercée par le département du territoire (art. 61 LAC ; art. 1, al. 1 RALAC).

118. Le Conseil d'Etat et le département du territoire disposent, d'une part, d'un pouvoir de contrôle, élément essentiel de la surveillance de l'Etat, et, d'autre part, d'un pouvoir de sanction[192].

119. Spécificité genevoise[193], chaque délibération du Conseil municipal doit être transmise au département du territoire (art. 66 LAC). Le Conseil d'Etat a l'obligation d'annuler toute délibération qui viole la loi (art. 67 LAC)[194]. En raison de leur importance, certaines délibérations relatives au budget et au compte budgétaire annuel de la commune, à l'émission d'emprunts, à la disposition de biens fonciers[195] ainsi qu'à diverses opérations ayant trait au domaine public communal doivent être approuvées par le département du territoire, ou le Conseil d'Etat, avant de pouvoir devenir exécutoires (art. 68 et 70 LAC)[196].

120. Le contrôle des délibérations ne devrait pas pouvoir s'effectuer en opportunité[197]. La position de la doctrine n'est toutefois pas unanime[198]. Par ailleurs, le Tribunal fédéral a jugé que l'approbation d'une délibération par le Conseil d'Etat « paraissait » pouvoir se faire avec un plein pouvoir de cognition[199]. Se fondant sur cet arrêt, le Tribunal administratif semble

192 Reiser (1998) p. 108-109.

193 Genève est le seul canton suisse à prévoir une telle obligation. Voir Favre (1985) p. 293 et Favre (1977) p. 265.

194 Voir pour un exemple l'ACE du 1er juillet 1998 relatif à la délibération du Conseil municipal de la Ville de Genève du 14 mai 1997 modifiant le statut du personnel de la Ville de Genève et le statut du personnel du service d'incendie et de secours où le Conseil d'Etat a annulé une clause dudit statut pour contrariété au droit cantonal.

195 Voir le refus d'approbation du Conseil d'Etat pour la vente d'un immeuble, qui a été annulé par le Tribunal administratif : SJ 2006 I 454, *Commune de Vandœuvres* (TA, 10.01.2006).

196 Voir pour un exemple l'ACE du 22 décembre 1997 refusant l'approbation de la délibération du Conseil municipal de la Ville de Genève du 15 décembre 1997 relative au budget de la Ville de Genève 1998, motif pris du déficit prévu de manière contraire à l'art. 77, al. 1 LAC qui impose l'équilibre financier (budgétaire) aux communes. A noter qu'en août 2006, le Service de surveillance des communes a toutefois accepté que la Ville de Genève adopte un budget 2007 déficitaire.

197 Sauf bien entendu si une loi spéciale le prévoit. C'est notamment le cas lors de l'approbation par le Conseil d'Etat d'un plan d'utilisation du sol adopté par une commune (art. 15D, let. c LExt *cum* art. 33, al. 3, let. b LAT).

198 Reiser (1998) p. 110 fait une distinction entre les cas où un contrôle de l'opportunité est admissible et ceux où il est exclu ; pour Häfelin / Müller / Uhlmann (2006) n° 1430, il faudrait déterminer ce pouvoir de cas en cas ; pour Moor (1992) p. 184 il faut se référer à la finalité poursuivie par la législation cantonale ; Dill (1984) p. 210 ss, enfin, fait dépendre le contrôle de l'opportunité de l'autonomie de la commune dans un domaine.

199 ATF 103/1977 Ia 152, consid. 2.b, *Geneux, Pasteur, Anken et consorts*.

également admettre que le contrôle des délibérations puisse s'effectuer en opportunité[200].

121. Dans sa jurisprudence, rendue sur recours, le Conseil d'Etat a exclu d'examiner l'opportunité d'un acte communal, car il ne dispose par d'un pouvoir hiérarchique sur les communes[201]. Cette restriction du pouvoir de cognition du Conseil d'Etat doit également être appliquée au contrôle ou à l'approbation des délibérations. Les communes sont en effet des corporations de droit public (art. 1, al. 2 LAC) qui ne sont pas soumises au pouvoir hiérarchique des autorités cantonales[202]. Il semble d'ailleurs que cette exclusion du contrôle en opportunité soit majoritairement la règle en pratique[203].

122. Le Conseil d'Etat dispose aussi d'un pouvoir de sanction à l'égard du Conseil municipal comme organe (art. 79 ss LAC) et à l'endroit des Conseillers administratifs, maires et adjoints, à titre individuel (art. 82 ss LAC)[204].

---

200 SJ 2006 I 454, consid. 4.b, *Commune de Vandœuvres* (TA, 10.01.2006).

201 SJ 1997 437, 459, n° 102, *M.* (CE, 3.07.1996) ; SJ 1997 17, 42, n° 103, *Q.* (CE, 11.12.1995) ; SJ 1997 17, 42, n° 103, *Association professionnelle des brocanteurs genevois* (CE, 12.11.1994).

202 Favre (1977) p. 259-260. Voir aussi Dahinden (1979) p. 66 ss.

203 Selon les informations obtenues auprès du service cantonal de surveillance des communes, seule la légalité des délibérations est examinée, sauf atteinte à un intérêt supérieur du canton, atteinte à une autre commune ou délibération mettant en péril l'existence de la commune. Dans ces trois cas, l'opportunité de la délibération pourrait être revue. Il nous a toutefois été impossible de trouver un exemple concret dans la pratique genevoise. Ce principe des « circonstances exceptionnelles » qui autorisent un contrôle de l'opportunité des délibérations communales est vraisemblablement fondé sur Dahinden (1979) p. 67-68. Dans l'arrêt du Tribunal administratif précité (voir *supra* n. 200), il ressort toutefois de la partie en fait que le Conseil d'Etat pourrait statuer « à la fois en légalité et en opportunité s'agissant de la vente d'un immeuble communal, et cela indépendamment du fait que ce dernier appartienne au patrimoine administratif ou financier de la commune. » Ce raisonnement n'est pas convaincant dans la mesure où le Conseil d'Etat n'exercerait plus une surveillance, mais un véritable pouvoir de tutelle sur les communes genevoises (dans ce sens, voir ATF 96/1970 I 369, *Gemeinde Flims*, étant cependant précisé que l'exclusion du contrôle en opportunité d'une autorité cantonale concernait l'application de la législation communale).

204 Reiser (1998) p. 111. Pour une exemple de sanction à l'égard d'un Conseiller administratif, voir l'Arrêt TF du 17 octobre 1986 dans la cause P 973/1986, *A.*, où le Tribunal fédéral a rejeté le recours interjeté contre un ACE du 25 juin 1986 qui révoquait un Conseiller administratif d'une commune genevoise qui s'était livré à des « actes de débauche contre nature » (relations homosexuelles) avec au moins une personne mineure de plus de 16 ans. En 2006, le Conseil d'Etat a également prononcé un avertissement à l'égard de deux Conseillers administratifs de la Ville de Genève en raison de leur mauvaise gestion de l'achat d'un immeuble (voir le communiqué de presse du Conseil d'Etat du 1er février 2006 disponible sur *www.ge.ch/chancellerie/conseil/2005-2009/informations/ce060201.html* [état du lien Internet au 4 mai 2007]). Une procédure est en outre pendant contre un Conseiller administratif de la Ville de Genève (élu Maire) qui a été inculpé pour abus d'autorité. La procédure est toutefois suspendue comme dépendante de la procédure pénale (voir le communiqué de presse du Conseil d'Etat du 24 mai 2006 disponible sur *www.ge.ch/chancellerie/conseil/2005-2009/ppresse/2006_0524.html#5* [état du lien Internet au 4 mai 2007]).

123. Enfin, si les autorités municipales ne peuvent pas être régulièrement constituées ou si elles sont momentanément empêchées d'exercer leurs fonctions, le Conseil d'Etat doit nommer un ou plusieurs administrateurs pour gérer la commune (art. 81 LAC)[205].

C. Les institutions genevoises de démocratie directe

124. D'après l'article 1, alinéa 4 Cst/GE, le canton de Genève est une démocratie représentative. Cette mention correspondait à la forme de gouvernement adoptée en 1847[206]. Depuis fort longtemps, la Constitution genevoise prévoit toutefois les droits de référendum et d'initiative (art. 53 ss Cst/GE). En application des critères mentionnés au début de ce chapitre[207], il ne s'agit plus d'une démocratie représentative, mais d'une démocratie directe[208].

125. L'initiative, sujet de notre recherche, est l'instrument genevois de démocratie directe qui amène le plus de contentieux. Les autres institutions méritent néanmoins une présentation sommaire. Historiquement, elles sont fortement liées au droit d'initiative[209]. Quantitativement, elles sont fréquemment mises en œuvre.

1. Le référendum obligatoire

126. Conformément à l'obligation qui découle de l'article 51 Cst., le référendum obligatoire est prévu pour toute modification constitutionnelle (art. 47, al. 2 et 179, al. 1 Cst/GE). La modification est acceptée lorsque la majorité absolue des votants s'est prononcée en faveur du projet (art. 179, al. 3 Cst/GE).

127. Depuis l'adoption, en 2001, du contre-projet à l'initiative « Hausse d'impôts ? Aux électrices et électeurs de décider ! » (IN 112)[210], un référendum obligatoire en matière d'impôt a été introduit. Selon l'article 53A Cst/GE, les

---

205 Voir pour un exemple l'ACE du 17 avril 1991 instituant un administrateur provisoire pour la commune de Genthod dès le 1er juin 1991 suite à l'annulation de l'élection du Conseil municipal du 24 mars 1991 et celle du Maire et de ses adjoints fixée au 21 avril 1991 en raison de la diffusion d'un tract ayant pu influencer de manière irrégulière le résultat du vote. A propos de cette annulation, voir SJ 1992 313, *Association libérale de Genthod et consorts* (TF, 18.12.1991).

206 Voir *infra* nº 175.

207 Voir *supra* nºs 17 et 18.

208 Auer (2005) p. 409 ; Auer (1999) p. 84. Pour Battelli (1961a) p. 663, Genève est, depuis l'adoption du référendum législatif et de l'initiative populaire, une démocratie semi-directe. Voir déjà Fulpius (1942) p. 201 selon qui « la République et Canton de Genève est une démocratie représentative mitigée de démocratie directe ».

209 Voir *infra* nº 264 ss.

210 ROLG 2001 p. 1221 et p. 1291.

lois qui ont pour objet un nouvel impôt ou la modification du taux ou de l'assiette d'un impôt sont obligatoirement soumises à l'approbation du Conseil général.

128. L'expression *nouvel impôt* qui figure dans cette disposition se réfère à un impôt « qui entraîne, pour les contribuables, une hausse ou une baisse de la charge fiscale, par rapport à celle qui résulte du *statu quo.* Ce ne sont donc pas toutes les lois fiscales qui doivent être soumises au référendum obligatoire, mais seulement celles qui exigent un effort supplémentaire de la part des contribuables. »[211] En revanche, la simple reconduction d'un impôt existant ne déclenche pas le mécanisme du référendum obligatoire tel qu'il est prévu par l'article 53A Cst/GE[212].

129. Le Tribunal fédéral a jugé que l'article 53A Cst/GE se rapporte exclusivement aux contributions publiques non causales, à l'exception des taxes[213]. Le référendum obligatoire en matière d'impôt est donc limité aux impôts proprement dits, soit aux prestations pécuniaires fournies par les administrés à la collectivité publique, prélevées en fonction d'une situation économique réalisée dans la personne ou le patrimoine du contribuable, et non en raison d'une activité étatique déterminée[214].

130. Le 21 mai 2006, le corps électoral genevois a adopté révision constitutionnelle qui introduit un référendum obligatoire en matière d'assainissement financier (art. 53B Cst.). Les mesures d'assainissement nécessitant des modifications de rang législatif sont obligatoirement soumises à l'approbation du conseil général. Pour chacune de ces mesures qui réduisent les charges, le vote oppose la modification législative proposée à une augmentation d'impôt d'effet équivalent. Le Conseil général doit alors faire un choix et ne peut opposer une double acceptation ou un double refus à la mesure proposée[215].

---

211 Auer (2004a) p. 4. Voir toutefois Fabien Waelti, MGC 2003-2004 IX, annexes, 4393, selon qui l'art. 53A Cst/GE ne fait aucune distinction selon que la loi édicte une règle absolument nouvelle, ou retranscrit une pratique jusqu'alors sans fondement légal explicite.

212 Auer (2004a) p. 4 ss. Voir déjà Battelli (1961) p. 67 qui, s'agissant des dispositions spéciales de la loi budgétaire qui étaient soumises au référendum facultatif lorsqu'elles prévoyaient un nouvel impôt ou modifiaient le taux ou l'assiette d'un impôt, précisait : « Lorsqu'il n'y a ni centimes additionnels nouveaux, ni augmentation des centimes précédemment perçus, le Conseil d'Etat promulgue sans délai et sans réserve la loi budgétaire dans son ensemble. Le référendum est ainsi totalement exclu ».

213 ATF 131/2005 I 386, *Marco Ziegler*, consid. 3.3 ; Arrêt TF du 18 août 2005 dans la cause 1P.82/2005, *Carmen Religieux*, consid. 2.4. Pour un commentaire de l'arrêt *Ziegler*, voir Hottelier (2006). Voir déjà, dans le même sens, l'avis de droit de Xavier Oberson du 26 janvier 2005 sur le relèvement de la redevance annuelle d'utilisation du domaine public genevois, non publié.

214 ATF 131/2005 I 386, *Marco Ziegler*, consid. 3.4 ; Arrêt TF du 18 août 2005 dans la cause 1P.82/2005, *Carmen Religieux*, consid. 2.5. A propos de l'arrêt *Ziegler*, voir le commentaire d'Hottelier (2006).

215 Sur l'admissibilité de ce type de référendum excluant le statut quo, voir ATF 131/2005 I 126, *Feller, Leuba et consorts*.

131. Le 24 septembre 2006, le corps électoral genevois a accepté l'initiative « pour la sauvegarde et le renforcement des droits des locataires et des habitant-e-s de quartiers » (IN 120), qui prévoit un référendum obligatoire pour toute modification d'une partie de la législation qui touche à l'aménagement du territoire et à la protection des locataires (art. 53A, al. 2 et 160F Cst/GE).

132. On assiste ainsi à une extension du référendum obligatoire qui démontre, selon Auer, la « conception, relativement répandue dans le canton de Genève, selon laquelle la Constitution a pour fonction principale, non pas d'ouvrir et de faciliter le débat politique, mais de bloquer et de bétonner des ‹ acquis ›. »[216] On peut au demeurant relever que cette extension va à l'encontre de la tendance au remplacement du référendum obligatoire par le référendum facultatif observée dans les autres cantons suisses[217].

133. Cette extension du référendum obligatoire dénote aussi la grande méfiance du corps électoral vis-à-vis de ses représentants au Grand Conseil[218]. Il entend pouvoir trancher lui-même les questions importantes, considérant que les députés ne sont plus à même de s'en charger.

2. *Le référendum facultatif*

a) En matière cantonale

134. Les lois votées par le Grand Conseil sont soumises au référendum facultatif (art. 53 Cst/GE). Il doit être demandé par 7000 électeurs dans un délai de quarante jours qui suit la publication de la loi (art. 53 Cst/GE)[219]. Cette publication doit préciser le délai référendaire (art. 85, al. 1 LEDP). Lorsque le nombre de signatures est atteint, la loi doit être soumise à la votation populaire (art. 58, al. 1 Cst/GE). Elle est acceptée lorsque la majorité absolue des votants se prononce en sa faveur (art. 58, al. 2 Cst/GE). La notion de loi étant particulièrement large en droit genevois[220], l'objet soumis au référendum est étendu et peut comprendre certains actes de nature administrative[221].

135. Dans les cas d'urgence exceptionnelle, le Grand Conseil peut exclure le référendum (art. 55 Cst/GE). La jurisprudence a précisé qu'une mesure ne

---

216 Auer (2005) p. 411.

217 Voir Schmitt (2000) p. 19 ; Schmitt (2000a) p. 5.

218 Voir aussi Gautier / Praplan (2006) p. 162 qui exposent que les citoyens ne prêtent plus grand crédit à la capacité des autorités en place de changer ou d'améliorer leur sort. Voir aussi les observations au sujet de l'augmentation des « actions directes » à la p. 164.

219 Le chiffre de 7000 électeurs doit être atteint, peu importe que les signatures soient récoltées par un ou plusieurs comités référendaires. Voir ATA du 10 octobre 2006 dans la cause A/2093/2006-CE, *Daniel Ferrier* (ATA/542/2006).

220 Voir Auer (1991) et Auer (1981).

221 Trechsel / Serdült (1999) p. 221-223.

peut être urgente que si elle est considérée comme nécessaire, présente une certaine importance et si sa mise en application immédiate s'impose sans conteste[222].

136. Par ailleurs, le référendum est exclu contre la loi qui institue le budget (art. 54, al. 1 Cst/GE). Les dispositions spéciales de cette loi sont néanmoins soumises au référendum facultatif lorsqu'elles établissent une émission de rescriptions[223] ou un emprunt sous une autre forme (art. 54, al. 2, let. b Cst/GE).

137. D'après l'article 56, alinéa 1 Cst/GE, toutes les lois qui entraînent, pour le canton et pour un même objet, une dépense unique de plus de CHF 125 000.– ou une dépense annuelle de plus de CHF 60 000.– sont obligatoirement soumises au référendum facultatif. Cette disposition a pour seul effet d'exclure l'adoption de la clause d'urgence en cas de dépense, car toutes les lois sont soumises au référendum facultatif en application de l'article 53 Cst/GE. L'article 57 Cst/GE, qui rappelle cette exclusion, n'était donc pas indispensable.

138. En principe, le référendum financier est réservé aux dépenses nouvelles[224]. Nonobstant le silence de l'article 56 Cst/GE, le Tribunal fédéral a relevé que « comme le droit constitutionnel cantonal exclut le référendum contre les dépenses ou investissements figurant dans le budget (art. 54 Cst/GE) et que généralement, les dépenses portées au budget sont des dépenses liées, on peut en déduire que ce système soustrait les dépenses liées au référendum financier et qu'il correspond globalement, sur ce point, aux autres systèmes cantonaux. »[225]

139. Le référendum financier genevois connaît une particularité sur la notion de dépense. En principe, toute utilisation de moyens financiers ne constitue pas nécessairement une dépense. Seule celle qui implique une charge directe ou indirecte pour le contribuable entraîne une dépense soumise au référendum financier[226]. Selon l'article 56, alinéa 2 Cst/GE, les lois soumises au référendum financier doivent être présentées au vote populaire

---

222 ATF 130/2004 I 226, consid. 3.2, *Dobler* ; Arrêt TF du 9 août 2002 dans les cause 1P.118/2002 et 1P.268/2002, consid 2.2, *Christian Grobet*, *Anita Cuenod*, *Jean Spielmann*, *Pierre Vanek* ; ATF 103/1977 Ia 152, consid. 3.b, *Geneux*, *Pasteur*, *Anken et consorts*.

223 Des rescriptions sont des « bons du Trésor » cantonaux.

224 Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n° 856 ; Grisel (2004) p. 372 ; Tschannen (2004) p. 642 ; Hangartner / Kley (2000) n° 1851. Sur la notion de dépense liée et de dépense nouvelle, voir ZBl 2005 238, consid. 5.1 (TF, 17.08.2004) ; ATF 125/1999 I 87, consid. 3.b, *Anjuska Weil et consorts* ; ATF 123/1997 I 78, consid. 3.b, *Werner Scherrer*.

225 Arrêt TF du 26 avril 2001 dans la cause 1P.41/2001, consid. 2.b, *Jean Delpech*, *Antoine Auchlin*, *Yves Jeanmairet*.

226 ATF 123/1997 I 78, consid. 2.b, *Werner Scherrer*.

concurremment avec leur couverture financière. L'article 97 Cst/GE prévoit en outre que les dépenses extraordinaires ou hors budget ne peuvent être votées par le Grand Conseil qu'avec leur couverture financière. Les électeurs genevois ne peuvent donc se prononcer que sur des dépenses susceptibles d'entraîner une augmentation des impôts[227]. Au vu de sa réglementation, le référendum financier ne trouve ainsi que peu de cas d'application[228]. On peut au demeurant fortement douter de son sens depuis l'adoption du référendum obligatoire en matière d'impôts[229]. Toutes les augmentations d'impôt sont en effet déjà soumises au référendum obligatoire (art. 53A Cst/GE).

140. L'article 54, alinéa 2, lettre a Cst/GE soumet également au référendum facultatif les dispositions spéciales de la loi instituant le budget lorsqu'elles prévoient un nouvel impôt ou modifient le taux ou l'assiette d'un impôt. D'après l'article 95 Cst/GE, dans un tel cas, la loi ne peut être munie d'une clause d'urgence, c'est-à-dire soustraite au référendum facultatif[230]. Depuis le 1er janvier 2002, l'introduction d'un nouvel impôt ou la modification du taux ou de l'assiette d'un impôt sont pourtant soumises au référendum obligatoire[231]. Cette inconséquence systématique ne porte cependant pas à conséquence, le référendum obligatoire excluant d'office le référendum facultatif[232].

141. Enfin, les concordats, qui doivent être approuvés par le Grand Conseil (art. 99 Cst/GE), peuvent faire l'objet d'un référendum[233], car, en pratique, cette approbation a lieu sous forme de loi[234].

b) En matière municipale

142. En matière municipale, seules les délibérations au sens de l'article 30 LAC sont soumises au référendum (art. 59 Cst/GE ; art. 29, al. 2 et 3 LAC). Le nombre de signatures et le délai de récolte varient en fonction de la taille des communes (art. 59, al. 1 et al. 2 Cst/GE).

143. Lorsque le nombre des signatures exigé est atteint, le Conseil d'Etat doit soumettre la délibération à la votation populaire (art. 62, al. 1 Cst/GE). Celle-ci est adoptée lorsqu'elle est acceptée par la majorité absolue des votants (art. 62, al. 2 Cst/GE).

---

227 ATF 97/1971 I 902, consid. 8, *Brocher* ; Giacometti (1941) p. 529.

228 Auer (1999) p. 87 ; Trechsel / Serdült (1999) p. 223-226.

229 Voir *supra* n° 127.

230 Sur la clause d'urgence, voir *supra* n° 135.

231 Voir *supra* nos 127 et 128.

232 Auer (2004a) p. 4.

233 Trechsel / Serdült (1999) p. 222 ; Auer (1991) p. 152. Critique, Auer (1999) p. 87.

234 Trechsel / Serdült (1999) p. 222 ; Auer (1991) p. 152.

144. Comme en matière cantonale, le référendum est exclu contre le budget communal dans son ensemble (art. 60, al. 1 Cst/GE). Les dispositions budgétaires qui introduisent une recette ou une dépense nouvelle, qui modifient le chiffre d'une recette ou d'une dépense de l'exercice précédent restent néanmoins soumises au référendum facultatif (art. 60, al. 2 Cst/GE). La notion de dépense nouvelle contenue dans cette disposition est identique à celle définie par la jurisprudence fédérale sur le référendum financier[235].

145. Le référendum est également exclu contre les délibérations sur la naturalisation, sur la validité des initiatives municipales et sur les demandes de levée de secret dans les cas où la loi impose une obligation de secret aux conseillers municipaux (art. 29, al. 2 LAC). L'article 33, alinéa 2 LAC précise enfin qu'un projet de délibération rejeté par un Conseil municipal ne peut pas faire l'objet d'un référendum[236]. A noter qu'un préavis négatif – comme la commune peut parfois en adopter sur des projets cantonaux – n'est pas un rejet d'une délibération. Il s'agit d'une délibération dont le *contenu* est défavorable à un projet cantonal. Le référendum demeure donc possible dans un tel cas[237].

146. En cas d'urgence exceptionnelle, et sous réserve de l'approbation du Conseil d'Etat, le Conseil municipal peut adopter une clause d'urgence afin de soustraire une délibération au référendum (art. 61 Cst/GE). Selon l'article 32 LAC, la clause d'urgence ne peut être adoptée que si la menace d'un dommage considérable pour la commune ne peut être écartée que par une intervention immédiate (let. a) ou si la mise en vigueur d'une délibération ne peut souffrir le retard dû à une éventuelle procédure référendaire (let. b)[238].

3. Excursus : le droit de pétition

147. Le droit de pétition présente des liens étroits avec les droits politiques, car il permet aux particuliers de s'adresser aux autorités pour se faire entendre, voire pour chercher à les influencer[239]. Nous verrons d'ailleurs que

---

235 Arrêt TF du 18 mai 2000 dans la cause 1P.7/2000, consid. 5.a, *Jean-Marc Froidevaux, Guy Dossan et Robert Pattaroni*.

236 L'introduction de cette exclusion explicite fait suite à l'affaire dite de « l'Hôtel de l'Ecu de Savoie » où des citoyens ont lancé un référendum contre une délibération négative du Conseil municipal carougeois. Voir *infra* n° 244 ss.

237 ATA du 30 mai 2000 dans les causes A/171/1999-CE et A/178/1999-CE, consid. 3.b, *X. et consorts* ; Tanquerel (1988) p. 85 et p. 245. Maunoir (1999) p. 51, n. 228 qualifie toutefois la question de controversée.

238 Pour un exemple, voir Haenni (1971) p. 33-34.

239 Mahon *in* : Aubert / Mahon (2003) p. 299-300.

cette institution a été historiquement particulièrement liée au droit d'initiative dans le canton de Genève[240].

148. Le droit de pétition est garanti par les articles 33 Cst. et 11 Cst/GE. Cette dernière disposition n'offre cependant pas une protection plus étendue que le droit fédéral[241]. Chacun a ainsi la possibilité d'adresser en tout temps aux autorités des requêtes, des propositions, des critiques ou des réclamations dans les affaires de leur compétence, sans avoir à craindre pour cela des désagréments ou des conséquences juridiques préjudiciables de quelque nature que ce soit[242].

149. A Genève, la pétition est définie comme un écrit, qualifié comme tel, par lequel une personne formule librement une plainte, une demande ou un vœu à l'intention de l'autorité cantonale ou communale de son choix (art. 1 de la loi sur l'exercice du droit de pétition du 14 septembre 1979[243]).

150. Après examen de la pétition, l'autorité doit soit donner suite à la pétition, soit la renvoyer à l'autorité compétente en la matière, soit la classer (art. 4 de la loi sur l'exercice du droit de pétition)[244].

240 Voir *infra* n° 263.

241 SJ 1984 177, consid. 2, *Groupe Action Prison Genève* (TF, 18.05.1983), consid. non publié à l'ATF 109/1989 Ia 208, *Groupe Action Prison Genève*. Sur l'article 11 Cst/GE, voir Battelli / Huber / Secretan (1957). Selon Auer (1999) p. 86, l'article 11, alinéa 2 Cst/GE – qui dispose que la loi règle l'exercice du droit de pétition – est sans objet.

242 ZBl 1998 421, consid. 7.a (TF, 5.11.1997) ; ATF 119/1993 Ia 53, consid. 3, *St*. Voir aussi Auer / Malinverni / Hottelier (2006 II) n° 1473 ss ; Häfelin / Haller (2005) n° 886 ss ; Mahon *in* : Aubert / Mahon (2003) p. 299 ss.

243 RS/GE A 5 10.

244 Pour plus de détails sur le droit de pétition à Genève, voir Battelli / Huber / Secretan (1957) ; Reiser (1998) p. 125 ; Secrétariat du Grand Conseil, *Le droit de pétition*, Genève, 1986 ; MGC 1979 III 2630 (rapport).

Chapitre 2: L'histoire de l'initiative populaire à Genève

151. La riche histoire institutionnelle du canton de Genève a déjà été étudiée par maints auteurs. L'adoption de l'institution de l'initiative populaire genevoise et son évolution à travers les années requièrent cependant un examen particulier (II. et III.). Cette étude permettra de mieux comprendre les origines de la réglementation actuelle. Auparavant, il nous paraît utile d'exposer brièvement l'évolution des institutions politiques modernes du canton de Genève (I.). Une étude exhaustive du cheminement des institutions modernes dépasserait le cadre de notre propos, si bien que le début de ce chapitre se veut délibérément synthétique[245].

I. Le développement des institutions modernes

152. Avant le XIX^e^ siècle, Genève disposait d'un système institutionnel de type aristocratique – où la cooptation était largement répandue –, profondément marqué par les idées de Calvin et plusieurs siècles de lutte contre le Duc de Savoie. Les élections avaient, par exemple, lieu sur des listes bloquées afin de limiter l'accès des partisans du Duc de Savoie, ou des opposants à la réforme, aux organes qui détenaient un pouvoir important dans la cité[246].

153. Genève a connu « sa » révolution en 1792: pour la première fois le suffrage « universel » (masculin et réservé aux protestants) fut introduit et une déclaration des droits et des devoirs adoptée[247]. La Constitution approuvée en 1794 était de nature démocratique et prévoyait une forme de référendum obligatoire et d'initiative populaire[248].

154. En 1798, la République genevoise est tombée sous occupation française et a été rattachée au département français du Léman. Les institutions genevoises n'ont alors plus eu de rôle propre à jouer. Suite à la débâcle militaire

---

245 Pour approfondir le sujet, voir notamment: Herrmann (2003) et Rappard (1942) pour une présentation générale et précise de l'histoire genevoise moderne; Ruchon (1953 I) et Ruchon (1953 II) pour un exposé de l'histoire politique; Fulpuis (1942) pour une étude juridique.

246 Voir par exemple Dufour (2001) p. 38-39, p. 47 ss et p. 57; Giraux (1993) p. 288; Fulpius (1942) p. 17 ss.

247 Constitution genevoise, sanctionnée par le souverain le 5 février 1794, l'an troisième de l'Egalité; précédée de la déclaration des droits et des devoirs de l'homme social consacrée par la nation genevoise le 9 juin 1793. Voir Eric Golay, *Quand le peuple devint roi, Mouvement populaire, politique et révolution à Genève de 1789 à 1794*, Genève, 2001.

248 Dufour (2001) p. 87. Voir *infra* n° 199 ss.

des troupes de Napoléon en Europe, des troupes autrichiennes sont arrivées à Genève. Le 31 décembre 1813, un « Conseil provisoire » a fait proclamer la restauration de l'indépendance de la République[249].

155. En 1815, suite aux Congrès de Vienne, Paris ainsi que Turin[250], Genève a vu son territoire élargi et est devenu le vingt-deuxième canton de la Confédération helvétique[251]. C'est à cette époque que le développement des institutions genevoises modernes a débuté. Il s'est déroulée en quatre phases : l'adoption de la Constitution conservatrice de 1814 (A.), la marche vers la démocratie avec l'approbation de la Constitution de 1842 (B.), la révolution radicale de 1846 qui a conduit à la Constitution républicaine de 1847 (C.), et, enfin, le passage d'une démocratie représentative à une démocratie directe (D.).

A. La Constitution conservatrice de 1814

156. En 1813, la situation politique n'était guère favorable à l'élaboration d'une nouvelle charte constitutionnelle. Le canton de Genève était soumis aux exigences de ses libérateurs autrichiens, aux menaces d'une contre-offensive française, aux vœux du peuple genevois ainsi qu'à la prudence des cantons helvétiques[252]. Le « Conseil provisoire » et une « Commission de la Constitution » ont cependant rapidement réussi à élaborer une Constitution[253]. Cette œuvre fut profondément marquée par les idées de Joseph Des Arts, syndic de l'ancienne République[254] et adepte du droit divin des gouvernants[255]. Les

249 Voir ROLG 1814-1815, texte publié avant la page 1 (tête) ; Ruchon (1953 I) p. 19 ss.

250 Voir le Protocole du Congrès de Vienne (territoire cédé au Canton de Genève) du 29 mars 1815 (RS/GE A 1 05 ; ROLG 1814-1815 p.267 et p. 287) et le Traité de Turin entre Sa Majesté le roi de Sardaigne, la Confédération suisse et le Canton de Genève du 16 mars 1816 (RS/GE A 1 07 ; ROLG 1816 p. 507 ss). A ce propos, voir Irène Herrmann, « De la frontière signifiée à la frontière signifiante – Genève et les traités post-napoléoniens », *in* : Kaiser / Sieber-Lehmann / Windler (éd.), *En marge de la Confédération : Mulhouse et Genève*, Bâle, 2001, p. 395 ss.

251 Voir l'acte d'union de la République de Genève à la Confédération Suisse du 19 mai 1815, ROLG 1814-1815 p. 303. Voir déjà la lettre de la Haute Diète fédérale du 13 septembre 1814 aux Très-Honorés Seigneurs les Syndics et Conseil de la Ville et République de Genève annonçant que dans sa séance du 12 septembre 1814, elle a résolu à une grand majorité : « Que l'Etat de Genève (ainsi que celui de Neuchâtel et le Valais) seroient recus au nombre des Cantons de la Confédération Suisse. », ROLG 1814-1815 p. 91-92. Sur l'intégration du canton de Genève dans la Confédération, voir Herrmann (2003).

252 Dufour (2001) p. 99 ; Ruchon (1953 I) p. 44 ss ; Fulpius (1942) p. 40 ; Rappard (1942) p. 19 ss.

253 Voir le rapport de la Commission chargée de rédiger un projet de Constitution pour la République de Genève, Genève, 1814.

254 Ruchon (1953 I) p. 42 ; Rappard (1942) p. 25. Voir aussi Paul Weber, « L'option de 1814 : la petite République de Joseph Des Arts », *Revue du Vieux Genève* 1990 p. 57 ss.

255 Ruchon (1953 I) p. 43 ; Rappard (1942) p. 25. A cet égard, a lecture de l'ouvrage de Joseph des Arts, *Les principes de la révolution française sont incompatibles avec l'ordre social*, (3e partie d'un ouvrage destiné à l'impression en 1795), Paris, Genève, 1816, est révélatrice.

22, 23 et 24 août 1814, la « nation genevoise » – soit l'ancien Conseil général[256] – a adopté, le projet de Constitution par 2444 suffrages contre 334[257].

157. La Constitution de 1814, peu systématique[258], a mis en place un régime représentatif teinté de pratiques de l'Ancien régime[259]. Le Conseil général a été supprimé[260] et toutes ses prérogatives ont été transmises à un Conseil Représentatif et Souverain, formé par la réunion du Conseil d'Etat et du Conseil Représentatif (art. 2, titre II Constitution/1814)[261].

158. Le Conseil Représentatif, composé de deux cents cinquante membres, était élu selon un système électoral particulièrement compliqué (art. 1 ss, titre II Constitution/1814). Le corps électoral était restreint par des conditions de capacité spéciales et un cens électoral élevé[262]. Si le Conseil Représentatif détenait le *pouvoir* législatif, l'*initiative* législative était exclusivement réservée au Conseil d'Etat (art. 7, titre II Constitution/1814). Ses compétences étaient dès lors particulièrement limitées.

159. Le pouvoir exécutif était attribué à un Conseil d'Etat, formé de vingt-huit membres (art. 1 ss, titre III Constitution/1814). Les Conseillers d'Etat étaient élus par le Conseil Représentatif et devaient être choisis parmi ses membres âgés de trente-cinq ans révolus (art. 1, titre III Constitution/1814). Les membres du Conseil Représentatif avaient le droit de désigner – appelé « grabeau » – les Conseillers d'Etat qu'ils désiraient exclure. Le grabeau devait être réclamé par cent vingt-six députés (art. 4, titre III Constitution/1814), soit par la majorité absolue du Conseil Représentatif. *De facto*, ces conditions rendaient les Conseillers d'Etat inamovibles[263].

160. Aucune institution de démocratie directe – pas même le référendum constitutionnel obligatoire – n'était consacrée par cette Constitution. Sa

256 Fulpius (1942) p. 59.

257 ROLG 1814-1815 p. 55. Voir pour le texte complet de la Constitution de 1814, ROLG 1814-1815 p. 1 ss. La Constitution de 1814 est également reproduite dans Alfred Kölz (éd.), *Quellenbuch zur neueren Schweizerischen Verfassungsgeschichte*, *Vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848*, Berne, 1992, p. 214 ss.

258 Fulpius (1942) p. 63.

259 Keller (2001) p. 17. Voir à ce propos le rapport de la Commission chargée de rédiger un projet de Constitution pour la République de Genève (1814), p. 4, lequel relève: « Portant d'abord nos regards sur les jours paisibles et prospères de la République, et entraîné par un instinct, commun sans doute à tous les Genevois, nous eussions désiré de reproduire ici les institutions et les lois qui la régissoient alors, et que leur antiquité seule nous rendoit vénérables et chèrs. »

260 Rapport de la Commission chargée de rédiger un projet de Constitution pour la République de Genève (1814), p. 5.

261 Rapport de la Commission chargée de rédiger un projet de Constitution pour la République de Genève (1814), p. 8.

262 Fulpius (1942) p. 74 ; Fazy (1890) p. 200 ss.

263 Dufour (2001) p. 100 ; Keller (2001) p. 17 ; Ruchon (1953 I) p. 121 ; Fulpius (1942) p. 101.

révision partielle était possible à la majorité des deux tiers des suffrages des deux conseils (art. 8, titre II Constitution/1814), mais sa révision totale exclue[264].

161. L'esprit conservateur et anti-démocratique de cette Constitution a été relevé à de nombreuses reprises[265]. Vu le système mis en place, le nombre d'électeurs n'a cessé de diminuer au fil des ans[266]. Sous l'influence de courants progressistes, la Constitution a subi plusieurs modifications partielles afin de la rendre plus libérale[267]. L'inamovibilité des membres du Conseil d'Etat a été supprimée[268], le système électoral a été modifié et le cens électoral a été abaissé[269]. L'introduction progressive de ces principes démocratiques est examinée dans la littérature sous la dénomination de la politique du « progrès graduel du syndic Rigaud », qui était un membre du Conseil d'Etat.

162. Cette politique a amené Genève à ne pas connaître – contrairement à des cantons comme Zurich, Berne ou Saint-Gall – une période de troubles politiques ayant abouti à une constitution régénérée dans les années 1830[270]. A cette époque, plusieurs cantons suisses ont en effet adopté une nouvelle charte fondamentale qui élargissait le droit de vote, garantissait la séparation des pouvoirs et la liberté de la presse et qui prévoyait le référendum constitutionnel obligatoire.

163. En 1834, Marc-Antoine Fazy-Pasteur – Président du Tribunal de commerce du canton de Genève et député au Conseil Représentatif – a démontré que le canton de Genève ne connaissait toujours pas certaines ins-

---

264 Fulpius (1942) p. 69-70. Voir le rapport de la Commission chargée de rédiger un projet de Constitution pour la République de Genève (1814), p. 9, précisant que « le Projet rend en même tems la Constitution immuable autant qu'elle doit l'être ».

265 Voir notamment Dufour (2001) p. 100 ; Keller (2001) p. 17 ; Ruchon (1953 I) p. 41, p. 65 ss et p. 78 ss ; Fulpius (1942) p. 60 ; Rappard (1942) p. 17 ss ; Fazy (1890) p. 213 ss.

266 Ruchon (1953 I) p. 147.

267 Voir Dufour (2001) p. 101 ; Rappard (1942) p. 105 ss ; Fazy (1890) p. 225 ss.

268 Loi constitutionnelle sur l'amovibilité des membres du Conseil d'Etat du 5 août 1831, ROLG 1831 p. 72 ss.

269 Loi constitutionnelle sur l'élection du Conseil représentatif du 28 juillet 1819, ROLG 1819 p. 82 ss ; loi constitutionnelle qui supprime la section électorale du 21 janvier 1831, ROLG 1831 p. 7 ss ; loi constitutionnelle relative à la suppression de l'article 8e du titre 1er de la Constitution du 24 janvier 1831, ROLG 1831 p. 9 ss ; loi constitutionnelle sur l'abaissement du cens électoral du 18 avril 1832, ROLG 1832 p. 37 ss ; loi constitutionnelle sur l'abaissement du cens électoral du 23 février 1835, ROLG 1835 p. 22 ss.

270 Lescaze (1998) p. 41. Pour Kölz (1992) p. 542, c'est avec la Constitution de 1847 que le canton de Genève va rejoindre le groupe des cantons « régénérés ». Voir toutefois Aubert (1983), p. 22, pour qui Genève fait partie, « dans une certaine mesure », des cantons régénérés en 1830. Pour Paul-E. Martin, « De la Restauration à la Régénération, 1814-1841 », *in* : *1847-1947, Centenaire de la Constitution genevoise*, Genève, 1947, p. 7 ss, c'est avec la Constitution de 1842 que le canton de Genève rejoint les cantons régénérés. C'est, semble-t-il, également la position de Rappard (1942) p. 305.

titutions démocratiques modernes[271]. Contrairement à plusieurs cantons, le suffrage universel, le principe de la souveraineté du peuple ou encore le droit d'initiative du pouvoir législatif n'existaient pas dans la Constitution genevoise. Cette étude a eu un retentissement certain auprès des Genevois[272].

164. L'opinion publique a alors réclamé avec insistance une réforme profonde de la Constitution. En 1841, un débat sur le statut et l'autonomie de la Ville de Genève a marqué le début d'un mouvement politique de grande envergure[273]. L'opposition politique « radicale » s'est cristallisée dans une « Association du Trois mars », dont le chef de file était James Fazy[274].

165. L'« Association du Trois mars » a rapidement entrepris une campagne appuyée en vue d'obtenir une révision totale de la Constitution[275]. Nonobstant des projets de réformes constitutionnelles partielles présentés par le Conseil d'Etat au Conseil Représentatif[276], ce dernier a adopté le 22 novembre 1841, sous la pression de la foule[277] et après de longs débats[278], le principe d'une Assemblée constituante nommée par tous les citoyens[279]. La loi instituant une Assemblée constituante a ensuite été approuvée par le Conseil Représentatif le 3 décembre 1841[280].

166. L'Assemblée constituante a été composée de cent quinze membres de vingt-cinq ans révolus, élus par tous les citoyens de vingt et un ans révolus

---

271 Marc-Antoine Fazy-Pasteur, *La Constitution de Genève mise en parallèle avec les constitutions des cantons de Zurich, Berne, Fribourg, Soleure, Bâle et Vaud*, Genève, 1834. Voir en particulier le tableau de comparaison à la p. 170 et les conclusions aux p. 185-186.

272 Ruchon (1953 I) p. 216-218 ; Fulpius (1942) p. 113.

273 Voir Dufour (2001) p. 101; Keller (2001) p. 214 ; Lescaze (1998) p. 42 ; Reiser (1998) p. 32 ; Ruchon (1953 I) p. 258 ss ; Fulpius (1942) p. 114 ss ; Rappard (1942) p. 215 ss et p. 253 ; Fazy (1890) p. 232.

274 Fulpius (1942) p. 117 ; Rappard (1942) p. 255. Pour un exposé sur la vie de ce politicien genevois – de son vrai nom Jean-Jacob Fazy –, voir notamment Lescaze (1998) ; Ruchon (1953 II) p. 200 ss et surtout Karl Gruner, *L'Assemblée fédérale suisse, 1848-1920, Vol. I, Biographies*, Berne, 1966, p. 947-949.

275 Fulpius (1942) p. 118 ; Rappard (1942) p. 256 ss ; Fazy (1890) p. 240.

276 Le Conseil d'Etat demande au Conseil Représentatif de consacrer le droit de pétition, d'accorder le droit d'initiative au Conseil Représentatif, de supprimer la clause de deux tiers des suffrages dans les deux Conseils pour les changements constitutionnels, de diminuer les membres du Conseil d'Etat, de supprimer le cens électoral et de réviser la loi électorale, Mémorial des séances du Conseil Représentatifs 1841-1842 193, p. 199. Voir aussi Ruchon (1953 I) p. 273 ss.

277 Ruchon (1953 I p. 281) ; Fulpius (1942) p. 119-120 ; Rappard (1942) p. 301; Fazy (1890) p. 243 ss. Sur les événements du 22 novembre 1841, voir Rappard (1942) p 290 ss.

278 Mémorial du Conseil Représentatif 1841-1842 202.

279 Loi qui décrète une Assemblée Constituante pour la révision de la Constitution du 22 novembre 1841, ROLG 1841 p. 164.

280 Loi sur la formation d'une Assemblée Constituante, décrétée par la loi du 22 Novembre 1841, et sur le mode de votation de la Constitution par les citoyens du 3 décembre 1841, ROLG 1841 p. 168 ss.

(art. 7 et 20 de la loi sur la formation d'une Assemblée constituante, décrétée par la loi sur la formation d'une Assemblée constituante décrétée par la loi du 22 Novembre 1841, et sur le mode de votation de la Constitution par les citoyens du 3 décembre 1841[281]). Les électeurs ont été répartis en dix collèges, qui ont été découpés à l'avantage du Gouvernement conservateur[282]. Les membres de l'Assemblée constituante ont été élus en date des 14 et 21 décembre 1841[283].

B. Une première avancée : la Constitution de 1842

167. L'Assemblée constituante a nommé une « Commission constituante », qui a été chargée d'élaborer un projet de constitution[284]. Celui-ci a été déposé devant l'Assemblée constituante le 28 mars 1842 et a rapidement été adopté[285]. Le 7 juin 1842, le corps électoral genevois a largement accepté cette nouvelle Constitution par 4844 voix contre 530[286].

168. La Constitution de 1842 a marqué une profonde transformation de l'Etat et une forte rupture avec les anciennes institutions de 1814[287]. Le suffrage universel (masculin) a été introduit (art. 15 Constitution/1842), une série de droits individuels ont été adoptés (art. 2 ss Constitution/1842)[288] et la séparation des pouvoirs a été garantie (art. 74 Constitution/1842). Le Grand Conseil – qui remplaçait le Conseil Représentatif – était élu au suffrage universel (art. 19 ss Constitution/1842) et disposait du pouvoir législatif complet (art. 36 ss Constitution/1842). Contrairement à l'ancien Conseil Représentatif, il pouvait non seulement adopter des lois, mais également en proposer. Le Conseil d'Etat – formé de treize membres élus par le Grand Conseil et obligatoirement membres dudit conseil – exerçait le pouvoir exécutif et administratif (art. 50 ss Constitution/1842). La révision de la Constitution était enfin soumise au référendum obligatoire (art. 123 Constitution/1842).

---

281 Voir *supra* n. 280.

282 Ruchon (1953 I) p. 285 ; Fulpius (1942) p. 121.

283 ROLG 1841 p. 205 ss.

284 Mémorial de l'Assemblée constituante 1842 I p. 393-94. Elle fut composée de cinq libéraux et membres de l'« Association du Trois Mars », de cinq catholiques et de quinze conservateurs. Voir Ruchon (1953 I) p. 288.

285 Mémorial de l'Assemblée constituante 1842 II 659.

286 ROLG 1842 p. 67 -68. Le texte de la Constitution de la République et canton de Genève du 7 juin 1842 figure dans le ROLG 1842 p. 69 ss.

287 Kölz (1992) p. 517 ; Ruchon (1953 I) p. 302 ; Fulpius (1942) p. 125.

288 Il s'agit du droit à l'égalité, de la liberté individuelle, de l'inviolabilité du domicile, de l'inviolabilité de la propriété, de la liberté de la presse, de la liberté d'établissement, de la liberté d'industrie, de la liberté d'enseignement et du droit de pétition.

169. Les principes de cette nouvelle Constitution ne furent jamais mis en œuvre[289]. Au contraire, ils furent détournés par des lois d'application votées dans un « esprit réactionnaire »[290], notamment par une application stricte du mode de scrutin majoritaire particulièrement défavorable aux forces progressistes[291]. De nouveaux mouvements de contestation ont dès lors rapidement réapparu[292].

C. La Constitution républicaine de 1847

1. La révolution radicale de 1846

170. L'application biaisée des règles constitutionnelles a entraîné une rupture entre la vision de la majorité de la population et la politique officielle[293]. En 1846, la révolution a été déclenchée par le refus du gouvernement *réformé* genevois d'appuyer la dissolution de l'alliance des cantons *catholiques* conservateurs[294] à la Diète fédérale[295]. Dès le 4 octobre 1846, des assemblées populaires se sont réunies afin de protester contre la position du canton de Genève[296].

171. Le 7 octobre 1846, des affrontements meurtriers ont eu lieu entre des manifestants et les troupes genevoises (27 morts et 55 blessés)[297]. Le 9 octobre 1846, sur proposition de James Fazy, un Conseil général a été convoqué à la Place du Molard[298]. Un « Décret du Molard » y a été adopté par acclamation dans un climat insurrectionnel[299]. Il a été décidé de dissoudre le Grand

289 Kölz (1992) p. 517.

290 Lescaze (1998) p. 44 ; Ruchon (1953 I) p. 309 ; Fulpius (1942) p. 144 (plus nuancé toutefois). Voir à ce propos, François Ruchon, « Les années de tempête et la Révolution de 1846 », *in* : *1847-1947, Centenaire de la Constitution de la République et canton de Genève*, Genève, 1947, p. 37 ss.

291 Giraux (1993) p. 295.

292 Sur la révolution de 1842, voir en outre David Hiler / Bernard Lescaze, *Révolution inachevée, révolution oubliée, 1842, Les promesses de la Genève moderne*, Genève, 1992.

293 Kölz (1992) p. 518 ; Fazy (1890) p. 263 ss.

294 *Sonderbund*, appelée aussi la *Ligue séparée*, soit l'alliance contraire au Pacte fédéral de 1815 des cantons catholiques conservateurs qui a amené la Suisse à une guerre civile et à l'adoption de la Constitution fédérale de 1848 qui a marqué l'avènement de l'Etat fédéral moderne. Voir notamment à ce propos Pierre Dubois, *La guerre du Sonderbund : la Suisse de 1847*, Paris, 2003.

295 Dufour (2001) p. 102 ; Kölz (1992) p. 518 ss ; Ruchon (1953 I) p. 361 ss ; Fulpius (1942) p. 146 ; Rappard (1942) p. 365 ss ; Fazy (1890) p. 267 ss. Sur la révolution de 1846, voir Jean Violette, « La Révolution de 46 », *Almanach du Vieux Genève* 1935 p. 32 ss.

296 Ruchon (1953 I) p. 377 ss ; Fulpius (1942) p. 146 ; Fazy (1890) p. 270 ss.

297 Dufour (2001) p. 102 ; Ruchon (1953 I) p. 386 ss ; Fulpius (1942) p. 146.

298 Ruchon (1953 I) p. 399.

299 ROLG 1846 p. 199-200 ; Kölz (1992) p. 520 ; Ruchon (1953 I) p. 399 ss ; Fulpius (1942) p. 146 ; Fazy (1890) p. 276.

Conseil, de nommer un Gouvernement provisoire de dix membres, et de procéder à l'élection d'un nouveau Grand Conseil constituant[300]. Ce fut fait en date du 23 octobre 1846, avec une majorité de députés radicaux et libéraux[301].

172. Le Grand Conseil a ensuite nommé une commission de onze membres chargée de préparer un projet de Constitution[302]. Le 4 janvier 1847, cette commission a présenté son rapport sous la plume de James Fazy[303]. Celui-ci a été qualifié d'œuvre politique majeure[304], car les fondements de l'Etat moderne ont été présentés sur une centaine de pages. Le peuple genevois a accepté la nouvelle Constitution le 24 mai 1847 par 5547 voix contre 3187[305]. Moins de douze mois ont ainsi été nécessaires pour doter le canton d'une nouvelle charte fondamentale.

2. *Les apports de la Constitution républicaine de 1847*

173. La Constitution de 1847 est un mélange de droit révolutionnaire français, de droit constitutionnel américain et de droit public genevois ancien[306]. La commission chargée de préparer cette Constitution s'est fortement inspirée de celle de 1842[307]. Le nouveau texte ne contient ainsi que peu d'innovations fondamentalement inédites[308].

174. Cela étant, cette nouvelle Constitution a proclamé la souveraineté populaire (art. 1 Constitution/1847). L'élection du Grand Conseil et du Conseil d'Etat (art. 25 ss Constitution/1847) – ramené à sept membres (art. 65 Constitution/1847) – a été confiée au corps électoral (masculin), nommé Conseil général en souvenir de la vielle tradition genevoise[309]. La Constitution conte-

300 ROLG 1846 p. 199-200 ; Kölz (1992) p. 520 ; Ruchon (1953 I) p. 400 ; Flupuis (1942) p. 147.

301 ROLG 1846 p. 218 ss ; Kölz (1992) p. 522 ; Ruchon (1953 II) p. 10-11 ; Fulpius (1942) p. 148.

302 Mémorial du Grand Conseil constituant 1846-1847 I 133 ; Ruchon (1953 I) p. 13 ; Fulpius (1942) p. 149. La commission fut composée de dix radicaux et d'un seul conservateur.

303 Mémorial du Grand Conseil constituant 1846-1847 I 355, M. Fazy, rapporteur.

304 Kölz (1992) p. 522. Voir aussi Ruchon (1953 II) p. 22 ; Fazy (1890) p. 522.

305 ROLG 1847 p. 144-145. Le texte de la Constitution adoptée le 24 mai 1847 figure au ROLG 1847 p. 100 ss. La Constitution de 1847, telle qu'elle a été adoptée le 24 mai 1847, est également reproduite dans Alfred Kölz, *Quellenbuch zur neue Schweizerischen Verfassungsgeschichte, Vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848*, Berne, 1992, p. 429 ss.

306 Auer (1999) p. 84.

307 Mémorial du Grand Conseil constituant 1846-1847 I 355, p. 356, M. Fazy, rapporteur.

308 Fulpius (1942) p. 126. Voir toutefois Rappard (1942) p. 405, qui soutient que la Constitution de 1847 présente bien plus d'originalité et d'unité que celle de 1842.

309 Mémorial du Grand Conseil constituant 1846-1847 I 355, p. 368, M Fazy, rapporteur. James Fazy aurait voulu plus qu'un Conseil général synonyme de corps électoral. Voir à ce propos William E. Rappard, « La Constitution genevoise de 1847 », *in : 1847-1947, Centenaire de la Constitution de la République et canton de Genève, Genève*, 1947, p. 94 ss ; Fulpius (1942) p. 161 ss.

nait une déclaration des droits individuels plus précise qu'en 1842 (art. 2 ss Constitution/1847) et a réglementé les rapports entre les catholiques et les protestants (art. 114 ss Constitution/1847). Toute modification de la Constitution était par ailleurs soumise au référendum obligatoire (art. 152 Constitution/1847). Les grands principes ainsi adoptés n'ont que peu été modifiés par la suite et sont toujours en vigueur aujourd'hui.

D. D'une démocratie représentative à une démocratie directe

175. A l'exception du référendum constitutionnel obligatoire, la Constitution genevoise de 1847 ne contenait aucune institution de démocratie directe. Le canton de Genève était une démocratie représentative (art. 1 Cst/GE). L'opportunité d'introduire le droit de référendum avait néanmoins déjà été évoquée.

176. La première mention du référendum facultatif dans les débats constitutionnels remonte à 1842. Un membre de la commission de la Constitution de 1842, Rillet-Constant, avait proposé d'adopter l'institution du référendum législatif, qui existait déjà dans d'autres cantons[310].

177. Durant les travaux préparatoires de la Constitution de 1847, Bordier, membre du Conseil provisoire, avait en outre proposé que le Conseil général puisse être réuni, sur demande de 2000 citoyens, afin de se prononcer sur les questions importantes susceptibles de donner lieu à des conflits entre les Conseils et les citoyens[311]. James Fazy, qui craignait un ralentissement des réformes, était hostile à cette institution[312]. Elle n'a ainsi pas été intégrée dans le texte adopté en 1847.

178. Le premier projet de référendum facultatif soumis au Conseil général remonte à 1862. A cette époque, un projet de nouvelle Constitution avait été soumis à la sanction populaire[313]. Celui-ci proposait notamment d'introduire le droit de référendum facultatif[314]. Il était prévu que «le Conseil général [soit] appelé à voter sur les lois et les arrêtés législatifs, lorsque cette votation

310 Mémorial de l'Assemblée constituante 1842 II 805, p. 822, M. Rilliet-Constant: «J'ai meilleure opinion que bien des gens de la capacité du peuple de Genève, et je verrai sans effroi adopter le *referendum*.»

311 Mémorial du Grand Conseil constituant 1846-1847 105, p. 121.

312 Voir Battelli (1961a) p. 646.

313 Sur les circonstances qui ont amené à ce projet de Constitution, voir *infra* n° 186.

314 Beausire (1979) p. 141; Battelli (1961a) p. 647-650.

est réclamée par 5000 électeurs »[315]. Le chiffre de 5000 électeurs représentait toutefois plus du quart des titulaires du droit de vote et n'aurait vraisemblablement jamais pu être atteint[316]. Comme nous le verrons encore dans ce chapitre, ce projet de Constitution a cependant été rejeté par le corps électoral[317].

179. Dès 1870, de multiples projets visant à introduire le référendum facultatif ont été déposés sans succès au Grand Conseil[318]. Quant au Conseil général, il a rejeté le seul qui lui a été soumis en 1870[319].

180. En 1878, les radicaux – opposés au droit de référendum en raison des risques de ralentissement des réformes[320] – ont perdu la majorité au Grand Conseil[321]. Les membres du parti conservateur, des libéraux et des radicaux dissidents ont alors collaboré afin d'introduire cette institution à Genève[322]. A cette époque, seuls le Tessin, Fribourg et Genève ne connaissent d'ailleurs pas encore le droit de référendum[323]. Celui-ci a finalement été adopté en 1879[324].

181. En 1891, l'institution du référendum a également été introduite au niveau communal[325]. L'objectif était d'étendre au domaine municipal une institution qui n'avait pas entraîné les blocages initialement craints sur le plan cantonal[326].

182. Par la suite, le droit de référendum a connu plusieurs évolutions. En 1927 un référendum obligatoire a été institué en matière financière[327]. Son caractère obligatoire a ensuite été abrogé en 1931[328]. Un référendum obligatoire

---

315 Mémorial des séances de l'Assemblée constituante 1862 I 318, p. 329, M. Braillard, rapporteur (proposition du référendum) ; Mémorial des séances de l'Assemblée constituante 1862 I 679, p. 683 (adoption d'un amendement de M. Dufour afin de porter les nombre d'électeurs nécessaires à 5000 en lieu et place de la proposition initiale de 4000).

316 Battelli (1961a) p. 648.

317 ROLG 1862 p. 436-438.

318 Beausire (1979) p. 141 et p. 149 ; Battelli (1961a) p. 650 ss.

319 Sur le rejet de la loi constitutionnelle qui introduisait le référendum législatif par le Conseil général le 10 juillet 1870, voir ROLG 1870 p. 323-324.

320 Voir à ce propos Kölz (1992) p. 524 ; Ruchon (1953 II) p. 316.

321 Ruchon (1953 II) p. 314

322 Kölz (2004) p. 226 ; Battelli (1961a) p. 654 ; Ruchon (1953 II) p. 315.

323 Kölz (2004) p. 226.

324 ROLG 1879 p. 207-208. La loi constitutionnelle sur le référendum facultatif est publiée dans le ROLG 1879 p. 176-177. Sur l'objet de référendum lors de son adoption, voir Battelli (1961) p. 54.

325 ROLG 1895 p. 81-82. La loi constitutionnelle sur le référendum facultatif dans le domaine municipal est publiée dans le ROLG 1895 p. 13 ss.

326 MGC 1893-1894 I 164, M. Sarasin.

327 ROLG 1927 p. 52. La loi constitutionnelle sur le référendum obligatoire en matière financière est publiée dans le ROLG 1927 p. 51-52. Sur l'histoire de cette institution, voir la note sur l'histoire du référendum financier *in* : MGC 1993 V 5471.

328 ROLG 1931 p. 81. La loi constitutionnelle abrogeant la loi constitutionnelle sur le référendum obligatoire en matière financière du 9 mars 1927 et la remplaçant par d'autres dispositions est publiée dans le ROLG 1931 p. 60-61. Voir à ce propos Battelli (1961) p. 59.

en matière d'impôts, un référendum obligatoire en matière d'assainissements financiers et un référendum obligatoire en matière de lois de protection des locataires ont enfin été introduits en 2001 et 2006[329].

183. Quant à l'initiative législative et constitutionnelle, elle a été introduite en 1891. Enfin, l'initiative municipale a été adoptée en 1981. Nous exposerons en détail l'histoire de ces institutions dans les deuxième et troisième sections du présent chapitre (II. et III.). Avec l'introduction des institutions du référendum et de l'initiative, le canton de Genève est devenu une démocratie directe au sens où nous avons défini cette notion dans le premier chapitre[330]. Depuis 1891, le canton de Genève n'est donc plus une démocratie représentative.

E. *Excursus*: les projets de révision totale de la Constitution de 1847

184. La Constitution de 1847 est aujourd'hui toujours en vigueur. A ce jour, toutes les tentatives pour la réviser totalement ont échoué. Il existe néanmoins un large débat sur l'opportunité de procéder à sa révision totale, dont l'importance pour l'évolution des institutions actuelles justifie une présentation dans ce chapitre.

185. Jusqu'en 1993[331], la Constitution disposait d'une clause d'origine révolutionnaire[332] qui instituait un référendum obligatoire et périodique – tous les quinze ans – sur le principe d'une révision totale de la constitution[333].

186. Le 25 mai 1862, le Conseil général avait par exemple décidé de soumettre la Constitution de 1847 à la procédure de révision totale[334]. Les conservateurs, qui préféraient œuvrer par la voie des révisions partielles, s'y étaient opposés. En revanche, les radicaux, désireux d'améliorer la charte de 1847, soutenaient cette procédure[335]. Le 15 juin 1862, les membres de l'Assemblée constituante ont été élus[336]. Le projet qu'elle a proposé[337] – plus conservateur

329 Voir *supra* nº 127 ss.

330 Voir *supra* nº 124.

331 Voir *infra* nº 228.

332 Auer (1999) p. 96. Sur cette clause, voir aussi Kölz (1992) p. 553.

333 L'art. 180 Cst/GE (art. 153 selon la numérotation adoptée en 1847) – avec la note marginale «Révision totale» – avait ainsi la teneur suivante:
[1] Tous les quinze ans, la question de la révision totale de la constitution est posée au Conseil général.
[2] Si le Conseil général vote la révision, elle doit être opérée par une assemblée constituante.
[3] La constitution ainsi révisée doit être soumise à la votation du Conseil général; la majorité absolue des votants décide de l'acceptation ou du rejet.

334 ROLG 1862 p. 226-227.

335 Ruchon (1953 II) p. 161-162.

336 ROLG 1862 p. 235 ss.

337 Voir Mémorial de l'Assemblée constituante 1862 tomes I et II.

que le texte de 1847[338] et ne consacrant, notamment, pas l'abolition de la peine de mort réclamée par l'opinion publique[339] – a cependant été rejeté par le Conseil général le 7 décembre 1862[340].

187. Convoqué à huit autres reprises afin de se déterminer sur l'opportunité d'entreprendre une révision totale de la Constitution, le Conseil général s'est prononcé négativement les 27 mai 1877[341], 22 mai 1892[342], 25 et 26 mai 1907[343], 25 et 26 mars 1922[344], 12 et 13 juin 1937[345], 18 mai 1952[346], 2 juillet 1967[347], ainsi que le 26 septembre 1982[348].

188. Dès 1999, le débat sur l'opportunité d'une révision totale a été relancé. Auer, d'une part, a publié une contribution qui préconisait une révision totale – à l'instar de ce qui s'est fait dans la majorité des cantons suisses et de la Confédération depuis 1980[349] –, notamment afin de s'interroger sur le rôle et la place de l'Etat dans un monde qui a profondément évolué depuis 1847[350].

189. D'autre part, un projet de loi constitutionnelle – le projet Lescaze – a été déposé par des députés radicaux au Grand Conseil afin de réintroduire l'institution du référendum périodique et obligatoire[351]. La majorité de la commission législative du Grand Conseil s'est prononcée en faveur de cette modification constitutionnelle[352].

---

338 Kölz (2004) p. 224 ; Ruchon (1953 II) p. 167-168.

339 Kölz (2004) p. 225 ; Ruchon (1953 II) p. 168-169. La peine de mort a été abolie à Genève le 1er juin 1871. Voir la loi abolissant la peine de mort dans le Canton de Genève du 24 mai 1871, ROLG 1871 p. 133-134.

340 ROLG 1862 p. 436-438.

341 ROLG 1877 p. 310-303. Voir toutefois Ruchon (1953 II) p. 311 ss et la présentation d'une tentative de révision partielle de la Constitution dans un sens autoritaire en augmentant les pouvoirs de l'Etat au dépends des libertés individuelles (Constitution Page).

342 ROLG 1892 p. 203-205.

343 ROLG 1907 p. 395-397.

344 ROLG 1922 p. 731-733.

345 ROLG 1937 p. 100.

346 ROLG 1952 p. 131 et p. 133.

347 ROLG 1967 p. 323 et p. 328.

348 ROLG 1982 p. 352-353.

349 Pour un point sur les révisions constitutionnelles en Suisse, voir, en dernier lieu, Pascal Mahon, « La constitution vaudoise dans le contexte du mouvement constitutionnel suisse du dernier quart de siècle », *in :* Moor (éd.), *La Constitution vaudoise du 14 avril 2003*, Berne, 2004, p. 2 ss. Voir également Bernhard Ehrenzeller, « Reformprozess im Verfassungsrecht von Bund und Kantonen », *in* : Thürer / Aubert / Müller, *Droit constitutionnel suisse*, Zurich, 2001, p. 207 ss.

350 Auer (1999). Voir déjà la conclusion qui figure dans Auer (1987) nº 166.

351 MGC 1999 IX 8898, p. 8910 ss (projet Lescaze).

352 MGC 2001-2002 I, annexes, 21, M. Lescaze, rapporteur de la majorité.

190. Au mois de janvier 2005, le parti radical a proposé un nouveau projet constitutionnel afin de réviser les institutions du canton[353]. L'objectif était notamment de réduire le nombre de Conseillers d'Etat et de députés au Grand Conseil, d'augmenter le nombre de signatures nécessaires à l'emploi des instruments de démocratie directe, ainsi que de revoir la répartition des compétences entre les communes et le canton.

191. Au mois de mai 2005, un groupe de personnalités de la société civile – professeurs d'université, hauts fonctionnaires de l'administration, journalistes, anciens politiciens – a proposé d'entamer une procédure de révision totale de la Constitution. Il a suggéré l'adoption d'une assemblée constituante.

192. Auer a alors publié une nouvelle contribution dans laquelle il a démontré que la Constitution genevoise contenait des dispositions fausses, des règles inutiles, des normes contraires au droit fédéral, ainsi que des lacunes et des contradictions. Il a ensuite examiné les « chances de survie » de la Constitution de 1847[354].

193. Des observateurs ont relevé qu'il était douteux qu'une nouvelle constitution puisse guérir Genève de « ses maux », mais qu'un soutien à cette réforme pouvait être interprété comme la traduction de « la lassitude de la population face à la paralysie que provoque la bipolarisation politique et face à la lourdeur d'un Etat qui peine à se réformer »[355]. La question d'une éventuelle révision totale de la Constitution a ensuite trouvé un très large écho dans la presse tout au long de l'année 2005.

194. Au mois de septembre 2005, un nouveau projet de loi, reprenant les propositions précitées faites au mois de mai 2005, a été déposé au Grand Conseil par des députés du parti démocrate chrétien, du parti écologiste, du parti libéral ainsi que du parti socialiste[356]. Ce projet de loi a été accepté par le Grand Conseil le 4 mai 2007 et sera soumis au corps électoral le 24 février 2008. Une assemblée constituante de 80 membres pourrait être élue en 2008 et un projet de nouvelle constitution devrait ainsi être proposé au corps électoral à l'horizon 2012 ou 2013.

---

353 PL 9561. Ce texte n'est pas encore publié au MGC, mais est disponible sur *www.ge.ch/grandconseil/data/texte/PL09561.pdf*. Le parti radical genevois a, à cet effet, édité une brochure intitulée: *Gouverner Genève demain, Projet institutionnel du Parti radical genevois*, Genève, 2005.

354 Auer (2005).

355 Jean-Daniel Delley, « Une nouvelle Constitution pour oxygéner la vie politique », *Domaine public* du 15 juillet 2005 (n° 1654), p. 4. Voir aussi René Longet, « Genève malade de ses controverses », *Domaine public* du 30 septembre 2005 (n° 1660), qui soutient que la révision de la Constitution pourrait marquer le renouveau de la vie politique cantonale minée par des affrontements trop souvent stériles.

356 PL 9666. Ce projet de loi n'est pas encore publié dans le MGC, mais est disponible sur *www.ge.ch/grandconseil/data/texte/PL09666.pdf*.

II. L'initiative cantonale

195. Le droit d'initiative est aujourd'hui un instrument classique de la démocratie helvétique et genevoise, mais son introduction ne s'est pas faite sans heurt. Il faut en outre relever que malgré la forme de régime d'assemblée populaire que Genève a connue avec l'institution du Conseil général entre le XIV^e^ et le XVIII^e^ siècles, le droit d'initiative ne trouve pas son origine dans l'histoire genevoise[357].

196. Si l'institution du Conseil général consacrait une forme imparfaite de démocratie et de suffrage universel depuis le XIV^e^ siècle, Genève ne connaissait pas encore l'institution de l'initiative populaire : le Conseil général était principalement chargé d'élire les membres de certaines autorités et de statuer sur les décisions importantes pour la cité[358], comme l'adoption de la réforme le 21 mai 1536[359]. Un « règlement » de 1738 précisait que le Conseil général n'avait pas le droit de se saisir d'objets que les autorités n'avaient pas préalablement approuvés[360].

197. Le Conseil général a néanmoins eu un rôle de précurseur de la démocratie directe moderne[361]. Il faut préciser, qu'originairement, ses attributions étaient plus étendues, mais qu'elles ont été progressivement restreintes. Ce rôle a fort bien été décrit par Rousseau, dans sa septième *Lettre de la Montagne*, qui date de 1764, qui s'est adressé aux citoyens de Genève dans les termes suivants :

> « Vos lois ne tiennent autorité que de vous ; vous ne reconnoissez que celles que vous faites ; vous ne payez que les droits que vous imposez ; vous élisez les chefs qui vous gouvernent ; ils n'ont droit de vous juger que par des formes prescrites. En Conseil général, vous êtes législateurs, souverains, indépendants de toute puissance humaine ; vous ratifiez les traités, vous décidez de la paix et de la guerre ; vos magistrats eux-mêmes vous traitent de *magnifiques, très honorés et souverains seigneurs* ; voilà votre liberté ; voici votre servitude. […] En Conseil général, votre souveraine puissance est enchaînée : vous ne pouvez agir que quand il plaît à vos magistrats, ni parler que quand ils vous interrogent. S'ils veulent même ne point assembler de Conseil général, votre autorité, votre existence est anéantie, sans que vous puissiez leur opposer que de vains murmures qu'ils sont en possession de mépriser. […] Vos magistrats ont travaillé de tout temps et sans relâche à faire passer

357 Voir *infra* n° 256 ss.

358 Voir Amédée Roget, « Le Conseil général », *in* : *Etrennes genevoises*, *Hommes & choses du temps passé*, Genève, 1879, p. 109 ss.

359 Fulpius (1942) p. 18 ss.

360 Art. VI du Règlement de l'Illustre médiation pour la pacification des troubles de la République de Genève du 8 mai 1738. Sur cet acte, voir Jérome Sautier, *La médiation* de 1737-1738, Paris, 1979.

361 Voir Andreas Auer, « Préface », *in* : Auer (1996) p. 6.

> le pouvoir suprême du Conseil général au petit Conseil par la gradation du Deux-cents; mais leurs efforts ont eu des effets différents, selon la manière dont ils s'y sont pris. Presque toutes leurs entreprises d'éclat ont échoué, parce qu'alors ils ont trouvé de la résistance, et que, dans un état tel que le vôtre, la résistance publique est toujours sûre quand elle fondé sur les lois. […] Mais ce n'est pas par des entreprises marquées que vos magistrats ont amené les choses au point où elles sont; c'est par des efforts modérés et continus, par des changements presque insensibles dont vous ne pouviez prévoir la conséquence, et qu'à peine même pouviez-vous remarquer.»[362]

198. L'introduction du droit d'initiative à Genève s'est faite en deux temps. Durant la période révolutionnaire une institution, semblable au droit d'initiative, a existé: le droit de réquisition (A.). Ce droit, nommé pétition en 1796, n'est resté en vigueur que quatre ans, de 1794 à 1798. L'adoption de l'initiative, telle que nous la connaissons encore aujourd'hui, a été plus tardive et date de 1891 (D.).

A. Les droits de réquisition et de pétition (1794-1798)

199. De 1794 à 1798, la République genevoise était une démocratie directe[363]. La Constitution genevoise du 5 février 1794[364] comprenait une forme de référendum obligatoire[365] et d'initiative populaire[366].

200. Le titre dix de la Constitution du 5 février 1794 garantissait le droit de réquisition des citoyens, soit le droit de s'assembler pour conférer sur la chose publique, ou pour arrêter des réquisitions (art. 223 Constitution/1794).

---

362 Jean-Jacques Rousseau, *Les Lettres de la Montagne*, cité selon l'édition des œuvres complètes, Paris, 1834. Voir aussi la huitième et la neuvième *Lettres de la Montagne* où Rousseau critique les institutions genevoises suite au Règlement de l'Illustre médiation pour la pacification des troubles de la République de Genève du 8 mai 1738. Pour un exposé de l'étude du régime politique genevois par Rousseau, voir Alfred Dufour, «Rousseau entre Droit naturel et histoire – le régime politique genevois de la *Dédicace du Second Discours* aux *Lettres de la Montagne*», *in*: *Annales J.J.Rousseau* 1997, tome 41, p. 79 ss. Cette étude a été rééditée dans Frisendorf/Winiger/Monnier (éd.), *L'histoire du droit entre philosophie et histoire des idées*, *Alfred Dufour*, Zurich, Bâle, Genève, 2003, p. 588 ss.

363 Fazy (1890) p. 180.

364 Il s'agit de la Constitution genevoise, sanctionnée par le souverain le 5 février 1794, l'an troisième de l'Egalité; précédée de la déclaration des droits et des devoirs de l'homme social consacrée par la Nation genevoise le 9 juin 1793

365 Selon les art. 16 et 24 de la Constitution/1794, le Souverain, soit les citoyens majeurs réunis selon les formes prescrites (art. 12 Constitution/1794), faisait seul les lois et les édits. Le Conseil législatif ne pouvait que lui proposer de tels actes, mais ne pouvait pas les adopter seul (art. 55, ch. 2 Constitution/1794). Il existait ainsi un véritable référendum obligatoire en matière législative. Le Souverain avait également seul le droit d'interpréter, de modifier ou d'abroger la Constitution (art. 24 Constitution/1794). Le référendum constitutionnel obligatoire était dès lors garanti.

366 Dufour (2001) p. 87.

201. Le droit de réquisition avait une portée plus large qu'un simple droit de réunion. L'article 231 de la Constitution de 1794 avait ainsi la teneur suivante :

> « Lorsqu'une Réquisition tendant à provoquer l'interprétation, l'abrogation, la réforme ou la confection de quelque Loi ou de quelque Edit ; l'abrogation, ou la confection de quelque Règlement ; ou à consulter le Souverain sur quelque mesure d'Administration ou de Sûreté, est renouvellée & portée par cinq cents Citoyens, le Conseil Législatif porte au Souverain un Projet de Loi ou d'Edit conforme aux Conclusions de la Réquisition. »

Cette réglementation était complétée par l'article 237, qui prévoyait un mécanisme permettant de réclamer une modification constitutionnelle :

> « Lorsqu'une Réquisition tendant à provoquer quelques changements à l'Acte Constitutif, est renouvellée & portée par cinq cents Citoyens, le Conseil Législatif porte au Souverain cette question : Le Souverain juge-t-il qu'il y a lieu à ce que le Conseil Législatif lui porte un Projet de Loi sur les changemens demandés ? ».

Un délai d'attente était enfin introduit à l'article 238 :

> « Lorsque les Conclusions d'une Réquisition qui a pour objet la Constitution, les Lois ou les Réglemens, sont rejetées par le Souverain, cette Réquisition ne peut être réitérée qu'après une année révolue. »

202. La Constitution de 1794 prévoyait dès lors une véritable initiative réglementaire, législative et constitutionnelle non formulée. L'appui de cinq cents citoyens à une proposition entraînait une obligation pour le Conseil législatif de saisir le corps électoral. La Constitution de 1794 mélangeait toutefois, sous la notion de réquisition, deux institutions distinctes : la liberté de réunion et le droit d'initiative.

203. En 1796, une modification constitutionnelle a été adoptée[367]. Elle n'a que peu modifié le droit de réquisition, qui a été réglé aux articles 511 ss des Lois politiques. Dès cette époque, cette institution a été nommée « pétition » et le nombre de signatures a été porté à six cents. Le délai d'attente a en outre été abrogé.

204. Ce système de démocratie directe, qui a institué la première forme d'initiative populaire connue dans le canton de Genève[368], a pris fin en 1798, lors de l'annexion du canton de Genève par la France et son rattachement

367 La Constitution sanctionnée par le Souverain le 5 février 1794, l'an 3 de l'Egalité, modifiée et complétée ensuite du vœu exprimé le 31 août 1795 par un très grand nombre de citoyens (adopté par le Souverain le 6 octobre 1796). Il s'agit d'une Déclaration des droits de l'homme, suivie d'un Acte constitutif et de Lois politiques.

368 Büeler (1925) p. 21.

au département du Léman[369]. L'initiative a alors été absente du débat public genevois jusqu'à la deuxième moitié du XIX^e siècle.

B. L'initiative constitutionnelle dans le projet de Constitution de 1862

205. Au XIX^e siècle, la première mention du droit d'initiative remonte à 1862. Le projet de Constitution adopté par l'Assemblée constituante, mais rejeté en votation populaire[370], prévoyait une forme d'initiative constitutionnelle. Cette institution n'en portait pas encore le nom. A teneur de l'article 162, la question de la révision totale de la constitution devait être posée au Conseil général lorsque cinq milles électeurs le demandaient[371].

206. A l'époque, le chiffre de 5000 électeurs représentait plus du quart des électeurs. Il aurait donc été vraisemblablement impossible de réunir les signatures nécessaires à une révision totale de la Constitution[372].

C. L'échec de 1890

207. Suite au rejet du projet de Constitution de 1862, il a fallu attendre 1871 pour retrouver une mention du droit d'initiative dans un débat du Grand Conseil[373]. Le député Friderich a demandé – sans succès – l'adjonction de « la possibilité de porter devant le peuple une question qui aurait été résolue négativement dans le Grand Conseil »[374].

208. Dès 1879, suite à l'adoption du référendum, l'opportunité d'introduire le droit d'initiative a été de plus en plus discutée dans l'opinion publique[375]. Le 25 novembre 1889, le Conseil d'Etat a annoncé dans son discours d'investiture qu'il entendait étendre les droits populaires[376]. Le 11 janvier 1890, le député Gavard[377] et le Conseil d'Etat[378] ont chacun déposé un projet de loi

---

369 Voir le Traité de la réunion de la République de Genève à la République française du 26 avril 1798.

370 Voir *supra* n° 186.

371 Voir Mémorial de l'Assemblée constituante I p. 408, II p. 1262 ss et II p. 1558 ss.

372 Voir *supra* n° 178.

373 Auer (1987) n° 3 ; Beausire (1979) p. 171.

374 MGC 1871 II 2058, p. 2066, M. Friderich.

375 Beausire (1979) p. 171. Elle figurait ainsi dans plusieurs programmes électoraux. Voir MGC 1890 I 157, p. 158, M. Dunant, Conseiller d'Etat.

376 Beausire (1979) p. 171.

377 MGC 1890 I 148.

378 MGC 1890 I 157.

constitutionnelle sur le droit d'initiative. Les deux projets déposés étaient similaires et ils ont été renvoyés à deux commissions[379], qui ont rapidement été réunies[380].

209. La commission chargée d'examiner ces projets a présenté son rapport le 10 mai 1890[381]. Une dissension est demeurée sur les initiatives qui devaient être soumises au corps électoral : fallait-il exposer à la sanction du Conseil général tous les projets proposés par la voie de l'initiative ou uniquement ceux qui étaient refusés par le Grand Conseil ?[382] A la suite de longs débats, c'est finalement le second terme de l'alternative qui a été choisi par le Grand Conseil.

210. Le 28 mai 1890, le Grand Conseil a adopté la loi constitutionnelle sur le droit d'initiative[383] : l'initiative pouvait être demandée par 2500 électeurs (art. 2) ; elle pouvait porter sur un projet de loi ou d'arrêté législatif, sur l'élaboration d'une loi ou d'un arrêté législatif sur un objet déterminé, ainsi que sur l'abrogation ou la modification d'une loi ou d'un arrêté législatif (art. 2 ch. 1 à 3) ; les signatures devaient obligatoirement être apposées sur des listes déposées auprès de la mairie (art. 3) ; enfin, seul le refus d'entrer en matière ou le rejet d'un projet de loi ou d'arrêté législatif étaient obligatoirement soumis au corps électoral (art. 4).

211. En date du 5 juin 1890, le Conseil général a refusé cette loi par 57,68% des suffrages exprimés, avec un taux de participation de 25,39%[384]. Il semble que ce rejet n'ait pas été un refus du principe de l'initiative populaire, mais qu'il ait découlé des restrictions imposées à la récole des signatures, ainsi qu'à l'absence de consultation obligatoire du peuple sur le projet qui aurait pu être adopté par le Grand Conseil[385].

379 MGC 1890 I 176.

380 MGC 1890 I 275.

381 MGC 1890 II 776, M. Binder, rapporteur.

382 MGC 1890 II 776, p 783, M. Binder, rapporteur, qui se prononce pour une intervention du peuple qu'en cas de refus de l'initiative ; MGC 1890 II 787, M. Raisin, rapporteur, qui se prononce pour une intervention du peuple sur toutes les propositions qui découlent d'une initiative populaire.

383 MGC 1890 II 847 ; MGC 1890 II 919 ; MGC 1890 II 942 (le texte de la loi adoptée par le Grand Conseil se trouve aux p. 955-956 et au ROLG 1890 p. 310-312).

384 ROLG 1890 p. 350-352.

385 C'est ainsi que M. Dunant, Conseiller d'Etat le présente en se rapportant aux proclamations et aux articles de presse parus avant et après le vote. Voir MGC 1891 III, annexes, 155, p. 156, M. Dunant, Conseiller d'Etat. L'absence de consultation obligatoire du peuple comme explication du refus du 15 juin 1890 a également été mise en avant par le rapporteur de la commission en charge du nouveau projet d'initiative populaire traité en 1891. Voir MGC 1891 III, annexes, 221, p. 223, M. Gampert, rapporteur.

D. La consécration de 1891

212. Le 18 mars 1891, le Conseil d'Etat a déposé un nouveau projet sur le droit d'initiative qui tenait compte des éléments ayant entraîné le rejet de la première loi constitutionnelle[386]. Le projet prévoyait de porter le nombre de signatures nécessaires à 3000. Les questions relatives à la récolte des signatures n'étaient plus réglées dans la loi constitutionnelle et la décision du Grand Conseil devait être soumise à la sanction du Conseil général dans tous les cas. Ce projet a été mal accueilli par certains députés. Ils soutenaient qu'il convenait d'attendre le résultat du scrutin sur l'opportunité de la révision totale de la Constitution, qui devait être soumis au corps électoral en 1892[387], avant de procéder à l'étude d'un nouveau mécanisme institutionnel[388]. Nonobstant ces oppositions, le projet a été renvoyé en commission[389].

213. Cette dernière a présenté son rapport le 17 mai 1891[390]. Elle n'a proposé que peu de modifications au projet du Conseil d'Etat, réduisant simplement le nombre des signatures à 2500.

214. Le 6 juin 1891, le Grand Conseil a adopté la loi constitutionnelle sur le droit d'initiative[391] : l'initiative, nommée « pétition motivée », devait être réclamée par 2500 électeurs (art. 2) ; elle pouvait proposer un projet de loi ou d'arrêté législatif, demander l'élaboration d'une loi ou d'un arrêté législatif sur un objet déterminé, ainsi que réclamer l'abrogation ou la modification d'une loi ou d'un arrêté législatif (art. 2, ch. 2 à 3) ; le Grand Conseil était tenu d'entrer en matière et il pouvait adopter, amender ou rejeter le projet de loi ou d'arrêté législatif proposé (art. 4, ch. 1 et 2). Dans tous les cas, la décision du Grand Conseil devait être soumise au vote du peuple (art. 4 *in fine*).

215. Le Conseil général a adopté cette loi le 5 juillet 1891 avec 79,86% de votes favorables et un taux de participation de 37,73%[392]. Le même jour, il a aussi accepté l'arrêté fédéral concernant la révision de la Constitution fédérale du 8 avril 1891[393] qui introduisait l'initiative populaire au niveau fédéral[394].

---

386 MGC 1891 I 407 ; MGC 1891 III, annexes, 155.

387 Voir *supra* n° 187.

388 MGC 1891 I 407, M. Favon MGC 1891 I 407, p. 408, M. Marziano ; MGC 1891 I 407, p. 409, M. Fazy ; MGC 1891 I 407, p. 418, M. Jaquemot.

389 MGC 1891 I 407, p. 430.

390 MGC 1891 I 530 ; MGC 1891 III, annexes, 221, M. Gamperet, rapporteur.

391 MGC 1891 I 530 ; MGC 1891 I 578 ; MGC 1891 II 831 (le texte de la loi adoptée le 6 juin 1891 figure au MGC 1891 II 831, p. 831-832 et au ROLG 1891 p. 209-211).

392 ROLG 1891 p. 509-511.

393 ROLG 1891 p. 506-508 : 87,36% des électeurs genevois ont approuvé l'initiative populaire fédérale avec un taux de participation de 37,73%.

394 Voir à ce propos Kölz (2004) p. 637 ss ; Jean-Claude Favez, « L'initiative populaire fédérale », *in* : Auer (1996) p. 323 ss.

La loi constitutionnelle genevoise sur le droit d'initiative a ensuite obtenu la garantie de l'Assemblée fédérale le 29 juillet 1891[395].

E. Un siècle de modifications

216. Depuis son adoption en 1891, le droit d'initiative a été révisé à plusieurs reprises. Certaines évolutions ont été mineures (2.). D'autres, notamment celles adoptées en 1905 et de 1993 (1. et 3.), ont été plus importantes.

1. La loi constitutionnelle de 1905

217. Le 5 février 1905, le député Mussard a présenté au parlement un projet de simplification de la loi constitutionnelle de 1891[396]. A l'usage, le droit d'initiative s'était révélé fort complexe, en particulier pour les électeurs. Tel était par exemple le cas lorsqu'un projet entièrement rédigé était présenté au Grand Conseil et que ce dernier l'approuvait ou le rejetait sans modification. Selon la réglementation en vigueur à l'époque deux questions devaient être posées au corps électoral : 1) Acceptez-vous le projet émanant de l'initiative ? 2) Acceptez-vous la décision du Grand Conseil ? En cas de réponse contradictoire, le vote de l'électeur était annulé[397]. Or, pour accepter une initiative approuvée par le Grand Conseil, il était nécessaire de répondre affirmativement aux deux questions. Pour accepter une initiative refusée par le Grand Conseil, il fallait par contre répondre par l'affirmative à la première question et par la négative à la seconde. Le risque d'erreur était dès lors élevé[398].

218. Dans son rapport présenté le 3 mai 1905, la commission du Grand Conseil chargée du projet « Mussard » proposait de ne poser qu'une question aux électeurs lorsque le projet qui émanait de l'initiative n'était pas modifié, d'allonger le délai de traitement devant le Grand Conseil à un an, ainsi que

395 FF 1891 III 981 ; FF 1891 IV 68.

396 MGC 1905 I 188 ; MGC 1905 IV, annexes, 94 ; MGC 1905 I 246 ; MGC 1905 I 454.

397 Voir MGC 1905 I 246, p. 247-248, M. Mussard.

398 La presse avait qualifié cette solution d'« absurde ». Voir, par exemple, *Le Journal de Genève* du 18 décembre 1897, p. 2 : « C'est en vertu de cet article [art. 4 de la loi constitutionnelle sur le droit d'initiative] que les électeurs ont à répondre demain à deux questions au lieu d'une. La demande émanant de l'initiative revêtant la forme d'un projet complètement rédigé, leur est soumise en première ligne. Le Grand Conseil a décidé, en ce qui le concerne, de rejeter cette demande, et cette décision aussi [sera] soumise au vote du peuple. Cela paraît absurde, car il est bien évident qu'en répondant *non* à la demande d'initiative, l'électeur dit du même coup *oui* au Grand Conseil qui a décidé de la rejeter. Mais, comme dans une circonstance précédente, le Conseil d'Etat a pensé que la loi devait être appliquée au pied de la lettre. Les électeurs qui repoussent la suppression du budget des cultes devront donc répondre NON à la première question posée sur leur bulletin et OUI à la deuxième ! »

d'introduire un délai de quarante jours après la décision du Grand Conseil pour soumettre le projet au corps électoral. Elle prévoyait, en outre, que l'adoption d'un autre projet par le Grand Conseil entraînait automatiquement le retrait de l'initiative, sauf si cent signataires demandaient sa soumission au corps électoral[399].

219. Le 17 juin 1905, le Grand Conseil a adopté le projet de loi constitutionnelle en le modifiant sur certains points, notamment en abandonnant la présomption de retrait de l'initiative en cas de contreprojet[400]: le droit d'initiative était ainsi exercé par «pétition» adressé au Grand Conseil par 2500 électeurs au moins (art. 2); l'initiative pouvait porter sur la proposition d'un projet de loi ou d'arrêté législatif ainsi que demander au Grand Conseil d'élaborer, de modifier et d'abroger une loi ou un arrêté législatif déterminé (art. 2, ch. 1 et 2); le Grand Conseil disposait d'un an pour traiter l'initiative; en cas de projet rédigé le Grand Conseil pouvait adopter, rejeter ainsi qu'amender le projet ou en présenter un nouveau (art. 3, let. a et b); le vote du corps électoral devait enfin intervenir dans les quarante jours qui suivaient la décision du Grand Conseil (art. 5).

220. Le 16 juillet 1905, le Conseil général a accepté cette loi constitutionnelle par 75,69% des votants avec un taux de participation de 9,67%. Elle a obtenu la garantie fédérale les 5 et 6 octobre 1905[401] et est entrée en vigueur le 7 octobre 1905[402].

2. *Quelques modifications secondaires*

221. De 1905 à 1990, le droit d'initiative n'a connu que peu de changements fondamentaux. Seules quelques modifications, que nous pouvons qualifier de secondaires, ont été adoptées:

– En 1928, le délai de quarante jours entre la décision du Grand Conseil et l'organisation de la votation populaire a été supprimé[403].
– En 1937, le nombre des signatures pour l'exercice du droit d'initiative a été porté de 2500 à 5000[404]. A noter que c'est depuis 1937 qu'une différence a

399 MGC 1905 I 664; MGC 1906 IV, annexes, 179, M. Perrenod, rapporteur.

400 MGC 1905 I 668; MGC 1905 II 720; MGC 1905 II 911; MGC 1905 II 1085 (le texte de la nouvelle loi constitutionnelle adoptée le 17 juin 2005 se trouve au MGC 1905 II 1085, p. 1085-1087 et au ROLG 1905 p. 346-349; elle est également reproduite dans Auer (1987) n° 4).

401 FF 1905 V 155.

402 ROLG 1905 p. 531.

403 Voir l'art. 2, let. b de la loi constitutionnelle ajoutant un article 27bis à la Constitution genevoise du 22 septembre 1928, ROLG 1928 p. 234-235; FF 1928 II 905.

404 Voir la loi constitutionnelle modifiant certaines disposition relatives au référendum facultatif cantonal et au droit d'initiative du 14 mars 1936, ROLG 1936 p. 210-211. Cette modification a été soumise à la votation populaire en 1937, ROLG 1937 p.100; FF 1937 II 617.

été introduite entre le nombre de signatures nécessaires pour exercer le droit d'initiative (5000) et de référendum (3500). Auparavant, leur nombre était identique.

– En 1943, un délai de trois mois pour procéder à la récolte des signatures a été fixé[405]. Antérieurement, aucun délai n'existait pour la récolte et le dépôt des listes de signatures. Le Tribunal fédéral avait toutefois jugé que nonobstant l'absence de tout délai fixé par la loi, les auteurs d'une initiative ne pouvaient pas continuer indéfiniment à déposer des listes jusqu'à ce que les signatures valables atteignent le nombre exigé. Il fallait considérer que la récolte des signatures était achevée lorsque les listes signatures étaient déposées, sans qu'il soit possible aux initiants de fournir de nouvelles signatures par la suite[406].
– En 1958, lors de la mise à jour formelle de la Charte fondamentale, les diverses lois constitutionnelles qui existaient parallèlement à la Constitution, notamment celle sur le droit d'initiative, ont été intégrées dans le texte de la Constitution[407].
– En 1960, lors d'une révision de la loi portant règlement du Grand Conseil, la notion d'arrêté législatif a été supprimée en droit genevois[408]. Les dispositions sur l'initiative ont dès lors été modifiées afin de tenir compte de cette abrogation[409].
– En 1960 toujours, suite à l'introduction du suffrage féminin, le nombre de signatures nécessaires pour exercer le droit d'initiative a été augmenté à 10 000[410].
– En 1966, des modifications rédactionnelles et une clarification de la procédure de vote pour les initiatives avec et sans contreprojet ont été adoptées[411].
– En 1977, le délai de récolte des signatures a été porté de trois à quatre mois[412].

---

405 Voir l'article unique de la loi du 26 février 1943 complétant l'article premier de la loi du 2 juillet 1938 abrogeant la loi sur le référendum facultatif et sur le droit d'initiative du 17 janvier 1906, ROLG 1943 p. 43.

406 Arrêt TF du 30 novembre 1942 dans la cause P 632/M, consid. 2 *in fine*, *Louis Piguet*, partiellement reproduit dans le MGC 1943 I 168.

407 Sur cette mise à jour, voir *supra* n° 78.

408 Voir à ce propos Auer (1991) p. 143 ; Auer (1981) p. 276.

409 Voir la loi constitutionnelle modifiant divers articles de la Constitution du 17 avril 1959, ROLG 1960 p. 33 ss. FF 1960 II 229.

410 Voir la loi constitutionnelle sur l'exercice des droits politiques des femmes du 4 juillet 1959, ROLG 1960 67 ; FF 1960 II 231.

411 Voir la loi constitutionnelle modifiant diverses dispositions de la Constitution genevoise relatives aux initiatives populaires du 12 septembre 1964 ; FF 1970 I 555.

412 Voir l'article 123, al. 1, let. b de la loi du 10 décembre 1976 modifiant la loi sur les votations et élections, ROLG 1977 p. 121 et MGC 1976 IV 4013.

– En 1980, une clause de retrait a été rendue obligatoire pour les initiatives non formulées[413].

222. A noter qu'en 1968, le corps électoral a rejeté un projet du Conseil d'Etat destiné à fixer le nombre des signatures nécessaire à l'exercice des droits d'initiative et de référendum en fonction du pourcentage des électeurs: 8% pour le premier et 6% pour le second[414]. Le nombre des signatures aurait dès lors fluctué proportionnellement à l'augmentation, ou à la diminution, des électeurs.

3. La révision du droit d'initiative de 1993

223. En 1985, le chef du département de justice et police[415] a mandaté Auer afin d'inventorier les problèmes soulevés par la procédure de traitement des initiatives populaires, tant cantonales que municipales, en droit constitutionnel genevois, et de proposer des solutions de réforme adéquates[416]. Cette étude, publiée en 1987[417], a relevé que les dispositions constitutionnelles genevoises étaient peu claires et lacunaires, que la conception du sens et du but de l'initiative était ambiguë par rapport aux droits de pétition et de référendum, ou encore que la réglementation sur la procédure contenait de nombreuses incertitudes. Il a également été constaté que le droit genevois ne contenait vraisemblablement pas d'initiative tendant à la révision totale de sa Constitution, ce qui violait l'article 6 aCst. (aujourd'hui 51 Cst.)[418].

224. L'expert a notamment proposé de rendre obligatoire le contrôle préalable de la validité d'une initiative obligatoire et d'en clarifier les conditions[419], de mieux coordonner le droit d'initiative et de référendum afin d'éviter une votation obligatoire lorsque le Grand Conseil accepte une initiative législative[420], de permettre au Grand Conseil d'opposer un contreprojet à toute initiative[421], ainsi que de préciser la procédure de vote en cas de contreprojet[422].

---

413 Voir la loi constitutionnelle modifiant la Constitution de la République et canton de Genève (retrait d'initiative) du 18 décembre 1980, ROLG 1980 478; FF 1981 III 1097, p. 1098.

414 Voir la loi constitutionnelle modifiant la Constitution de la République et canton de Genève (référendum et initiative) du 14 septembre 1968 (ROLG 1968 p. 204) qui a été refusée le 8 décembre 1968 à une courte majorité, ROLG 1968 p. 307.

415 Il s'agit aujourd'hui du département des institutions.

416 Voir Auer (1987) n° 1.

417 Auer (1987).

418 Auer (1987) n° 29 ss. Sur cette obligation imposée par le droit fédéral, voir *supra* n° 57 ss.

419 Auer (1987) n° 76 ss.

420 Auer (1987) n° 110 ss.

421 Auer (1987) n° 128 ss.

422 Auer (1987) n° 123 ss.

225. En 1990, le Conseil d'Etat s'est basé sur cette étude pour présenter un projet de modification constitutionnelle[423]. Il a notamment proposé d'autoriser le Grand Conseil à présenter un contreprojet à une initiative non formulée, de clarifier le contenu de l'initiative non formulée afin de la ramener à un véritable vœu non rédigé, de fixer des délais de traitement réalistes, mais impératifs, d'effectuer une vérification systématique de la validité d'une initiative populaire avant la votation populaire ainsi que d'abandonner le système des votations obligatoires pour toutes les initiatives législatives[424].

226. La commission législative, chargée de l'étude de ce projet, a déposé son rapport en 1992[425]. Les modifications proposées par le Conseil d'Etat n'ont été que peu amendées. La commission a retenu que les problèmes juridiques devaient être examinés d'emblée et qu'il incombait au pouvoir législatif d'y procéder, que le processus de traitement des initiatives devait être accéléré, que le corps électoral ne devait être appelé aux urnes que lorsqu'il existait un enjeu, que les droits populaires devaient être favorisés, et qu'une procédure de vote permettant un « double oui » en cas de contreprojet devait être introduite[426]. La commission a affirmé que cette modification était purement « technique » et limitée à la procédure d'examen et de traitement des initiatives[427]. Nonobstant cette modestie affichée, la révision entreprise a été très importante pour le droit d'initiative genevois[428].

227. Le 25 septembre 1992, le Grand Conseil a adopté la modification constitutionnelle sur le droit d'initiative comportant maintes innovations[429]: il n'y avait plus de votation lorsqu'une initiative législative était approuvée par le Grand Conseil ou lorsqu'un contreprojet de ce dernier était accepté par les auteurs de l'initiative (art. 49 et 68); en cas d'initiative non formulée, le choix du niveau normatif de l'acte de concrétisation appartenait au seul Grand Conseil (art. 65); l'initiative rédigée de toute pièce pouvait être de niveau constitutionnel ou législatif (art. 65A et 65B); une procédure d'examen préalable de la recevabilité des initiatives était instituée (art. 66 et 68C); le Grand Conseil pouvait opposer dans tous les cas un contreprojet à une initiative, quels que soient le genre et la forme de celle-ci (art. 67 et 68D); afin d'accélérer le processus de traitement, des délais étaient imposés à chaque stade

423 MGC 1990 IV 4629 (PL/CE, exposé des motifs).

424 MGC 1990 IV 4629, p. 4649-4651 (PL/CE, exposé des motifs).

425 MGC 1992 V 5020, M. Lachat, rapporteur.

426 MGC 1992 V 5020, p. 5030-5032, M. Lachat, rapporteur.

427 MGC 1992 V 5020, p. 5029 et p. 5030, M. Lachat, rapporteur.

428 Trechsel / Serdült (1999) p. 229. Voir toutefois Benoît (2005) p. 12 qui considère que la révision était « de nature plutôt technique ».

429 MGC 1992 V 5098. ROLG 1993 p. 183 ss et p. 319 ss.

de la procédure – leur non-respect était sanctionné par le passage à l'étape suivant – (art. 49, 67A et 68E); lorsqu'un contreprojet était opposé à une initiative, le vote devait avoir lieu selon la procédure dite du «scrutin subsidiaire simultané» (double oui possible avec une question subsidiaire)[430].

228. A noter que le Grand Conseil a également décidé d'abroger la clause qui instituait le référendum obligatoire et périodique – tous les quinze ans – sur le principe d'une révision totale de la Constitution[431], au motif que la révision totale de la Constitution pouvait être demandée au moyen d'une initiative populaire[432].

229. Le 7 mars 1993, le corps électoral a adopté cette importante modification constitutionnelle par 83,5% de votes favorables avec une participation de 39,31%[433]. Le Grand Conseil a ensuite approuvé les modifications législatives nécessaires à la mise en œuvre des nouvelles dispositions constitutionnelles sur le droit d'initiative[434]. Ces dernières ont finalement obtenu la garantie fédérale le 9 juin 1994[435].

4. L'introduction de l'initiative réclamant un audit général ou partiel de l'Etat

230. En 1995, un nouveau type d'initiative a été introduit en droit genevois. Il s'agit de l'initiative réclamant un audit général ou partiel de l'Etat (art. 174A, al. 5 Cst/GE). Cette introduction découle de l'adoption de l'initiative constitutionnelle formulée «pour réduire les dépenses de l'Etat de Genève» (IN 100)[436].

5. Le référendum obligatoire sur les lois résultant d'une initiative populaire

231. Au mois de mars 2006, le Grand Conseil a adopté un contreprojet à une initiative populaire qui proposait l'introduction d'un référendum obligatoire en matière de législation de protection des locataires (IN 120). Selon le projet du Grand Conseil, toute loi qui abrogeait ou modifiait une disposition

---

430 Voir la présentation qui figure dans la FF 1993 IV 473, p. 486 (MCF, 3.11.1993)

431 Voir *supra* n° 184.

432 MGC 1992 V 5020, p. 5048-5049, M. Lachat, rapporteur. Voir aussi Kölz (2004) p. 230; Trechsel/Serdült (1999) p. 235.

433 ROLG 1993 p. 183 ss et p. 319 ss.

434 MGC 1993 II 1862.

435 FF 1994 III 334, p. 335.

436 ROLG 1995 p. 234.

légale résultant d'une initiative populaire ou d'un contreprojet acceptés par le peuple ou par le Grand Conseil moins de sept ans avant son adoption devait être soumise au référendum obligatoire[437]. L'objectif était de faire obstacle à une remise en cause des effets d'une initiative peu de temps après son acceptation[438].

232. Le 24 septembre 2006, le corps électoral a refusé ce contreprojet préférant l'initiative. La législation sur la protection des locataires, qui a fait l'objet de nombreuses initiatives, est donc mieux protégée que le reste de la législation qui résulte d'une initiative. Rien n'empêche donc le Grand Conseil d'abroger la législation qui découle d'une initiative peu de temps après son adoption.

III. L'initiative municipale

233. L'introduction de l'initiative municipale a été plus longue et plus compliquée que l'adoption de l'initiative cantonale. Nonobstant des projets en 1897, 1954 et 1966, un siècle aura en effet été nécessaire à l'adoption de cette institution par le Grand Conseil et le corps électoral.

A. Le désaveu populaire de 1897

234. La première mention de l'initiative municipale dans le débat politique genevois remonte à 1894. A cette époque, le Grand Conseil était saisi d'un projet de modification constitutionnelle qui visait à instituer le référendum facultatif municipal[439]. Le député Favon a alors proposé d'introduire dans les communes le droit de référendum *et* d'initiative :

> « […] ce qui est vrai en matière cantonale doit être vrai en matière communale : puisque vous avez abandonné le terrain de la démocratie représentative pure et que vous donnez aux électeurs une part de contrôle et d'action directe, pourquoi ne poussez-vous pas jusqu'au bout la logique et l'analogie et ne dotez-vous pas les électeurs municipaux de l'initiative en même temps que du référendum ? L'initiative est un droit positif qui leur permettra de forcer les conseils municipaux de s'occuper de quelques questions qui les intéressent et, si vous voulez entrer dans le domaine des droits

437 Rapport IN 120-E, M. Jornot, rapporteur. Ce rapport n'est pas encore publié dans le MGC, mais est disponible sur *www.ge.ch/grandconseil/data/texte/IN00120E.pdf*.

438 Rapport IN 120-E, p. 19, M. Jornot, rapporteur. Ce rapport n'est pas encore publié dans le MGC, mais est disponible sur *www.ge.ch/grandconseil/data/texte/IN00120E.pdf*.

439 MGC 1894 III, annexes, 21 ; MGC 1894 I 164 ; MGC 1893 II 1040.

politiques, c'est le correspondant, le corollaire du référendum, qui est un droit négatif. »[440]

235. La commission du Grand Conseil a refusé d'examiner l'opportunité d'introduire l'initiative populaire municipale, car elle considérait que cette question n'avait pas une corrélation suffisante avec le droit de référendum[441].

236. Durant les débats, les arguments de M. Favon ont été repris et plusieurs députés ont proposé l'introduction simultanée des droits de référendum et d'initiative[442]. Les opposants soutenaient qu'il était prématuré d'étendre ce droit aux communes, car l'initiative populaire cantonale n'avait été instituée que cinq ans auparavant[443]. Ils avançaient qu'il était politiquement peu judicieux de soumettre au vote des citoyens un projet qui réglait simultanément l'initiative et le référendum sur le plan communal[444]. Ils prétendaient enfin, qu'au vu de la tutelle qui découlait du pouvoir de surveillance du Conseil d'Etat, une initiative municipale n'avait aucun sens[445], et que cette institution n'était pas adaptée aux compétences administratives des communes[446].

237. A la fin des débats, la majorité du Grand Conseil a néanmoins accepté un amendement introduisant le droit d'initiative sur le plan municipal. Elle a choisi de soumettre deux questions au Conseil général: la première sur l'introduction du référendum communal et la seconde sur l'adoption de l'initiative municipale[447]. Le 3 février 1895, le droit de référendum a été accepté, mais l'initiative municipale a été refusée par 55% des votants[448].

238. A noter que le projet qui avait été adopté par le Grand Conseil visait à introduire une initiative municipale formulée ou rédigée en termes généraux (art. 7, al. 2 du projet) pouvant porter sur tout arrêté municipal (art 7, ch. 1 et 2 du projet)[449].

---

440 MGC 1894 I 218, p. 221, M. Favon.

441 MGC 1894 II 800; MGC 1894 III, annexes, 228, M. Sarasin, rapporteur. Voir aussi MGC 1894 II 1178, p. 1179, M. Odier.

442 MGC 1894 II 816, p. 828 et p. 838, M. Favon, p. 832-833, M. Rutty; MGC 1894 II 1022, p. 1029, M. Héridier, p. 1038, M. Plan; MGC 1894 II 1178, p. 1198, M. Bubois-Miéville.

443 MGC 1894 II 1022, p. 1026, M. Sarasin, rapporteur.

444 MGC 1894 II 1022, p. 1026, M. Sarasin, rapporteur, p. 1030 ss, M. Bourdillon, p. 1039, M. Fazy; MGC 1894 II 1070, p. 1077, M. Fazy, p. 1085, M. Rutty.

445 MGC 1894 II 1022, p. 1033 ss, M. Rutty, p. 1036 ss, M. Dunant, Conseiller d'Etat.

446 MGC 1894 II 1178, p. 1181, M. Odier.

447 MGC 1894 II 1022, p. 1044; MGC 1894 II 1070, p. 1074; MGC1894 II 1178; MGC 1894 III 592; vote final du 12 janvier 1895: MGC 1895 I 123.

448 ROLG 1895 p. 81-82.

449 MGC 1894 III 592.

B. Les échecs devant le Grand Conseil

1. Le projet de modification de la loi sur les votations et élections (1954)

239. Au mois de février 1954, le député Chalut a déposé un projet de loi destiné à introduire l'initiative populaire municipale par le biais d'une modification de la loi sur les votations et élections[450].

240. Le Grand Conseil a rejeté ce projet pour trois motifs principaux: une introduction de l'initiative municipale devait impérativement prendre la forme d'une modification constitutionnelle[451]; les communes genevoises n'avaient que des compétences administratives qui se prêtaient mal au droit d'initiative[452]; enfin, le droit de pétition suffisait amplement aux habitants pour influencer la politique communale[453]. Le 7 mai 1955, le Grand Conseil a choisi d'ajourner indéfiniment la proposition qui lui était soumise[454].

2. Le projet de modification constitutionnelle (1966)

241. En 1966, un nouveau projet, de rang constitutionnel, a été déposé par le député de Félice[455]. Pour la première fois, l'objet de l'initiative municipale a été défini par un catalogue d'objets (art. 69 du projet): «Il importe d'abord de fixer la liste des objets sur lesquels peut s'exercer le droit d'initiative: ce sont ceux que la loi sur l'administration des communes place dans les compétences du conseil municipal de la commune où l'initiative est lancée»[456].

242. Ce projet a, à nouveau, été sujet à controverses. Les députés craignaient que les propositions des citoyens ne prennent pas en compte les possibilités financières limitées des communes[457]. Ils soutenaient que l'initiative populaire municipale ne pouvait pas être introduite en raison des compétences essentiellement administratives des communes[458]. Consultée, l'Association

450 MGC 1954 I 267.

451 MGC 1955 I 446, p. 446, M. Lecoultre, rapporteur de la majorité; MGC 1955 I 753, p. 758-759, M. de Senarclens, Conseiller d'Etat.

452 MGC 1955 I 446, p. 446, M. Lecoultre, rapporteur de la majorité; MGC 1955 I 753, p. 759, M. de Senarclens, Conseiller d'Etat; MGC 1955 I 753, M. Maître.

453 MGC 1955 I 753, p. 754-755, M. Lecoultre, rapporteur de la majorité.

454 MGC 1955 I 753, p. 761.

455 MGC 1966 IV 3399.

456 MGC 1966 IV 3399, M. de Félice.

457 MGC 1966 IV 3399, p. 3405 et p. 3411, M. Duboule, Conseiller d'Etat.

458 MGC 1966 IV 3399, p. 3405, M. Duboule, Conseiller d'Etat, p. 3408, Mme Girardin, p. 3412-3413, M. Fontanet; MGC 1969 I 593, p. 594-595, p. 608, M. Picot, rapporteur de la majorité.

des communes genevoises a d'ailleurs désapprouvé ce projet[459]. Le 21 février 1969, le Grand Conseil a refusé l'introduction de l'initiative municipale[460].

243. A la fin des débats, l'auteur du projet a néanmoins fait une remarque dont la trace se retrouve aujourd'hui dans l'énumération des objets de l'initiative municipale inscrits à l'article 36 LAC[461]:

> «C'est bien une attribution de la commune que de décider de percer une rue, de refaire un chemin, d'acheter un bâtiment, une propriété, de bâtir une école, de créer une fondation d'intérêt communal. Toutes ces choses-là sont des problèmes d'intérêt général qui pourraient fort bien être proposés par une initiative des citoyens déçus de ce que leurs autorités ne le fassent pas.»[462]

C. La consécration de 1981

1. L'affaire de «l'Hôtel de l'Ecu de Savoie»

244. En 1977, l'opportunité d'introduire l'initiative municipale s'est imposée à l'occasion d'un événement de la vie politique carougeoise[463]. Le 10 février 1977, le Conseil municipal de la Ville de Carouge a refusé d'acquérir un bâtiment, «l'Hôtel de l'Ecu de Savoie», pour le préserver d'une démolition annoncée[464]. Conformément aux indications qui figuraient sur la délibération du Conseil municipal affichée au pilier communal, un groupement pour la protection du vieux Carouge, «Le Boulet», a lancé un référendum. Le 14 mars 1977, il a déposé 1386 signatures à l'appui de sa demande.

245. Suite à un avis de droit de Knapp[465], le Conseil d'Etat a annulé la procédure de référendum, car le droit genevois assignait à cette institution un rôle négatif qui permettait exclusivement aux citoyens de s'opposer à un

---

459 MGC 1969 I 593, p. 593-594, M. Picot, rapporteur de la majorité.

460 MGC 1969 I 593, p. 614.

461 Selon l'art. 36, al. 1 LAC, l'initiative municipale s'exerce sur les objets suivants: la construction, la démolition et l'acquisition d'immeubles communaux (let. a); l'ouverture ou la suppression de rues ou de chemins communaux (let. b); les travaux d'utilité publique communaux (let. c); les études d'aménagement du territoire communal (let. d); la constitution de fondations d'intérêt communal de droit public ou privé (let. e); les activités sociales, culturelles, sportives et récréatives, ainsi que leurs aménagements et installations (let. f).

462 MGC 1969 I 593, p. 613-614, M. de Félice.

463 Beausire (1983) p. 186 *quater*.

464 Ce bâtiment, sis à la rue Vautier, a finalement été préservé et transformé en un centre musical.

465 Il s'agit d'un avis de droit de Blaise Knapp du 6 mai 1977. Cité dans l'ACE du 1er juin 1977, il n'est pas publié et nous n'avons pas réussi à en obtenir un exemplaire.

projet *adopté* par les autorités [466]. Il a considéré que la demande de référendum déposée par le groupement pour la protection du vieux Carouge devait être traitée comme une pétition.

2. *L'adoption de l'initiative municipale*

246. Dans ces circonstances, les députés Rossel, Borner et Riesen ont rapidement déposés deux projets de loi visant à introduire l'initiative municipale [467]. Ils ont été bien accueillis par un Grand Conseil marqué par l'affaire carougeoise [468]. Une minorité y est néanmoins demeurée opposée en raison des prérogatives administratives des communes [469].

247. La commission du Grand Conseil chargée de l'étude de ces projets a arrêté l'orientation de la réglementation qui est encore en vigueur à ce jour. Le principe de l'initiative devait être prévu dans la Constitution et c'est la loi qui devait en définir les détails. L'initiative devait en outre être non rédigée et être limitée à une énumération d'objets inscrits dans la loi [470].

248. Le 18 décembre 1980, le Grand Conseil a accepté la loi constitutionnelle introduisant l'initiative populaire municipale [471]. Le 10 mai 1981, le peuple a adopté cette modification de la Constitution avec 59,9% de votes favorables [472]. Cette novelle est entrée en vigueur le 30 mai 1981 [473] et a obtenu la garantie fédérale le 15 décembre 1981 [474].

---

466 ACE du 1er juin 1977. Voir à ce propos la FAO du mercredi 8 juin 1977. A noter que selon le Tribunal fédéral, un référendum contre une décision négative est impossible, sauf si le droit cantonal le prévoit explicitement. Voir ATF 101/1975 Ia 378, *Bischoff*; ATF 99/1973 Ia 524, *Röösli*. Voir toutefois Auer (1978) p. 180 ss qui soutient que le référendum contre une décision négative est possible sauf si le droit cantonal l'exclut explicitement. Sur cette question, voir Grisel (2004) p. 383-384 ; Hangartner / Kley (2000) n° 1670 ; Karl Spühler, « Zur zulässigkeit des fakultativen Referendums gegen negative Beschlüsse von Zürcher Gemeindeparlemente », *ZBl* 1989, p. 529 ss ; Brandt (1982) p. 295-296 ; Konrad Keller, « Zur Frage des Zulässigkeit des Referendums gegen negative Entscheindungen des Gemeindeparlements », *ZBl* 1978 p. 49 ss.

467 MGC 1977 III 3926 ; MGC 1977 III 3934.

468 MGC 1977 III 3926, p. 3932, M. Rosselet ; MGC 1977 III 3934, p. 3935, MM. Borner et Riesen, p. 3943, M. Maître, p. 3944, M. Duboule, Conseiller d'Etat.

469 MGC 1980 I 151, p. 164, M. Micheli, rapporteur de la minorité. A l'époque, la doctrine s'interrogeait sur la pertinence d'employer des instruments de démocratie directe pour des décisions concrètes, voir Morand (1982).

470 MGC 1980 I 151, p. 153-154 et p. 156, M. Ziegler, rapporteur de la majorité.

471 MGC 1980 IV 4604, p. 4617 ss.

472 ROLG 1981 p. 158.

473 ROLG 1981 p. 170-172.

474 FF 1981 III 895 ; FF 1981 III 1097.

249. Le 4 juin 1981, le Grand Conseil a adopté la modification de la LAC mettant en œuvre le principe accepté par le constituant. Cette modification législative contenait notamment la définition de l'objet de l'initiative[475].

250. L'introduction de cette institution répondait manifestement à une attente des électeurs. Huit mois après son entrée en vigueur, le premier texte fut déposé en Ville de Genève. Il demandait la « réhabilitation/remise en état du quartier des Grottes »[476]. Depuis lors, trente initiatives municipales ont abouti dans les différentes communes genevoises.

D. Les évolutions de la réglementation sur l'initiative municipale

251. Depuis vingt-cinq ans, le droit d'initiative municipale n'a connu qu'une seule évolution. Certaines modifications adoptées en 1993 lors de la révision de la réglementation sur l'initiative cantonale[477] ont été transposées au domaine communal. C'est ainsi qu'une nouvelle réglementation sur l'examen préalable de la validité de l'initiative, sur les délais de traitement, sur le contreprojet ainsi que sur les principes de l'unité de la forme et du genre a été introduite dans la Constitution et la législation applicable à l'initiative municipale.

IV. Synthèse

252. Afin de déterminer les éventuels particularismes du développement du droit d'initiative à Genève, il convient de mettre en perspective les éléments que nous venons d'exposer avec l'histoire générale des droits politiques en Suisse.

253. Il ne s'agit bien entendu pas d'examiner de manière exhaustive les origines de la démocratie directe en Suisse. A cet égard, nous pouvons renvoyer

475 MGC 1981 II 2298.

476 Il s'agit de l'initiative municipale « pour la réhabilitation/remise en état du quartier des Grottes », lancée en Ville de Genève et déposée le 4 janvier 1982. Voir à ce propos Auer / Levy (1986) p. 172 ss ; MCM/GE 1982 (140) 287 et MCM/GE 1982 (139) 3422. Elle fut immédiatement suivie de l'initiative « pour la réalisation de la route d'évitement de Versoix avec un gabarit prévoyant deux pistes de circulation », et, en Ville de Genève, de l'initiative municipale « pour la construction de 300 logements et la réhabilitation de 100 logements ». Voir sur ce sujet MCM/GE 1982/1983 (140) 2439 ; MCM/GE 1982 (140) 903.

477 Voir *supra* n° 223 ss.

le lecteur aux ouvrages magistraux de Kölz[478], à celui d'Auer[479], ainsi qu'à la récente thèse de Schorderet[480].

254. En résumé, il est possible de retenir que la démocratie directe s'est développée au XVII^e siècle en Nouvelle-Angleterre. La notion de souveraineté du peuple s'y est propagée et a débouché sur l'institution du référendum constitutionnel obligatoire. Ces idées ont ensuite traversé l'Atlantique et ont influencé les thèses révolutionnaires. La révolution française a joué un rôle important sur le développement de la démocratie directe. Outre la présence du référendum, certaines constitutions révolutionnaires françaises ont connu une forme d'initiative constitutionnelle[481]. L'arrivée au pouvoir de Napoléon a néanmoins mis fin à ce développement de la démocratie directe, à la notable exception de celui du référendum constitutionnel obligatoire.

255. La chute de Napoléon fut suivie en Suisse par une période dite de restauration. Les éléments de démocratie directe étaient alors absents des constitutions cantonales très conservatrices, qui mettaient en place des institutions de l'Ancien régime. Dans les années 1830, le période dite de régénération a vu l'abrogation des privilèges aristocratiques. Le référendum constitutionnel obligatoire s'est alors progressivement imposé dans les cantons suisses. Peu à peu, les institutions de démocratie directe se sont développées, portées par les courants de pensées libéraux qui désiraient éviter les mouvements révolutionnaires et contrebalancer l'hégémonie des milieux radicaux.

A. Le développement du droit d'initiative à Genève

256. A l'image de la *Landsgemeinde* dans les cantons de Suisse centrale, l'existence du Conseil général a eu un rôle de précurseur dans le développement de la démocratie directe genevoise[482]. Cela ne signifie pas que les institutions modernes trouvent leur fondement dans cette forme de démocratie qui, en raison de la limitation du cercle des citoyens, restait plus aristocratique que démocratique[483].

---

478 Kölz (2004) ; Kölz (1992).

479 Auer (1996). Voir aussi von Arx (2002) p. 12 ss ; Hangartner / Kley (2000) n° 1287 ss.

480 Schorderet (2005).

481 Voir l'art. 115 de la Constitution montagnarde du 24 juin 1793. Voir aussi l'art. 2, section 2, titre III de la Constitution girondine (1793). Ces deux textes sont reproduits dans Alfred Kölz, *Quellenbuch zur neueren Schweizerischen Verfassungsgeschichte*, *Vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848*, Berne, 1992, p. 33 ss. Voir Monnier (2005) p. 241 ss.

482 Voir *supra* n° 195.

483 Voir Monnier (2005) p. 239 ; Tanquerel (2001b) n° 6 ; Papadopoulos (1998) p. 32 ; Louis Carlen, « Die Landsgemeinde », *in* : Auer (1996) p. 15 ss ; Büeler (1925) p. 21 ss.

257. Le référendum constitutionnel s'est rapidement et aisément imposé dans le canton de Genève. Il est apparu en 1791 et s'est imposé dans toutes les constitutions subséquentes [484] – à l'exception de celle de 1814.

258. Le parcours de l'initiative populaire est plus décousu. Elle existait de 1794 à 1798 et a ensuite disparu jusqu'à la fin du XIX^e siècle. L'institution des droits de réquisition et de pétition se fondait clairement dans la tradition révolutionnaire. A cet égard, le droit genevois n'était pas particulièrement novateur. Il faut néanmoins relever que le droit d'initiative concernait non seulement la Constitution, mais également les lois et les règlements.

259. Le développement de l'initiative dans la deuxième moitié du XIX^e siècle fut également similaire aux évolutions que la Confédération et les autres cantons ont connues. Il a néanmoins été plus tardif. Ce « retard » est vraisemblablement dû à la politique du progrès graduel du syndic Rigaud [485], qui a ralenti les développements des institutions politiques modernes.

260. Un auteur a relevé que la tradition révolutionnaire a été à tel point occultée à Genève – en raison du traumatisme laissé par les abus des tribunaux révolutionnaires – qu'il semble impossible d'y rattacher les principes de la démocratie directe du XIX^e siècle [486]. Il est vrai qu'il n'existe aucune mention des institutions développées entre 1794 et 1798 dans le discours politique genevois du XIX^e siècle. L'étude des travaux parlementaires qui ont précédé l'introduction de l'initiative populaire en est un exemple frappant. Le droit de référendum et l'existence du droit d'initiative dans les autres cantons sont largement évoqués. En revanche, il n'est jamais fait état des droits de réquisition et de pétition qui existaient dans le canton un siècle plus tôt. Toutefois, comme l'a démontré Kölz, les idées qui ont entraîné le développement de la démocratie directe trouvent leur racine dans l'œuvre des révolutionnaires [487].

261. Il est vraisemblable que certains partisans genevois de l'initiative populaire aient eu connaissance des institutions qui existaient dans leur canton à la fin du XVIII^e siècle. Dès 1791, les constitutions genevoises avaient été largement diffusées dans la population. Il est probable que certains hommes politiques du XIX^e siècle y aient eu accès. Le qualificatif de « pétition motivée » qui a été adopté dès 1890 pour règlementer l'initiative est un indice

---

484 Voir Andreas Auer, « Le référendum constitutionnel », *in* : Auer (1996), p. 79 ss, p. 93.

485 Voir *supra* n^os 161 et 162.

486 Marc Vuilleumier, « Le courant socialiste au 19^e siècle et ses idées sur la démocratie directe », *in* : Auer (1996) p. 163 ss, p. 163-164. Voir à ce propos Marc Vuilleumier, « Traditions et identités politiques, Les partis du XIX^e siècle et les événements de 1789-1798 », *in : Regards sur la révolution genevoise, 1792-1798*, Genève, 1992, p. 215 ss.

487 Kölz (1992) ; Kölz (1996) ; Alfred Kölz, « Die Bedeutung der Französischen Revolution für das öffentliche Recht und politische System – eine Skizze », *RDS* 1989 I p. 497 ss. Voir aussi Monnier (2005) p. 241 ss ; Hangartner / Kley (2000) n^o 1319 ; Büeler (1925) p. 22-23.

dans ce sens. L'institution qui existait en 1796 était, en effet, également qualifiée de pétition. Les politiciens n'auraient cependant pas pu s'y référer explicitement au vu du discrédit qui existait dans la population sur la période révolutionnaire[488].

B. L'influence de l'histoire sur la réglementation du droit d'initiative

262. Reste à examiner quels enseignements peuvent être tirés du développement de cette institution pour l'interprétation actuelle de la réglementation sur le droit d'initiative à Genève. Deux éléments essentiels apparaissent : le rôle du droit de pétition ainsi que le lien avec le droit de référendum.

263. Jusqu'en 1993, la réglementation de l'initiative cantonale a été marquée par le droit de pétition[489]. Le texte adopté en 1905 était sans équivoque. Le droit d'initiative était exercé par « pétition adressée au Grand Conseil »[490]. Cette trace se retrouve également dans le développement l'initiative municipale. Certains députés du Grand Conseil ont considéré l'introduction de cette institution inutile, au motif que les citoyens communaux disposaient déjà du droit de pétition[491]. Ces liens ont été volontairement supprimés lors de la révision de 1993.

264. L'influence du droit de référendum sur la réglementation en matière d'initiative peut également être relevée[492]. En 1890 et 1891, les travaux parlementaires ont d'ailleurs principalement porté sur la question du référendum : savoir s'il y en aurait un et s'il serait facultatif ou obligatoire[493]. Il en a finalement découlé une obligation de soumettre toute initiative à la sanction du corps électoral, quel que soit l'attitude des autorités à son égard. Cette incohérence systématique – les lois étaient en principe soumises au référendum facultatif, mais si elles découlaient d'une initiative populaire elles étaient soumises au référendum obligatoire – a également été abrogée en 1993[494].

265. Aujourd'hui, un élément influence encore l'interprétation qu'il convient de donner à la législation sur le droit d'initiative à Genève : l'initiative

488 Voir notamment Kölz (1996) p. 114 selon lequel ces sources révolutionnaires ont parfois été dissimulées volontairement. Dans le même sens, Monnier (2005) p. 244-245 ; Andreas Auer, « La démocratie directe dans le contexte européen : origine, conditions, pratique », *in* : *Démocratie directe et Union européenne*, Fribourg, 1997, p. 14.

489 Voir Auer (1987) n^os^ 21 et 22.

490 Voir *supra* n° 219.

491 Voir par exemple *supra* n° 240.

492 Auer (1987) n° 21.

493 Voir *supra* n^os^ 209 et 212 ; Aubert (1972) p. 2306.

494 Voir *supra* n° 223 ss. A ce propos, voir Auer (1987) n° 110 ss.

est le pendant du référendum. Ce dernier, qui permet aux citoyens de s'opposer à une action des autorités, a une dimension négative. L'initiative permet aux électeurs de faire une proposition et a donc une dimension positive. Cette dualité a été mise en avant tant dans le développement de l'initiative cantonale[495] que dans celui de l'initiative municipale[496]. L'objectif général du constituant était d'introduire une initiative qui portait sur les mêmes domaines que le droit de référendum. En principe, les actes soumis au référendum sont dès lors susceptibles de faire l'objet d'une initiative.

266. On peut enfin relever que, nonobstant le développement parallèle de l'initiative genevoise et de l'initiative fédérale dans les années 1890, les autorités cantonales ont largement ignoré les travaux fédéraux[497].

495 MGC 1890 I 148, p. 151, M. Gavard ; MGC 1890 I 157, p. 159, M. Dunant, Conseiller d'Etat.

496 Voir *supra* n° 234. Voir aussi Vernet (1999) p. 5 ; Tanquerel (1998a) p. 11 ; Tanquerel (1997) p. 7 ; Manfrini (1996a) p. 2-3 ; Manfrini (1987) p. 4-5 ; Manfrini (1986b) p. 6 ; Knapp (1982) n° 24.

497 Aubert (1972) p. 2306.

DEUXIÈME PARTIE:

LA FORME ET L'OBJET DE L'INITIATIVE

Chapitre 3 : La forme de l'initiative

267. En droit suisse et genevois, il existe deux formes d'initiative, le texte conçu en termes généraux (initiative non formulée) et la proposition rédigée de toutes pièces (initiative formulée).

268. L'étude de la forme d'une initiative ne saurait être entreprise sans une mention du principe de l'unité de la forme. L'unité de la forme interdit le mélange entre une initiative non rédigée et un texte formulé, sous peine d'invalidation (art. 66, al 1 et 68C, al. 1 Cst/GE).

269. Ce principe cherche à garantir la libre formation de l'opinion des citoyens et à leur permettre de mesurer les conséquences de leur signature ou de leur vote[498]. Lorsque les deux formes sont mélangées, les citoyens sont dans l'impossibilité de déterminer ce qui va advenir, en cas d'admission de la partie non formulée, de la partie formulée[499]. La procédure à suivre lors d'une initiative non formulée diffère en outre de celle d'un texte entièrement rédigé[500].

270. L'unité de la forme comprend également un second aspect, parfois qualifié de « matériel » par la doctrine[501]. Il s'agit de l'interdiction de présenter une initiative conçue en termes généraux trop précise.

I. L'initiative formulée et l'initiative conçue en termes généraux

A. Définitions

271. L'*initiative formulée* (ou rédigée de toutes pièces) est un texte normatif qui est prêt à entrer en vigueur sans changement et qui peut être voté tel quel par le peuple[502]. Elle doit contenir des phrases suffisamment précises afin

498 ATF 114/1988 Ia 413, consid. 3.c, *Sozialdemokratische Partei des Kantons Zürich et consorts* ; Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n° 831 ; Tschannen (2004) p. 658-659 ; Hangartner / Kley (2000) n° 837 ; Grisel (1996) p. 219.

499 ATF 114/1988 Ia 413, consid. 3.c, *Sozialdemokratische Partei des Kantons Zürich et consorts*.

500 ATF 48/1922 I 156, consid. 1, *Wächli und Genossen* ; Tschannen (2004) p. 658-659 ; Grisel (2001) n° 23 ; Grisel (1996) p. 219.

501 Hangartner (2002) n° 26 ; Hangartner / Kley (2000) n° 837.

502 Grisel (2004) p. 231-232 ; Tschannen (2004) p. 659 ; Rhinow (2003) n° 1974 ; Tschannen (2002) p. 4 ; Bellanger (2001) n° 34 ; Grisel (2001) n° 19 ; Hangartner / Kley (2000) n° 367 ; Grisel (1996) p. 219 ; Caviezel (1990) p. 91 ; Auer (1987) n° 56.

d'être immédiatement applicable, sans qu'il soit nécessaire au parlement de les concrétiser dans un langage légal ou constitutionnel[503].

272. Quant à l'*initiative non formulée* (ou conçue en termes généraux), il s'agit d'un texte qui désigne un principe général dont il préconise l'adoption ou la modification, mais qui n'est pas encore élaboré en normes prêtes à entrer en vigueur telles quelles[504]. Ces dernières doivent encore être rédigées et adoptées par le destinataire de l'initiative.

273. Déterminer la marge de manœuvre qui doit ainsi être laissée par l'initiative au parlement dans la rédaction des normes à adopter est une question délicate. A Genève, elle a été tranchée par le constituant, qui a interdit les textes conçus en termes généraux contenant des propositions trop détaillées, sous peine de nullité[505].

274. L'initiative conçue en termes généraux doit aussi comporter suffisamment d'éléments afin de permettre aux électeurs d'en déterminer la portée[506]. Le Tribunal fédéral a ainsi confirmé l'invalidation d'une initiative populaire bâloise qui ne mentionnait pas son objectif avec suffisamment de clarté[507]. En revanche, des incertitudes qui concernent des éléments secondaires peuvent être éliminées lors de la concrétisation de l'initiative[508]. Ce principe de clarté, sur lequel nous reviendrons[509], découle de la garantie des droit politiques (art. 34 Cst), qui comprend notamment le droit à la formulation claire et correcte des questions soumises au vote[510]. Ce droit doit contribuer à une identification convenable de l'objet du scrutin par l'électeur[511]. Ce principe de clarté ne s'oppose pas à la recevabilité d'une initiative non formulée qui demande la révision d'une loi dans son ensemble, même si elle est particulièrement longue[512]. Il suffit que l'électeur puisse déterminer dans quel sens la révision est envisagée.

---

503 ATF 114/1988 Ia 413, consid. 3.f, *Sozialdemokratische Partei des Kantons Zürich et consorts* ; Aubert *in* : Aubert / Mahon (2003) p. 1090 ; Rhinow (2003) n° 1974.

504 Grisel (2004) p. 231-232 ; Tschannen (2004) p. 660 ; Aubert *in* : Aubert / Mahon (2003) p. 1090 ; Tschannen (2002) p. 4 ; von Arx (2002) p. 46 ; Bellanger (2001) n° 34 ; Grisel (2001) n° 17 ; Hangartner / Kley (2000) n° 366 ss ; Grisel (1996) p. 219-220 ; Caviezel (1990) p. 85 ; Wildhaber (1988a) n° 44 ; Auer (1987) n° 57.

505 Voir *infra* n° 314 ss.

506 ATF 123/1997 I 63, consid. 4.e, *Charles Beer et consorts* ; ATF 111/1985 Ia 115, consid. 3.a, *Verein Basler Heimatschutz et consorts* ; Tschannen (2004) p. 660 ; Grisel (2004) p. 232 ; Tschannen (2002) p. 5-6 ; Odermatt (1996) p. 717.

507 ZBl 1951 22 (TF, 13.09.1950).

508 ATF 111/1985 Ia 115, consid. 3.a, *Verein Basler Heimatschutz et consorts* ; Caviezel (1990) p. 85-86.

509 Voir *infra* n° 1051 ss.

510 Voir *supra* n° 39 ss, en particulier n° 42.

511 Zen-Ruffinen (2001) n° 9.

512 ZBl 1975 387 (TF, 19.02.1975).

B. L'abrogation de dispositions légales ou constitutionnelles

275. Selon Fleiner / Giacometti, une initiative qui propose l'abrogation d'une disposition légale ou constitutionnelle doit être considérée comme un texte formulé, car aucune norme ne doit être rédigée[513].

276. Jusqu'en 1966, il était explicitement prévu qu'une initiative non formulée puisse demander l'abrogation d'une loi ou d'un arrêté législatif. Logiquement, un expert avait admis qu'aucun élément ne s'opposait à l'utilisation d'une initiative non formulée afin de demander l'abrogation d'une disposition légale[514]. Le texte examiné par Battelli – l'initiative « pour la baisse des impôts » lancée en 1954 et refusée en 1955[515] – était ainsi une initiative conçue en termes généraux dont l'une des dispositions demandait l'abrogation d'un titre de la loi générale sur les contributions publiques.

277. Aujourd'hui, cette faculté n'est plus mentionnée par le droit genevois (art. 65, 65A et 65B Cst/GE). Cette possibilité ressort néanmoins de la définition générale de l'initiative, qui peut conduire à l'adoption, à la révision ou à l'*abrogation* d'un acte étatique[516]. Il n'était dès lors pas nécessaire de la consacrer expressément dans le texte constitutionnel[517].

278. Une initiative qui se limite à réclamer l'abrogation d'une loi ou d'une disposition constitutionnelle est une initiative formulée. Une fois l'initiative adoptée, le Grand Conseil n'a aucun texte à concevoir. En l'absence d'un quelconque travail d'élaboration, l'initiative ne saurait être considérée comme conçue en termes généraux. Cela ne signifie cependant pas qu'une initiative non formulée, dont l'une des invites vise l'abrogation d'une loi ou d'une disposition constitutionnelle, doive être invalidée pour violation de l'unité de la forme.

279. La libre formation de l'opinion des citoyens et les différences procédurales entre une initiative formulée et un texte entièrement rédigé, principes qui imposent le respect de l'unité de la forme, ne s'opposent pas à une proposition conçue en termes généraux qui réclame, notamment, l'abrogation d'une disposition légale ou constitutionnelle. Il suffit de considérer l'initiative comme entièrement non formulée. Tant les principes à adopter que ceux à abroger sont dès lors soumis à la procédure de l'initiative non rédigée.

---

513 Fleiner / Giacometti (1949) p. 720 (en particulier n. 17).

514 Maurice Battelli, *Avis de droit du 20 septembre 1954 sur la recevabilité de l'initiative pour la baisse des impôts*, partiellement reproduit dans le MGC 1955 II p. 980 ss.

515 Voir ROLG 1954 p. 108, ainsi que ROLG 1955 p. 165, p. 376 et p. 389.

516 Voir *supra* n° 22.

517 Dans ce sens, voir aussi Mattern (1991) p. 247.

280. A la différence d'un texte partiellement rédigé et partiellement non formulé, cette conclusion doit s'imposer pour l'abrogation d'une norme. Contrairement à l'adoption d'un texte, il est impossible de rédiger une demande d'abrogation avec plus ou moins de détails. Partant, il convient de tolérer qu'une initiative non formulée propose l'abrogation d'un texte. Dans le cas contraire, la voie de la proposition conçue en termes généraux serait *de facto* exclue pour des initiants qui désirent, entre autres, abroger un texte. Or, il n'existe aucun élément objectif susceptible de justifier une telle restriction.

C. La distinction entre les deux formes d'initiative

281. *A priori*, la distinction entre une initiative formulée et un texte non rédigé peut sembler aisée. Ce n'est cependant pas toujours le cas en pratique[518]. Il n'existe en outre pas d'unanimité sur les critères d'examen qui doivent être employés afin d'effectuer cette distinction.

1. Un examen objectif

282. Selon la doctrine minoritaire, la distinction entre une initiative formulée et une proposition conçue en termes généraux doit se fonder sur la volonté subjective des auteurs du texte proposé. Une analyse objective de la forme de la proposition ne s'impose que lorsque les initiants se sont abstenus de l'indiquer dans leur texte ou dans les documents qui l'accompagnent[519].

283. Un second courant de la doctrine considère que seul le texte de l'initiative doit être examiné afin de déterminer la forme de la proposition[520], sans que la volonté subjective des initiants ne soit déterminante.

284. A Genève, lors de l'examen de l'initiative « L'énergie – notre affaire » (IN 5)[521], un expert a indiqué que trois éléments étaient décisifs afin de distinguer un projet rédigé de celui qui n'est pas formulé : l'intention des initiants, la liberté de fait laissée à l'autorité pour rédiger un texte allant dans le sens de l'initiative, ainsi que l'existence (ou l'absence) d'un texte déjà conçu comme une règle de droit[522].

---

518 ATF 114/1988 Ia 413, consid. 3.f, *Sozialdemokratische Partei des Kantons Zürich et consorts* ; Odermatt (1996) p. 710.

519 Grisel (2004) p. 263 ; Hangartner / Kley (2000) n° 836 (dans une certaine mesure) ; Grisel (1996) p. 220.

520 Tschannen (2004) p. 661 ; Tschannen (2002) p. 20-21 ; Thalmann (2000) p. 150 ; Kölz (1982) p. 17-18.

521 Voir MGC 1980 III 356.

522 Knapp (1981) p. 9.

285. Lors de l'examen de la validité matérielle d'une initiative, le Tribunal fédéral considère que la volonté des initiants n'est pas décisive. Il se fonde sur la lettre de l'initiative, étant précisé que le texte explicatif peut être pris en compte[523]. Il conviendrait d'appliquer ces mêmes principes à la détermination de la forme des initiatives[524].

286. Le Tribunal fédéral s'y est cependant refusé. Il a jugé que le principe de l'interprétation objective développée à propos de la validité matérielle n'était pas applicable, car les initiants avaient la possibilité de choisir entre les deux formes d'initiative. Partant, une initiative expressément qualifiée de proposition générale ne peut pas être transformée en projet entièrement rédigé, même si elle en remplit les exigences. Notre Haute Cour a confirmé qu'une initiative, acceptée par le corps électoral dans un canton qui ne connaissait que l'initiative non formulée tendant à la révision partielle de la constitution, devait, nonobstant son caractère détaillé, faire l'objet d'une concrétisation par le Grand Conseil[525].

287. Il ne se justifie pas d'appliquer une méthode objective afin d'examiner la conformité de l'initiative au droit supérieur et une approche subjective pour en déterminer la forme. Dans les deux cas, il convient d'analyser le texte de l'initiative et non la volonté des initiants. L'examen objectif d'une initiative lors de l'analyse de sa validité matérielle est, notamment, justifié par les conséquences juridiques qui vont en découler. Celles-ci existent également lors de la détermination de la forme d'une initiative. Une initiative conçue en termes généraux peut entraîner deux votes du corps électoral, alors qu'un texte formulé ne lui est soumis qu'une fois. Il se justifie dès lors d'appliquer une méthode identique aux deux cas.

288. Au surplus, il serait contradictoire de se baser sur la volonté subjective des auteurs afin de déterminer la forme d'une initiative et d'exiger – comme c'est le cas à Genève – qu'une initiative non formulée ne soit pas trop détaillée, sous peine de nullité. Dans ce cas, une erreur dans la dénomination de la forme du texte proposé pourrait entraîner la nullité totale de l'initiative. Une telle approche est trop formaliste[526].

289. La forme d'une initiative doit dès lors être déterminée objectivement. Reste alors à déterminer les conséquences de cette conclusion. D'une part,

---

523 ATF 129/2003 I 392, consid. 2.2, *A. et consorts* ; ATF 121/1995 I 334, consid. 2.c, *Grünes Bündnis und Louis Schelbert* ; Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n° 839 ; Tschannen (2004) p. 636-637 ; Hangartner / Kley (2000) n° 2124 ; Odermatt (1996) p. 715 ; Tschannen (1995) p. 77 ; Kölz (1982) p. 22. A ce propos, voir *infra* n° 989.

524 Dans ce sens, Tschannen (2002) p. 20-21.

525 ATF 112/1986 Ia 208, *Kritisches Forum Schwyz et consorts*.

526 Pourtant Grisel exige les deux, voir Grisel (2004) p. 263 ; Grisel (2001) n° 17 et Grisel (1996) p. 220. Voir aussi Tschannen (2002) p. 26 qui critique cette double exigence.

il convient d'examiner si le parlement peut traiter une initiative conçue en termes généraux comme une proposition rédigée de toutes pièces. D'autre part, il faut déterminer si une initiative rédigée de toutes pièces peut être convertie en proposition non formulée.

2. *La conversion de la forme des initiatives*

290. La conversion d'une proposition non formulée en un projet rédigé est admise par la doctrine[527]. Le Tribunal fédéral semble l'exclure au motif que les initiants peuvent choisir entre les deux types de proposition[528].

291. Quant à la transformation d'un projet formulé en une proposition conçue en termes généraux, elle ne connaît pas de réponse unanime de la doctrine[529]. Le Tribunal fédéral l'a acceptée en 1935, étant néanmoins précisé que le canton de Bâle dans lequel cette conversion a été effectuée ne connaissait que l'initiative conçue en termes généraux[530]. On peut aussi relever qu'en 1922, le Tribunal fédéral a refusé la scission d'une initiative bernoise qui mélangeait une proposition conçue en termes généraux et un texte rédigé de toutes pièces au motif que les deux parties formaient un tout[531].

292. Selon Wildhaber, la conversion d'une initiative conçue en termes généraux en une proposition formulée ne pose que peu de difficulté[532]. Des problèmes formels peuvent pourtant exister. Une initiative qui a été présentée par les initiants comme conçue en termes généraux risque de ne pas comprendre de numéros d'articles, d'alinéas ou encore de notes marginales, qui sont pourtant obligatoires (art. 7 de la loi sur la publication et la promulgation). Ces éléments n'excluent cependant pas une transformation. Le Tribunal fédéral admet que les autorités puissent ajouter des notes marginales au texte d'une initiative[533]. L'ajout d'un numéro d'article ou d'alinéa est également envisageable, à la condition que le sens de l'initiative ne soit pas modifié[534]. L'interdiction de modifier le texte d'une initiative ne s'oppose donc pas à de

527 Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n° 831; Tschannen (2002) p. 27-28; Hangartner / Kley (2000) n° 2110; Caviezel (1990) p. 96; Wildhaber (1988a) n° 86; Kölz (1982) p. 18. Voir toutefois la position nuancée d'Auer (1987) n° 62.

528 ATF 112/1986 Ia 208, consid. 4, *Kritisches Forum Schwyz et consorts*. Voir toutefois ZBl 1956 53 (TF, 14.09.1955).

529 Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n° 831; Tschannen (2002) p. 27; Hangartner / Kley (2000) n° 2110; Kölz (1982) p. 18 admettent une telle transformation. En revanche, Grisel (2004) p. 232 et p. 247 et Wildhaber (1988a) n° 87 la refusent.

530 ATF 61/1935 I 166, consid. 8, *Erlacher und Genossen*.

531 ATF 48/1922 I 156, *Wächli und Genossen*.

532 Wildhaber (1988a) n° 86. Voir aussi Kölz (1982) p. 17-18.

533 ATF 105/1979 Ia 362, consid. 9 *in fine*, *Cristin et Parti socialiste genevois*.

534 Kölz (2001) p. 185-186; Kölz (1997).

telles adaptations de forme lorsqu'elles ont pour but d'adopter une décision conforme au principe de la proportionnalité[535].

293. Il faut admettre qu'une telle transformation permet d'éviter l'invalidation d'une initiative conçue en termes généraux au seul motif qu'elle est trop précise. Lorsque le droit cantonal – comme c'est le cas à Genève – s'oppose à des initiatives non formulées détaillées, cette conversion permet d'éviter l'invalidation d'une proposition du corps électoral. Il s'agit donc d'une application du principe de proportionnalité, dont l'importance ressort de la jurisprudence du Tribunal fédéral développée sur la validité partielle des initiatives[536].

294. En revanche, la conversion d'un projet rédigé en une proposition conçue en termes généraux est contestée par une partie de la doctrine, car le texte d'une initiative rédigée ne peut être modifié par le parlement[537]. Cette interdiction ne doit cependant s'appliquer que pour un texte qui est effectivement rédigé[538]. Si ce dernier n'en remplit pas les conditions, sa transformation en une proposition conçue en termes généraux est admissible[539].

II. L'initiative cantonale : le choix de la forme

295. La Constitution cantonale prévoit une initiative générale (art. 65 Cst/GE), qui permet le dépôt d'une proposition conçue en termes généraux, ainsi que des initiatives constitutionnelles et législatives formulées (art. 65A et 65B Cst/GE). Les initiants peuvent librement choisir la forme de leur proposition. L'article 174A, alinéa 5 Cst/GE prévoit également qu'une initiative peut demander un audit général ou partiel de l'Etat. Cette disposition renvoie au seul article 65 Cst/GE. Il s'agira par conséquent de déterminer si cette initiative est limitée à un texte non formulé ou si une proposition rédigée est recevable.

A. L'initiative générale

1. Une proposition conçue en termes généraux

296. A Genève, l'initiative non formulée est exclusivement une initiative générale, soit une proposition d'adoption de dispositions normatives sans

535 Kölz (2001) p. 186 ; Tschannen (1995) p. 84.

536 Voir *infra* n° 1182 ss.

537 Grisel (2004) p. 247 ; Wildhaber (1988a) n° 87. Sur ce principe, voir *infra* n° 497 ss et n° 927.

538 Tschannen (2002) p. 27.

539 Tschannen (2002) p. 27. Voir aussi Kölz (1982) p. 17-18.

indication du rang où elles doivent être introduites[540]. La proposition formée en termes généraux doit pouvoir être formulée par une révision de la constitution ou par une loi (art. 65 Cst/GE), ce choix appartenant au Grand Conseil (art. 65 *in fine* Cst/GE).

297. Les initiants ne peuvent pas lancer une initiative non formulée qui contient la désignation de l'acte qui doit être modifié. Cette restriction ressort d'une interprétation littérale de l'article 65 Cst/GE. Elle est confirmée par les travaux préparatoires qui précisent que « les auteurs d'une initiative non formulée ne peuvent plus choisir le niveau normatif de leurs propositions. »[541] Ce sont ainsi les autorités qui décident à quel niveau normatif l'initiative doit être concrétisée.

298. La portée juridique de cette limitation est fort restreinte. Une éventuelle mention du niveau normatif de l'acte qui doit être modifié n'entraînera pas une invalidation totale de l'initiative. Elle devra être partiellement invalidée (art. 66, al. 3 Cst/GE) afin de laisse le libre choix d'une éventuelle concrétisation au Grand Conseil.

2. *Une initiative non formulée tendant à la révision totale de la constitution ?*

299. Selon l'article 65 Cst/GE, *l'initiative peut être présentée sous la forme d'une proposition conçue en termes généraux et susceptible de formulation par une révision de la constitution ou par une loi, ce choix appartenant au Grand Conseil*. A la lecture du seul texte constitutionnel, il semble que l'initiative non formulée tendant à la révision totale de la constitution n'existe pas. Se basant sur les travaux préparatoires[542], deux auteurs considèrent cependant qu'une telle proposition est recevable[543]. Les travaux parlementaires contiennent en effet – dans le commentaire de l'article 65 Cst/GE – la mention suivante :

> « En revanche, il serait admissible de demander par la voie de l'initiative non formulée une révision totale de la constitution. On attendrait alors de ses auteurs qu'ils mentionnent quelques lignes directrices. »[544]

300. Cette seule mention ne permet pas de procéder à une interprétation *contra legem* de l'article 65 Cst/GE et de considérer qu'une initiative non formulée tendant à la révision totale de la constitution est recevable. Deux observations doivent néanmoins être mentionnées.

---

540 Voir *supra* n° 35.

541 MGC 1992 V 5020, p. 5038, M. Lachat, rapporteur. Voir aussi MGC 1990 IV 4629, p. 4653 (PL/CE).

542 MGC 1992 V 5020, p. 5037, M. Lachat rapporteur.

543 Trechsel / Serdült (1999) p. 228.

544 MGC 1992 V 5020, p. 5037, M. Lachat rapporteur.

301. Premièrement, une initiative non formulée, au sens de l'article 65 Cst/GE, qui mentionnerait le niveau normatif devant être modifié ne saurait être totalement invalidée pour ce simple motif. Si la proposition est conçue en termes généraux et susceptible de formulation par une révision de la constitution ou par une loi, elle remplit les conditions prévues par l'article 65 Cst/GE. L'invite faite au Grand Conseil de mettre la modification en œuvre à un certain niveau normatif n'aura aucune force obligatoire pour le Grand Conseil. Ce dernier dispose en effet d'un libre choix à ce propos (art. 65 *in fine* Cst/GE). Une mention du niveau normatif dans une initiative non formulée genevoise doit ainsi être partiellement invalidée pour violation du droit supérieur (art. 66, al. 3 Cst/GE). Cette interprétation est conforme au but du libre choix du niveau normatif accordé au Grand Conseil, qui est d'éviter de surcharger la constitution en y insérant des dispositions qui trouveraient leur place dans la loi[545]. Une initiative non formulée qui demande la révision de la constitution ne doit pas être totalement invalidée au seul motif qu'elle mentionne le texte dont elle vise la modification.

302. Deuxièmement, il ne nous semble pas exclu qu'une initiative non formulée puisse réclamer une révision totale de la constitution. Si des initiants demandent, par exemple, au Grand Conseil de « revoir l'organisation et les fondements de l'Etat afin d'adopter des nouvelles institutions conformes aux besoins de la société actuelle », il est possible de comprendre qu'une révision totale de la constitution est proposée de manière conforme à l'article 65 Cst/GE.

303. Seule l'argumentation qui précède permet de conclure, dans une certaine mesure, à l'existence d'une initiative non formulée tendant à la révision totale de la constitution.

304. Contrairement à l'interdiction qui existe dans la majorité des cantons et sur le plan fédéral[546], une initiative genevoise non formulée tendant à une révision totale de la constitution peut mentionner les lignes directrices de la révision souhaitée. L'article 65 Cst/GE ne l'interdit pas et le constituant l'a expressément souhaité[547]. Si une initiative peut proposer une révision totale de la constitution entièrement rédigée (art. 65A Cst/GE), il est en outre difficile de justifier l'exclusion de toute ligne directrice pour une initiative non formulée réclamant une révision totale de la constitution. Elles ne sont toutefois pas indispensables, la seule mention qui figure dans les travaux préparatoires étant insuffisante pour entraîner une telle obligation.

---

545 MGC 1992 V 5020, p. 5038, M. Lachat, rapporteur.

546 Grisel (2004) p. 186 et 201-202 ; von Arx (2002) p. 45 ; Hangartner / Kley (2000) n° 776 et n° 1997 ; Caviezel (1990) p. 31 ; Fleiner / Giacometti (1949) p. 708 ss. *Contra* Tschannen (2004) p. 538 ; Aubert *in* : Aubert / Mahon (2003) p. 1085 ; Lombardi (2002a) n° 11.

547 MGC 1992 V 5020, p. 5037, M. Lachat rapporteur.

305. S'agissant de la révision totale de la constitution, la réforme de 1993 est décevante[548]. On aurait pu attendre plus de précision de la part du constituant, dont l'expert avait attiré l'attention sur la lacune d'une constitution qui ne connaissait vraisemblablement pas d'initiative tendant à sa révision totale[549]. L'expert consulté par le Conseil d'Etat avait d'ailleurs proposé de prévoir l'introduction de l'initiative à référé afin de permettre au corps électoral de demander la révision totale de la Constitution[550]. Il est regrettable qu'il n'ait pas été suivi sur ce point. Le flou qui règne encore autour de cette institution est malheureux et aurait pu – dû – être aisément évité. Il faut toutefois admettre que, sur ce point, le manque de clarté du droit genevois n'a guère de conséquences pratiques.

B. L'initiative formulée

306. L'initiative formulée peut porter sur une révision totale de la constitution (art. 65A Cst/GE), sur une révision partielle de la constitution (art. 65A Cst/GE) ou sur un projet de loi rédigé de toutes pièces (art. 65B Cst/GE). La forme de l'initiative législative formulée ou la révision constitutionnelle partielle rédigée ne posent guère de problème. Seule l'initiative formulée qui porte sur une révision totale de la constitution – unique en droit suisse[551] – justifie quelques brèves considérations

307. Le but était de créer une initiative entièrement rédigée tendant à la révision totale de la Constitution[552]. Les initiants doivent ainsi proposer un nouveau projet de charte fondamentale entièrement rédigé. Celle-ci reste néanmoins peu probable au vu des difficultés pratiques qui peuvent y être liées.

308. Il est aussi envisageable d'utiliser la voie de l'initiative constitutionnelle formulée tendant à une révision partielle de la constitution (art. 65A Cst/GE) afin d'aboutir à une révision totale de la constitution. Des initiants pourraient présenter une disposition constitutionnelle rédigée proposant une procédure de révision totale de la constitution – par l'instauration d'une assemblée constituante par exemple. A la fin de la mise en œuvre de l'initiative constitutionnelle tendant à la révision partielle de la constitution, l'on

548 Voir aussi Trechsel / Serdült (1999) p. 228-229 qui considèrent que le droit genevois n'est, à cet égard, pas formulé de manière heureuse.

549 Auer (1987) n° 29 ss. Voir à ce propos *supra* n° 223.

550 Auer (1987) n° 34.

551 von Arx (2002) p. 51; Hangartner / Kley (2000) n° 1999. Voir aussi Grisel (2004) p. 202, n. 84; Hurst (2002) p. 147.

552 MGC 1992 V 5020, p. 5038, M. Lachat, rapporteur.

aboutirait à une révision totale. C'est ce mécanisme qui a été mis en œuvre pour le processus de révision totale de la Constitution en cours[553].

309. Dans cette dernière hypothèse, la différence avec une initiative non formulée tendant à la révision totale de la constitution est purement formelle. Matériellement, les deux procédures sont similaires.

C. L'initiative réclamant un audit général ou partiel de l'Etat : un cas particulier ?

310. L'article 174A, alinéa 5 Cst/GE prévoit qu'un audit général ou partiel de l'Etat ou des communes peut être ordonné par une initiative populaire selon l'article 65 de la Constitution. Reste à déterminer si une telle proposition peut être rédigée de toutes pièces ou si elle doit impérativement être conçue en termes généraux.

311. A la lettre, la réponse semble évidente. L'article 174A, alinéa 5 Cst/GE mentionne en effet *l'initiative populaire selon l'article 65 Cst/GE*. Cette dernière disposition ne s'appliquant qu'aux initiatives non formulées, l'initiative réclamant un audit général devrait être limitée à une proposition conçue en termes généraux.

312. Cette limitation n'a aucune portée juridique. Une initiative législative ou constitutionnelle formulée au sens des articles 65A et 65B Cst/GE, qui un a un objet très large, peut être employée afin de réclamer un audit général ou partiel de l'Etat ou des communes. L'initiative constitutionnelle formulée à la base de cette disposition prévoyait d'ailleurs une disposition transitoire afin qu'un audit de l'Etat soit ordonné.

313. L'article 174A, alinéa 5 Cst/GE ne fait que compléter l'initiative conçue en termes généraux prévue par l'article 65 Cst/GE, sans limiter la recevabilité des initiatives formulées au sens des articles 65A et 65B Cst/GE. Il n'a dès lors aucune utilité du point de vue juridique.

III. L'interdiction de l'initiative non formulée détaillée

314. Une initiative non formulée ne doit pas contenir un texte rédigé qui est prêt à entrer en vigueur. La marge de manœuvre du parlement variera

553 Voir *supra* n° 188 ss.

en fonction des détails contenus dans l'initiative (A.). Durant plusieurs années, de nombreuses initiatives genevoises non formulées ont comporté des directives très détaillées. En 1993, le constituant genevois a toutefois fait le choix d'interdire – sous peine de nullité – les initiatives conçues en termes généraux trop précises (B.).

A. Les principes généraux

315. Selon la distinction opérée par Tschannen en 2002[554], deux courants existent dans la doctrine sur le niveau de précision admissible d'une initiative conçue en termes généraux. Pour une première partie de la doctrine, une initiative non formulée ne saurait contenir des propositions trop précises, sous peine de nullité[555]. Selon d'autres auteurs, une initiative non formulée peut contenir des propositions détaillées[556]. Seule la nécessité pour le parlement de rédiger le texte final est pertinente. Peu importe si, sur le fond, il n'a pratiquement plus aucune liberté. Dans ce cas, l'initiative conçue en termes généraux est une proposition formulée avec une réserve rédactionnelle accordée au parlement[557]. Ce dernier devient, en quelque sorte, le comité de rédaction de l'initiative[558].

316. Dans les cantons du Jura et de Schwyz – où seule l'initiative conçue en termes généraux existe – la doctrine préconise en outre l'admissibilité des initiatives non formulées avec des propositions détaillées[559].

317. D'après le Tribunal fédéral, lorsque le droit constitutionnel cantonal ne pose aucune exigence particulière quant au contenu possible d'une initiative non formulée, il est loisible aux initiants d'exprimer leurs postulats d'une manière relativement précise, plutôt que sous la forme de vœux conçus en termes généraux[560].

---

554 Tschannen (2002) p. 11-12.

555 Grisel (2006) p. 384 ss ; Voutat (2004) p. 208 ; Grisel (2001) n° 17 ; Grisel (1996) p. 220 ; Caviezel (1990) p. 85 ; Auer (1987) n° 55 ss ; Kuhn (1956) p. 118. Le Conseil d'Etat argovien a suivi cette approche restrictive de la notion d'initiative conçue en termes généraux dans une décision du 16 août 1990 : ZBl 1991 230 (CE/AG, 6.08.1990).

556 Tschannen (2004) p. 660 ; Rhinow (2003) p. 78 ; Tschannen (2002) p. 12 ; Tschannen (1995) p. 85 ; Gander (1990) p. 385 ; Wildhaber (1988a) p. 19 ; Rhinow (1984) p. 138. Auer (2003) p. 5-6 semble maintenant se rallier à cette position. Nuancés, von Arx (2002) p. 300 ; Hangartner / Kley (2000) n° 366.

557 Tschannen (1995) p. 85.

558 Auer (1987) n° 58.

559 Moritz (2002) p. 272 ss ; Gander (1990) p. 384-385.

560 ATF 115/1989 Ia 148, 154, *Comité d'initiative « soins à domicile » et consorts ;* SJ 1988 625, consid. 2a, *Rassemblement en faveur d'une politique sociale du logement, Christian Ferrazino et Josyane Bresson* (TF, 16.12.1986). Voir aussi l'ATF 112/1986 Ia 208, 220, *Kritisches Forum Schwyz et*

318. La jurisprudence admet ainsi des initiatives non rédigées dont les propositions sont détaillées. Plusieurs auteurs ont constaté que l'Assemblée fédérale et le Tribunal fédéral ont mentionné le principe de l'interdiction de ces initiatives à réitérées reprises, sans l'appliquer en pratique[561].

319. Dans sa jurisprudence, le Tribunal fédéral a réservé une éventuelle règle cantonale sur le niveau de précision acceptable d'une initiative non formulées[562]. Il convient dès lors d'examiner, en premier lieu, le droit constitutionnel genevois.

B. L'interdiction des initiatives non formulées détaillées en droit genevois

1. La pratique genevoise antérieure à 1993

320. Jusqu'en 1993, les initiatives non formulées ont souvent contenu des propositions particulièrement précises qui ne laissaient qu'une marge de concrétisation restreinte au parlement.

321. En 1926, l'initiative « pour une modification de la loi sur les contributions publiques du 24 décembre 1924 »[563], acceptée en 1927[564], a été la première initiative genevoise non formulée[565]. Elle contenait des propositions précises sur les exonérations fiscales à accorder. Le parlement n'a eu qu'une marge de manœuvre limitée pour la concrétiser.

322. Trente ans se sont ensuite écoulés avant qu'une nouvelle initiative non formulée ne soit lancée. Il s'agissait de l'initiative « pour la baisse des

---

consorts où le Tribunal fédéral considère qu'une initiative populaire, même si elle remplit les conditions d'une initiative formulée doit être traitée comme un texte non rédigé si sa forme est indiquée par les initiants. Voir également les arrêts résumés par Tschannen (2002) p. 16-17. Le niveau de précision de l'initiative non formulée n'est toutefois que rarement au centre des débats.

561 Tschannen (2004) p. 660 ; Lombardini (2002) n° 18 ss ; Tschannen (2002) p. 12 ss ; Gander (1990) p. 385 ; Wildhaber (1988a) p. 17 ss. Voir aussi Grisel (2004) p. 246-247 qui critique cette pratique et préconise plus de sévérité à l'avenir.

562 ATF 115/1989 Ia 148, 154, *Comité d'initiative « soins à domicile » et consorts* ; SJ 1988 625, consid. 2a, *Rassemblement en faveur d'une politique sociale du logement, Christian Ferrazino et Josyane Bresson* (TF, 16.12.1986).

563 ROLG 1926 p. 107-108.

564 ROLG 1927 p. 207-209.

565 Conformément au principe selon lequel l'abrogation d'une disposition constitutionnelle est, en général, une initiative formulée (voir *supra* n° 275 ss), nous considérons que l'initiative « pour la suppression de l'électorat et de l'éligibilité des femmes aux Tribunaux des Prud'hommes » comme une initiative constitutionnelle formulée. Lancée en 1913, rejetée en 1914 (ROLG 1913 p. 633 et ROLG 1914 p. 298), cette initiative demandait l'abrogation d'une disposition constitutionnelle.

impôts », ayant abouti en 1954[566] et rejetée en 1955[567], qui contenait une nouvelle fois des propositions détaillées. Le Grand Conseil s'est interrogé sur sa recevabilité et a consulté Battelli. Celui-ci a conclu que des éléments *détaillés et précis* pouvaient figurer dans le texte d'une initiative non formulée[568].

323. Par la suite, plusieurs initiatives non formulées ont été lancées. Certaines contenaient des propositions générales[569]. D'autres, au contraire, proposaient des catalogues de mesures extrêmement précises qui ne laissaient qu'une marge de concrétisation restreinte au Grand Conseil. Les deux exemples les plus explicites de cette catégorie de demandes sont les initiatives « pour favoriser la construction le logements et instituer un contrôle renforcé des loyers » (IN 4083) – lancée en 1973[570] et acceptée par le corps électoral en 1977[571] – et « pour la protection de l'habitat et contre les démolitions abusives » (IN 4814) – lancée en 1977[572] et acceptée par le Grand Conseil en 1980[573]. Ces deux textes proposaient un long catalogue de mesures à adopter en matière d'aménagement du territoire et de protection des locataires. La concrétisation de la première a ainsi nécessité l'adoption d'une disposition constitutionnelle et de quatre lois différentes !

324. Les initiatives « pour une véritable politique familiale » (IN 7), qui contenait un programme politique concernant diverses thématiques susceptibles de toucher les familles[574], « pour le droit des malades » (IN 10), qui proposait trois pages de principes à appliquer à la relation entre un médecin et son patient[575], « Soins à domicile » (IN 14)[576], qui demandait l'adoption de buts et de principes très précis en matière d'aide médico-sociale à domicile[577],

566 ROLG 1954 p. 108.

567 ROLG 1955 p. 376 et p. 389.

568 Maurice Battelli, *Avis de droit du 20 septembre 1954 sur la recevabilité de l'initiative pour la baisse des impôts*, partiellement reproduit dans le MGC 1955 II p. 980 ss.

569 Voir par exemple l'initiative « pour la suppression du samedi scolaire » (IN 1) – lancée en 1979 (MGC 1979 III 2727) et refusée par le corps électoral en 1982 (ROLG 1982 p. 82) – ou l'initiative « pour la suppression des prix scolaires » (IN 3) – lancée en 1979 (ROLG 1980 p. 47) et acceptée par le Grand Conseil en 1980 (MGC 1980 I 1179).

570 ROLG 1973 p. 386.

571 ROLG 1977 p. 339-340 et p. 358. Voir aussi SJ 1988 625, *Rassemblement en faveur d'une politique sociale du logement, Christian Ferrazino et Josyane Bresson* (TF, 16.12.1986) ; ATF 106/1980 Ia 389, *Chevallay* ; MGC 1979 III 3182, *Achterberg* (TF, 4.10.1978).

572 ROLG 1977 p. 306-307.

573 MGC 1980 II 1707. Voir aussi ATF 105/1979 Ia 362, *Cristin et Parti socialiste genevois*.

574 ROLG 1981 p. 83.

575 ROLG 1982 p. 339.

576 Dans ce sens, ATF 115/1989 Ia 148, consid. 4.a, *Comité d'initiative « soins à domicile » et consorts*.

577 ROLG 1985 p. 145.

« pour la traversée de la rade » (IN 16)[578], qui réclamait le principe d'une traversée de la rade soumis à des conditions précises de réalisation[579], ou encore l'initiative « halte à la spéculation foncière » (IN 21)[580], qui demandait des mesures précises en matière fiscale, d'aménagement du territoire, de contrôle et d'encadrement de crédits ainsi que d'acquisition de terrains par les collectivités[581], étaient également des initiatives non formulées avec des catalogues de mesures précises à adopter. Leur concrétisation a fréquemment posé de grands problèmes juridiques au Grand Conseil.

325. La validité de ces initiatives non rédigées aux propositions détaillées n'a guère fait l'objet de débats devant le Grand Conseil. Le Tribunal fédéral, dans les arrêts *Rassemblement en faveur d'une politique sociale du logement* et *« Soins à domicile »*[582], ainsi que la doctrine[583], ont dès lors relevé que la pratique genevoise tolérait les initiatives non formulées aux propositions très précises. Celles-ci ont été nommées « initiatives non formulées détaillées »[584].

2. *La révision constitutionnelle de 1993*

326. En 1987, l'expert consulté pour la révision du droit d'initiative a préconisé d'interdire des initiatives non formulées détaillées, « afin de ramener l'institution de l'initiative non formulée à sa véritable fonction et rendre à la fois et au peuple et au parlement leur autonomie. »[585] Le projet de modification constitutionnelle présenté par le Conseil d'Etat a repris cet objectif[586]. Celui-ci a été accepté par le parlement qui n'a apporté aucune modification au texte du Conseil d'Etat sur ce point[587].

327. A cet égard, les travaux préparatoires sont très clairs :

> « L'initiative non formulée doit être conçue ‹ en termes généraux ›. Elle doit laisser au Grand Conseil qui est chargé de la concrétiser, un large pouvoir d'appréciation. S'ils souhaitent entrer dans tous les détails, les auteurs doivent choisir la voie de l'initiative formulée. Une ‹ initiative bateau › qui serait

578 Dans ce sens, Aubert (1994) p. 789.

579 ROLG 1985 p. 477.

580 Dans ce sens, Auer (1995) p. 5-6.

581 ROLG 1987 p. 699.

582 ATF 115/1989 Ia 148, consid. 4.a, *Comité d'initiative « soins à domicile » et consorts* ; SJ 1988 625, consid. 2.a, *Rassemblement en faveur d'une politique sociale du logement, Christian Ferrazino et Josyane Bresson* (TF, 16.12.1986).

583 Auer (1987) n° 57. Voir aussi Auer (1995) p. 6

584 Auer (1987) n° 58.

585 Auer (1987) n° 61.

586 MGC 1990 IV 4629 (PL/CE), p. 4650 et 4653.

587 MGC 1992 V 5020, p. 5037 ss, M. Lachat, rapporteur.

> prétendument non formulée mais qui entrerait jusque dans les moindres détails et qui comprendrait un important catalogue devrait être déclarée irrecevable, l'unité de la forme n'étant alors pas respectée. »[588]

328. Certes, l'interdiction des initiatives non formulées détaillées ne découle pas clairement du texte des articles 65 et 66, alinéa 1 Cst/GE qui prévoient les principes de l'initiative non formulée et de l'unité de la forme.

329. La mention d'une *proposition conçue en termes généraux* doit être interprétée à l'aune des travaux préparatoires, qui indiquent que l'initiative non formulée doit laisser au Grand Conseil un large pouvoir d'appréciation afin de la concrétiser. C'est notamment afin de matérialiser ce principe que la notion de *proposition conçue en termes généraux* a été employée.

330. D'après l'article 66, alinéa 1 Cst/GE, le Grand Conseil déclare en outre nulle l'initiative qui ne respecte pas le principe de l'unité de la forme. Au vu de ce qui précède, ce principe contient une interdiction de présenter une initiative conçue en termes généraux trop précis[589].

331. A Genève, le débat entre les partisans d'une définition restrictive ou étendue des éléments susceptibles de figurer dans une initiative conçue en termes généraux a été tranché par le constituant. Les initiatives non formulées détaillées sont exclues au niveau cantonal, sous peine de nullité[590]. La définition du Tribunal fédéral qui figure dans les arrêts *Rassemblement en faveur d'un politique sociale du logement* et « *Soins à domicile* »[591] a donc été abandonnée lors de la réforme de 1993.

332. La proposition des initiants doit réserver une marge de manœuvre au Grand Conseil pour son éventuelle concrétisation. Une initiative peut énoncer les buts qu'une réforme législative ou constitutionnelle doit atteindre. Elle ne saurait toutefois prévoir les détails de tous les moyens qui doivent être employés pour les réaliser. Des lignes directrices peuvent néanmoins être énoncées, étant rappelé qu'une conversion de la forme d'une initiative est envisageable[592]. Il n'en demeure pas moins qu'il peut être fort délicat de déterminer si une proposition est trop détaillée.

---

588 MGC 1992 V 5020, p. 5038, M. Lachat, rapporteur.

589 MGC 1992 V 5020, p. 5038, M. Lachat, rapporteur. Sur cet aspect de l'unité de la forme, voir Hangartner (2002) nº 26 ; Hangartner / Kley (2000) nº 837 ; Grisel (1996) p. 220. Voir aussi Voutat (2004) p. 208. Pour une critique de ce principe, voir Tschannen (2002) p. 23-24.

590 Auer (2002) p. 2651-2652 ; Manfrini (2002) p. 8.

591 ATF 115/1989 Ia 148, consid. 4.a, *Comité d'initiative « soins à domicile » et consorts* ; SJ 1988 625, consid. 2.a, *Rassemblement en faveur d'une politique sociale du logement, Christian Ferrazino et Josyane Bresson* (TF, 16.12.1986).

592 Voir *supra* nº 290 ss.

3. *La nouvelle pratique genevoise*

333. Nonobstant la consécration d'une interdiction des initiatives non formulée détaillées, la pratique genevoise n'a guère évolué. Depuis l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions sur le droit d'initiative, huit initiatives non formulées ont abouti. Il s'agit des initiatives « « La Suisse » pour la pluralité de la presse et le soutien à l'emploi » (IN 104)[593] ; « pour l'emploi, contre l'exclusion » (IN 105)[594] ; « pour le maintien et le développement des formations professionnelles supérieures à Genève » (IN 106)[595] ; « pour une contribution de solidarité temporaire des grandes fortunes et des gros bénéfices » (IN 113)[596] ; « pour un toit à soi » (IN 116)[597] ; « pour sauver le Vivarium de Genève » (IN 124)[598] ; ainsi que « 15'000 logements pour sortir Genève de la crise » (IN 128)[599].

334. A notre sens, les initiatives 105, 106 et 113 étaient des initiatives non formulées détaillés[600]. La première contenait un long catalogue de mesures destinées à lutter contre le chômage ainsi qu'à développer une nouvelle politique économique. La deuxième proposait neuf volets relativement détaillés sur des mesures de formation professionnelle à adopter. Ces deux propositions contenaient des normes de nature programmatique, qui auraient pu – et dû – faire l'objet d'une initiative formulée. La troisième initiative contenait en outre des dispositions fiscales précises, notamment un nouveau barème de prélèvements.

335. Si l'initiative « pour l'emploi, contre l'exclusion » a été invalidée pour violation de l'unité de la matière[601], les deux autres initiatives ont été

593 Lancée en 1994, cette initiative a été scindée par le Grand Conseil et les deux volets ont été rejetés par le corps électoral en 1996. Le contreprojet opposé a en revanche été accepté (ROLG 1994 p. 187 et ROLG 1996 p. 534-535 et p. 570).

594 Lancée en 1994, cette initiative a été invalidée pour violation de l'unité de la matière (ROLG 1994 p. 311 et ATF 123/1997 I 63, *Charles Beer et consorts*).

595 Lancée en 1996, cette initiative a été refusée par le corps électoral en 1997. En revanche, le contreprojet a été accepté (ROLG 1997 p. 250-252 et p. 314).

596 Lancée en 1998, cette initiative a été acceptée en votation populaire en 2002 (ROLG 2002 p. 262, p. 331 et p. 424). Le projet de loi la concrétisant a toutefois été rejeté par le corps électoral en 2003.

597 Lancée en 2000, cette initiative a été retirée en 2003 (ROLG 2000 p. 133 et ROLG 2003 p. 210).

598 Lancée en 2003, cette initiative a été rejetée par le corps électoral le 21 mai 2006.

599 Lancée en 2005, la conformité de cette initiative au droit supérieur est actuellement pendante devant le Tribunal fédéral (cause 1P.387/2006, *Yves Jeanmairet*).

600 Dans le même sens, Auer (2002) p. 2652-2653. Voir aussi Tschannen (2002) p. 16 qui donne comme exemple de texte non formulé détaillé l'initiative « pour l'emploi, contre l'exclusion ».

601 ATF 123/1997 I 63, *Charles Beer et consorts*.

déclarées valides[602]. La question de la formulation de l'IN 113 n'a fait l'objet d'aucun débat devant le Grand Conseil[603]. S'agissant de l'IN 106, la commission du Grand Conseil a examiné sa forme. Elle a considéré que le Tribunal fédéral admettait les initiatives non formulées qui contenaient des propositions détaillées[604].

336. La pratique genevoise n'a ainsi pas sensiblement évolué durant la dernière décennie[605]. Il n'en demeure pas moins que les initiatives formulées détaillées sont contraires au droit genevois actuellement en vigueur.

4. Remarques conclusives

337. Il n'est pas exclu que la difficulté de fixer objectivement la limite entre une initiative non formulée admissible et une proposition conçue en termes généraux trop détaillés explique l'absence d'évolution de la pratique genevoise.

338. On peut sérieusement s'interroger sur l'opportunité de maintenir cette interdiction des initiatives formulées détaillées. Cette interdiction a sérieusement été remise en cause par Tschannen dans une récente contribution, notamment en raison de la difficulté à distinguer les propositions admissibles de celles qui devraient être invalidées[606]. En outre, les initiatives «bateaux»[607] qui ont existé dans le droit genevois sont aujourd'hui un peu moins courantes. Deux éléments expliquent cette évolution. D'une part, jusqu'en 1993, le Grand Conseil ne pouvait pas opposer de contreprojet à une initiative formulée[608]. Les initiants ont donc souvent utilisé cette forme de proposition afin de limiter la marge de manœuvre du Grand Conseil[609]. D'autre part, le principe de l'unité de la matière, sur laquelle nous reviendrons[610], fait déjà obstacle aux longues propositions non formulées détaillées. L'initiative 105 a ainsi été invalidée pour violation de ce principe[611].

---

602 Voir MGC 1999 IV 4992, p. 4993 où le Conseil d'Etat relève dans son rapport sur la validité de l'IN 113 qu'il s'agit «d'une initiative non formulée et rédigée comme telle». Dans le rapport sur la validité de l'IN 106, le Conseil d'Etat a examiné le degré de formulation de l'initiative, mais n'y a vu aucun problème (MGC 1996 VII 6883, p. 6892).

603 Voir MGC 1999 IX 8639.

604 MGC 1997 I 544, p. 544-545, M. Grobet, rapporteur.

605 Voir aussi Auer (2002) p. 2653 qui relève que le «combat» de principe contre la tradition genevoise des initiatives non formulées détailles est en cours, mais qu'il n'est pas (encore) gagné.

606 Tschannen (2002).

607 MGC 1992 V 5020, p. 5038, M. Lachat, rapporteur.

608 Voir Auer (1987) n° 128 ss.

609 Voir Auer (1987) n° 129.

610 Voir *infra* n° 1003 ss.

611 ATF 123/1997 I 63, *Charles Beer et consorts*.

339. Ces éléments ne permettent pas de remettre en cause l'interprétation qui précède de la teneur actuelle de l'article 65 Cst/GE. Certes, celle-ci est largement fondée sur l'interprétation historique. Cette dernière est cependant particulièrement claire et se retrouve dans l'emploi de la notion de « proposition conçue en termes généraux » dans le texte constitutionnel.

IV. L'initiative municipale : une initiative non formulée

340. Selon l'article 68A, alinéa 2 Cst/GE, l'initiative municipale, adressée au Conseil municipal, doit lui demander de délibérer sur un objet déterminé. Le Tribunal fédéral[612], le Tribunal administratif[613], le Conseil d'Etat[614], la doctrine[615], les experts consultés par des communes[616] et le Grand Conseil[617] ont, de manière unanime, considéré que l'initiative municipale devait être une initiative non formulée. Ils fondent leur interprétation sur une interprétation littérale de la Constitution[618] ainsi que sur une interprétation historique[619]. Si cette interprétation ne fait guère de doute (A.), nous verrons que la spécificité

612 SJ 2001 I 253, consid. 2.a, *Comité d'initiative « Sauvons nos parcs », Rémy Pagani et Germaine Kindler* (TF, 29.01.2001) ; Arrêt TF du 11 janvier 1991 dans les causes 1P.227/1990, 1P.497/1990, 1P.501/1990, consid. 3a, *Ventouras*.

613 ATA du 26 août 2003 dans les causes A/817/2002-CE et A/1023/2002-CE, consid. 2.b, *Société X.* (ATA/618/2003).

614 ACE du 26 juillet 2000 dans la cause *Chambre genevoise immobilière et Mark Muller*, consid. 2a, confirmé par SJ 2001 I 253, *Comité d'initiative « Sauvons nos parcs », Rémy Pagani et Germaine Kindler* (TF, 29.01.2001) ; ACE du 15 décembre 1999 dans la cause *John Perret*, consid. 6.a ; ACE du 28 juillet 1999 dans la cause *Reusse et consorts*, consid. 5.a (rés. *in* : SJ 2000 II 429, 442, n° 58) ; ACE du 29 juillet 1998 dans la cause *Comité d'initiative « Sauvons nos parcs » et consorts*, consid. 6.a (rés. *in* : SJ 1999 II 273, 290, n^os^ 74 et 75) ; ACE du 13 février 1985, *Ville de Genève*, consid. 1, confirmé par Arrêt TF du 20 novembre 1985 dans la cause P.191/85, *Ville de Genève*.

615 Auer / Micotti / Bützer (2003) p. 73 ; Reiser (1998) p. 122 ; Tanquerel (1988) p. 234.

616 Manfrini (2005) p. 4 ; Auer (2003) p. 5 ; Tanquerel (1998) p. 17 ; Tanquerel (1998a) p. 7 ; Grobet (1997) p. 3 ; Tanquerel (1997) p. 3 ; Manfrini (1987) p. 5 ; Brandt (1982) p. 296 ; Knapp (1982) n° 46.

617 MGC 1992 V 5021, p. 5047-5048, M. Lachat, rapporteur.

618 SJ 2001 I 252, consid. 2.a, *Comité d'initiative « Sauvons nos parcs », Rémy Pagani et Germaine Kindler* (TF, 29.01.2001) ; Auer (2003) p. 5 ; Tanquerel (1988) p. 234.

619 Tanquerel (1998) p. 17 ; Tanquerel (1998a) p. 7 ; Tanquerel (1997) p. 3 ; ACE du 15 décembre 1999 dans la cause *John Perret*, consid. 6.a ; ACE du 28 juillet 1999 dans la cause *Reusse et consorts*, consid. 5.a (rés. *in* : SJ 2000 II 429, 442, n° 58) ; ACE du 29 juillet 1998 dans la cause *Comité d'initiative « Sauvons nos parcs » et consorts*, consid. 6.a (rés. *in* : SJ 1999 II 273, 290, n^os^ 74 et 75). Voir aussi l'ATA du 26 août 2003 dans les causes A/817/2002-CE et A/1023/2002-CE, consid. 2.b, *Société X.* (ATA/618/2003). Dans l'ACE du 26 juillet 2000 dans la cause *Chambre genevoise immobilière et Mark Muller*, consid. 2, nonobstant le grief de la violation de l'interdiction de l'initiative rédigée de toute pièce soulevé par les recourants aucune référence n'est citée.

de l'objet de l'initiative municipale ne va pas sans poser des problèmes avec le principe de l'interdiction des initiatives non formulées détaillées (B.)

A. Une initiative non formulée

341. L'emploi du terme *demander* à l'article 68A, alinéa 2 Cst/GE dénote une volonté de contraindre les initiants à déposer une initiative non rédigée. Si l'initiative doit *demander* au Conseil municipal de délibérer, elle ne saurait directement *proposer* une délibération.

342. La systématique de la loi confirme cette interprétation littérale. Lorsque les électeurs acceptent une initiative municipale ou son contreprojet, le Conseil municipal doit adopter une délibération conforme dans un délai de douze mois (art. 68F, al. 3 Cst/GE et 36G LAC). Si le Conseil municipal doit adopter une délibération lorsqu'une initiative est acceptée, un texte entièrement rédigé est par essence exclu. Dans le cas contraire, le même acte serait adopté à deux reprises : une première fois par le corps électoral lors de la votation et une seconde fois par le Conseil municipal.

343. L'interprétation historique confirme cette conclusion. Les travaux préparatoires définissent en effet l'initiative municipale « comme une initiative non formulée »[620]. Ce choix a notamment été justifié par les prérogatives restreintes des communes genevoises ainsi que par la difficulté de demander aux initiants municipaux d'étudier tous les détails de leur texte[621].

344. L'application du principe de l'unité de la forme à l'initiative municipale (art. 68C, al. 1 Cst/GE) pourrait toutefois permettre de douter de cette interprétation. Pourquoi interdire le mélange entre deux formes d'initiative, s'il n'en existe qu'une ?

345. La mention de l'unité de la forme (art. 68C, al. 1 Cst/GE) – introduite en 1993[622] – est vraisemblablement une erreur du constituant[623]. Il ressort des travaux préparatoires que l'article 68D Cst/GE – qui concerne le contreprojet – reprend dans le chapitre de l'initiative municipale les principes découlant de l'article 67 Cst/GE[624]. Il est ensuite indiqué qu'« il n'est pas précisé que le contreprojet est de même genre et de même forme que l'initiative, parce

620 MGC 1980 I 151, p. 154, M. Ziegler, rapporteur de la majorité.

621 MGC 1980 I 151, p. 153-154, M. Ziegler, rapporteur de la majorité. Voir aussi MCM/GE 1982 (140) 287, p. 289.

622 ROLG 1993 183, p. 185 ss.

623 Dans ce sens, Auer (2003) p. 6.

624 MGC 1992 V 5021, p. 5047-5048, M. Lachat, rapporteur.

qu'en matière municipale, il n'y a qu'un type d'initiative, non formulée. »[625] L'article 68C, alinéa 1 Cst/GE aurait nécessité une réflexion similaire[626]. Cette mention exprime en outre une absence de volonté de modifier la forme des initiatives municipales.

B. Les initiatives municipales et l'interdiction des initiatives non formulées détaillées

346. Nous avons vu que le droit genevois s'oppose aujourd'hui aux initiatives non formulées détaillées, mais la transposition de ce principe aux initiatives municipales est loin d'être évidente.

1. La contradiction entre l'interdiction des initiatives non formulées détaillées et l'objet de l'initiative municipale

347. Lors de l'introduction de l'initiative municipale en 1981, la pratique genevoise tolérait les initiatives non formulées détaillées[627]. L'adoption de l'article 68C Cst/GE a modifié cette règle. Cette disposition consacre les principes de l'article 66 Cst/GE – qui interdit notamment les textes non formulés détaillés – en matière municipale[628].

348. L'initiative municipale non formulée, qui ne peut traiter que de sujets très concrets, a cependant été retenue pour sa « souplesse »[629]. Comment une initiative qui concerne l'acquisition ou la construction d'un immeuble (art. 36, al. 1, let. a LAC), l'ouverture ou la suppression d'un chemin communal (art. 36, al. 1, let. b LAC) peut-elle ne pas être détaillée ? Les objets concrets et précis de l'article 36, alinéa 1 LAC semblent difficilement compatibles avec l'interdiction de l'initiative non formulée détaillée. A cet égard, la réglementation est contradictoire[630]. La majorité des initiatives municipales qui ont abouti à ce jour a d'ailleurs été très détaillée.

---

625 MGC 1992 V 5021, p. 5047-5048, M. Lachat, rapporteur.

626 Pour un autre cas d'erreur du législateur, voir RDAF 2004 II 169, *Banque cantonale de Genève* (TF, 14.05.2004).

627 Voir *supra* n° 320 ss.

628 MGC 1992 V 5020, p. 5047, M. Lachat, rapporteur.

629 MGC 1980 I 151, p. 153-154, M. Ziegler, rapporteur de la majorité.

630 Auer (2003) p. 5.

2. *L'inapplicabilité du principe de l'interdiction de l'initiative non formulée détaillée aux initiatives municipales*

349. Dans un litige qui concernait la validité de l'initiative municipale « Sauvons nos parcs » – lancée en 1998 en Ville de Genève et qui demandait l'adoption d'un plan d'utilisation du sol en détaillant avec exactitude les éléments qui devaient y figurer[631] –, le Conseil d'Etat a jugé que le texte contesté n'était pas critiquable sur sa forme. Il a relevé que l'initiative n'étant pas une délibération entièrement rédigée, elle était valable[632]. Il l'a cependant invalidée pour un motif de fond. Saisi d'un recours de droit public, le Tribunal fédéral a exprimé ses doutes sur cette analyse[633].

350. Le Conseil d'Etat considère ainsi que seule la proposition d'une délibération susceptible d'être adoptée sans modification par le Conseil municipal est contraire au droit.

351. Certains experts acceptent également le caractère concret et le degré de précision élevé des initiatives municipales, car celles-ci ont de nombreux aspects administratifs[634]. Ainsi, selon Reiser, l'existence d'une initiative non formulée « n'empêche pas les initiants d'inclure dans le texte de l'initiative des éléments précis qui devront se retrouver dans la délibération qui sera finalement soumise au conseil municipal »[635].

352. Ces conclusions sont justifiées. Premièrement, le texte de l'initiative doit être suffisamment clair afin que les objectifs des initiants puissent être appréhendés par le corps électoral et concrétisés par le Conseil municipal[636]. Cet aspect ne pose guère de problème en pratique. Vu les objets précis de l'initiative municipale (art. 36 LAC), il paraît improbable qu'il soit impossible de comprendre les souhaits des initiants. Deuxièmement, l'initiative ne saurait être une délibération rédigée prête à être adoptée par le Conseil municipal.

353. En revanche, il peut s'agir d'une initiative non formulée détaillée. L'interdiction qui existe au niveau cantonal n'est pas transposable aux initiatives municipales. Si la lettre de l'article 68C, alinéa 1, Cst/GE n'amène aucune indication sur la précision du texte de l'initiative – à l'exception de l'interdiction

631 Voir MCM/GE 1998 (156) 2095 ; MCM/GE 1998 (156) 747 ; Grobet (1998) ; Tanquerel (1998).

632 ACE du 26 juillet 2000, *Chambre immobilière et Mark Muller*, consid. 2.

633 SJ 2001 I 253, consid. 2.a, *Comité d'initiative « Sauvons nos parcs », Rémy Pagani et Germaine Kindler* (TF, 29.01.2001).

634 Auer (2003) p. 5-6 ; Tanquerel (1998) p. 18. Voir aussi Tanquerel (1988) p. 234, qui affirme que les initiants peuvent inclure dans leur texte des directives très précises sur le contenu de la délibération dont l'adoption est requise. Cette constatation est toutefois antérieure à la modification constitutionnelle de 1993.

635 Reiser (1998) p. 122, n. 43.

d'un projet entièrement rédigé –, les interprétations systématique et téléologique conduisent à rejeter une telle interdiction à l'échelon municipal.

354. Pour les initiatives cantonales, l'interdiction des initiatives non formulées détaillées est justifiée par le choix qui est offert aux initiants entre les textes rédigés et non formulés (art. 65, 65A et 65B Cst/GE). Si les initiants désirent déposer un texte détaillé, ils peuvent – et doivent – choisir la voie de l'initiative formulée. Une telle faculté n'existe pas pour les initiatives municipales.

355. Certes, les travaux préparatoires dénotent une volonté de consacrer les principes qui découlent de l'article 66 Cst/GE en matière municipale[637]. Ni les spécificités de l'initiative communale, ni l'opportunité d'autoriser l'initiative formulée n'ont cependant été examinées. L'article 68C, alinéa 1 Cst/GE doit ainsi être interprété restrictivement et les initiatives municipales non formulées détaillées tolérées.

356. Cette interprétation permet de résoudre le conflit qui existe entre l'interdiction des initiatives entièrement formulées et le caractère concret des objets susceptibles d'aboutir à une initiative municipale (art. 36 LAC). Elle est surtout compatible avec l'intention primaire du constituant qui avait – en 1981 – retenu l'initiative municipale non formulée pour sa souplesse[638].

357. Il n'en demeure pas moins que les initiants devraient s'abstenir de trop détailler leur texte afin de laisser une marge suffisante au Conseil municipal pour exécuter ou interpréter leur projet conformément au droit supérieur[639].

---

636 Voir *supra* n° 277.

637 MGC 1992 V 5020, p. 5047, M. Lachat, rapporteur.

638 MGC 1980 I 151, p. 153-154, M. Ziegler, rapporteur de la majorité.

639 Voir par exemple l'initiative populaire municipale « pour la réalisation des pistes cyclables en Ville de Genève » – lancée en 1986 et approuvée par le corps électoral en 1989 – où Manfrini (1986b) conclut à la validité matérielle de l'initiative grâce à un texte rédigé largement. Sur cette initiative, voir MCM/GE 1986 (144) 24770 ; MCM/GE 1985 (143) 2046. Voir aussi SJ 2003 I 253, consid. 5.b, *Comité d'initiative « Sauvons nos parcs », Rémy Pagani et Germaine Kindler* (TF, 29.01.2001) où le Tribunal fédéral précise que l'initiative « contient une réglementation complète qui ne laisse guère de marge de manœuvre à l'autorité chargée, en principe, de la concrétiser. Celle-ci ne dispose en effet pas de la possibilité de restreindre le champ d'application de l'initiative, d'en changer le but ou les moyens choisis pour atteindre celui-ci. En cela, l'initiative ne se prête à aucune interprétation favorable aux initiants ».

Chapitre 4 : L'objet de l'initiative cantonale

358. D'après la Constitution genevoise, le droit d'initiative peut porter sur des révisions constitutionnelles (art. 65 et 65A Cst/GE), ainsi que sur des lois dans toutes les matières qui relèvent de la compétence des députés (art. 65 et 65B Cst/GE). Formellement, il existe ainsi une initiative constitutionnelle et une initiative législative.

359. Nous allons déterminer quel peut être le contenu d'une initiative constitutionnelle (I.) ou législative (II.) qui a trait à une règle générale et abstraite. Nous allons aussi examiner si une initiative peut contenir des propositions de nature administrative (III.).

360. Quelques initiatives particulières seront enfin abordées (IV.), où nous analyserons dans quelle mesure ces propositions peuvent réclamer l'adoption d'un traité international ou d'une convention intercantonale, le dépôt d'une initiative cantonale auprès de l'Assemblée fédérale, l'octroi d'un crédit ou d'une subvention (initiative financière), un audit général sur le fonctionnement de l'Etat, ou encore la révocation des autorités. Ces différentes initiatives, rares en pratique, peuvent poser de délicats problèmes de validité en raison des compétences, parfois limitées, des députés dans ces domaines.

361. Il faut préciser que la recevabilité des initiatives est soumise à diverses conditions de validité, notamment celle du respect du droit supérieur[640]. Une initiative peut par conséquent être recevable quant à son *objet*, mais invalidée en raison d'une violation du *droit supérieur*.

I. L'initiative constitutionnelle

A. Généralités

362. Selon l'article 65A Cst/GE, l'initiative peut proposer une révision totale ou partielle de la Constitution rédigée de toute pièce. Quant à l'article 65 Cst/GE, il prévoit que l'initiative non formulée peut être concrétisée au moyen d'une révision de la Constitution.

363. L'initiative constitutionnelle peut ainsi proposer une révision partielle ou totale de la Constitution. Rappelons que le seul critère distinctif de la révision totale est le remplacement formel d'une constitution par une autre, sans que le nombre de modifications matérielles soit déterminant[641].

640 Voir *infra* nº 985 ss.

641 Voir *supra* nº 30.

B. Le contenu de l'initiative constitutionnelle

1. Généralités

364. Les lois constitutionnelles – ainsi que, par corrélation, les initiatives constitutionnelles – doivent être distinguées des lois ordinaires. En application du principe de la hiérarchie des normes, les secondes doivent respecter les premières. La procédure d'adoption des lois constitutionnelles est différente de celle des lois ordinaires. Il existe une distinction formelle entre les deux, sans que l'importance de la règle adoptée ne soit un critère de différenciation[642]. Seul le choix du constituant ou des initiants détermine le rang constitutionnel ou législatif d'une norme.

365. Ce choix peut tout au plus être restreint par les principes du parallélisme des formes et de la hiérarchie des normes. Si des initiants entendent modifier un principe prévu par la Constitution genevoise, ils seront contraints de déposer une initiative de rang constitutionnel.

366. Le Tribunal fédéral a relevé que, dans le canton de Genève, « la Constitution et la législation d'application opèrent une distinction nette entre les lois dites ‹ ordinaires › et les lois ‹ constitutionnelles › »[643].

367. L'article 179 Cst/GE dispose que tout projet de changement de la constitution est d'abord délibéré et voté suivant les formes prescrites pour les lois ordinaires (al. 1), puis est porté à la sanction du Conseil général (al. 2). La loi sur la publication et la promulgation distingue également les lois *constitutionnelles* des « autres » lois (art. 1, 3, 11, 12, 14, 14A et 17).

368. Cette différenciation, de nature formelle, ne permet pas de déterminer concrètement l'objet d'une initiative constitutionnelle. Il ne fait toutefois aucun doute que des règles générales et abstraites peuvent être intégrées dans une loi constitutionnelle et faire l'objet d'une initiative.

369. La Constitution genevoise ne contient aucune définition matérielle des règles constitutionnelles admissibles. De manière générale, le droit suisse ne connaît pas de limite inférieure à la révisibilité des constitutions. Une initiative peut donc non seulement proposer d'intégrer à la Constitution des normes importantes, mais également des règles « secondaires » ou législatives[644].

---

642 Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) nº 1335 ss ; Häfelin / Haller (2005) nº 15 ss ; Tschannen (2005) p. 44 ss ; Tanquerel (1988) p. 208 ; Aubert (1967 I) p. 105 ss.

643 ATF 106/1980 Ia 389, consid. 3.a., *Chevalley*.

644 ATF 130/2004 I 185, consid. 2.4, *ASLOCA, Association genevoise de défense des locataires et consorts* ; MGC 1986 II 1934, consid. 4, *Hentsch et consorts* (TF, 18.12.1984) ; ATF 96/1970 I 636, consid. 8, *Voggensperger et consorts* ; Tanquerel (1988) p. 209. Voir aussi Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) nº 1659 ; Tschannen (2004) p. 535 ; Grisel (2004) p. 203 ; Haller / Kölz (2004) p. 113 ; Aubert *in* : Aubert / Mahon (2003) p. 1081 ; Auer (2001) p. 83 ss ; Grisel (2001) nº 9 ; Hangartner / Kley (2000) nº 2009 ; Martenet (1999) p. 96 ; Odermatt (1996) p. 710 ; Tschannen (1995) p. 38.

370. La faculté d'introduire dans la Constitution des règles secondaires, qui devraient, en bonne technique constitutionnelle et législative, trouver leur place dans la législation, permet aux initiants de soustraire certaines dispositions aux atteintes du législateur ordinaire[645].

371. Une initiative constitutionnelle peut même demander l'insertion dans la Constitution de pans entiers de la législation déjà en vigueur. C'est ainsi qu'en 2002, l'initiative « pour la sauvegarde et le renforcement des droits des locataires et des habitant-e-s de quartiers » (IN 120) proposait l'introduction de plusieurs dispositions constitutionnelles qui reprenaient – en les modifiants parfois matériellement – de nombreuses règles de protection des locataires contenues dans diverses lois concernant l'aménagement du territoire et le droit de la construction[646]. Le Grand Conseil avait invalidé cette initiative au motif que l'élévation de normes législatives au rang constitutionnel, afin d'en rendre le changement plus difficile, violait le principe de l'unité de genre et constituait un abus de droit[647].

372. Saisi d'un recours, le Tribunal fédéral a rejeté l'argumentation du Grand Conseil. En revanche, il a partiellement invalidé l'initiative pour violation de l'unité de la matière. Notre haute Cour a précisé qu'aucune règle constitutionnelle n'interdisait d'inscrire dans la constitution une disposition qui figurait jusqu'à alors dans une loi. Elle a confirmé qu'il n'existait aucune limite inférieure à la révisibilité d'une constitution, qui pouvait contenir des règles autres que celles qui concernent la structure, l'organisation, l'activité de l'Etat et les limites du pouvoir[648].

2. *Les initiatives constitutionnelles « programmatiques »*

373. Certaines initiatives constitutionnelles genevoises ont parfois réclamé l'adoption de normes « programmatiques », soit des règles qui définissent des buts sans nécessairement avoir une portée juridique contraignante et précise[649].

374. En 1980, une initiative constitutionnelle formulée intitulée « l'énergie – notre affaire » (IN 5) a par exemple demandé au canton d'orienter sa poli-

---

645 ATF 130/2004 I 185, consid. 2.4, *ASLOCA, Association genevoise de défense des locataires et consorts* ; MGC 1986 II 1934, consid. 4.b, *Hentsch et consorts* (TF, 18.12.1984). Voir aussi Aubert (2001) n° 35, qui parle de dispositions « accidentelles ».

646 ROLG 2002 p. 282.

647 MGC 2002-2003 XI, débats, 3764.

648 ATF 130/2004 I 185, consid. 2, *ASLOCA, Association genevoise de défense des locataires et consorts*.

649 Grisel (2004) p. 203. Voir sur ce type de normes Moor (1994) p. 37 ss. Sur la notion de norme constitutionnelle programmatique (notamment au regard de sa justiciabilité), voir en dernier lieu ATF 131/2005 I 366, consid. 2, *Schweizerische Volkspartei des Kantons Solothurn*.

tique énergétique vers les économies d'énergie, les énergies renouvelables et le respect de l'environnement ainsi que de s'opposer aux installations nucléaires dans la mesure de ses moyens[650].

375. La recevabilité de cette initiative a été contestée devant le Tribunal fédéral. Les recourants se fondaient notamment sur un arrêt rendu à propos d'une initiative législative formulée saint-galloise pour une politique énergétique modérée. Celle-ci avait été invalidée, car les normes prévues n'étaient que des dispositions programmatiques insuffisamment précises en tant que règles de droit[651]. Le recours a cependant été rejeté au motif que le droit genevois ne comportait aucune définition matérielle de la loi ou de la constitution, pas même implicitement, et qu'il n'existait aucune limite inférieure à la révisibilité de la constitution[652]. Le Tribunal fédéral avait au demeurant déjà admis la validité de dispositions constitutionnelles programmatiques dans un arrêt qui concernait le canton de Bâle-Campagne[653].

376. Les initiatives constitutionnelles peuvent proposer des règles programmatiques[654]. Cette conclusion est logique, car les constitutions se limitent rarement à prévoir des règles organiques. Le constituant cherche, au contraire, toujours plus à orienter le comportement des autorités[655].

377. Le faible degré normatif de telles initiatives « programmatiques » ne pose pas un problème de recevabilité. Celles-ci concernent néanmoins fréquemment des objets multiples qui ne possèdent pas toujours de liens intrinsèques entre eux. Ces propositions risques dès lors violer le principe de l'unité de la matière[656].

378. La validité d'initiatives programmatiques a principalement fait l'objet de débats dans les années 1970 et 1980. Depuis lors, le débat est pratiquement inexistant. A juste titre, car des dispositions programmatiques à faible

---

650 MGC 1980 III 356. La première initiative programmatique genevoise était cependant l'initiative non formulée concernant la réorganisation et le développement des transports publics à Genève qui date de 1971. A propos de la recevabilité de cette proposition, voir *infra* n° 389.

651 ATF 102/1976 Ia 131, consid. 5, *Albonico et consorts*. La conclusion qui découle notamment de cet arrêt, soit l'interdiction des initiatives législatives « programmatiques », n'est toutefois pas applicable à Genève. Voir *infra* n° 388 ss.

652 MGC 1986 II 1934, consid. 4, *Hentsch et consorts* (TF, 18.12.1984).

653 ATF 96/1970 I 636, consid. 8, *Voggensperger et consorts*.

654 Grisel (2004) p. 203 ; Grisel (2001) n° 9 ; Tschannen (1995) p. 38 ; Griaux (1993) p. 507-508 ; Kölz (1982) p. 9.

655 Aubert (2001) n° 22. Voir aussi Kölz (1982) p. 9, qui relève que toutes les constitutions contiennent des normes programmatiques. Voir également Tschannen (1995) p. 158 ss ; Moor (1994) p. 297.

656 Sur ce principe, voir *infra* n° 1003 ss. Sur les difficultés entre l'unité de la matière et les initiatives programmatiques, voir aussi Tanquerel (1988) p. 159 ss.

densité normative demeurent des règles de droit. Il est donc tout à fait admissible qu'elles fassent l'objet d'une initiative.

II. L'initiative législative

379. Une initiative peut proposer un projet de loi rédigé de toute pièce dans toutes les matières qui relèvent de la compétence des députés (art. 65B Cst/GE). Une initiative conçue en termes généraux doit être susceptible d'être formulée par une révision de la constitution ou par une loi (art. 65 Cst/GE). Le droit d'initiative populaire recouvre dès lors les mêmes objets que le droit d'initiative des députés du Grand Conseil, qui peuvent également présenter un projet de loi (art. 89, let. a, Cst/GE)[657].

380. L'objet de l'initiative est limité à celui qui est susceptible d'être adopté sous forme de *loi* par le Grand Conseil, sur proposition de l'un de ses membres. Il est ainsi nécessaire d'examiner la notion de *loi* en droit genevois (A.) afin de pouvoir déterminer la portée de l'initiative législative (B.).

A. La notion de loi

381. *Matériellement*, une loi se caractérise par son contenu, à savoir par une manifestation unilatérale et obligatoire de volonté d'une puissance publique, générale et abstraite[658]. *Formellement*, elle se distingue des autres actes étatiques par sa procédure d'adoption : est une loi formelle tout acte que le législateur ordinaire a adopté selon la procédure législative ordinaire[659].

382. En principe, une *loi* cantonale est un acte contenant des règles générales et abstraites, adopté par le parlement et soumis au référendum facultatif ou obligatoire[660]. Dans certains cantons, il existe également des catégories spéciales d'actes normatifs du parlement qui ne sont pas des lois formelles,

---

657 Arrêt TF du 28 février 2007 dans la cause 1P.451/2006, *Coopérative Rhino et consorts* ; MGC 1992 V 5020, p. 5038, M. Lachat, rapporteur ; MGC 1990 IV 4629, p. 4653 (PL/CE). Voir déjà avant la modification de 1993, Auer (1991) p. 149 ; Tanquerel (1988) p. 220 ; Knapp (1984a) p. 4 ; Auer (1981) p. 283 ; Knapp (1980) p. 2253-2254. Plus nuancé toutefois, Hubert / Dupraz / Battelli (1957) p. 1105-1106.

658 Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n° 1456 ; Häfelin / Müller / Uhlmann (2002) n° 105 ss ; Tschannen / Zimmerli (2005) p. 85 ; Knapp (1991) n° 263.

659 Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n° 1456 ; Häfelin / Müller / Uhlmann (2002) n° 105 ss ; Tschannen / Zimmerli (2005) p. 84 ; Moor (1994) p. 49 ; Knapp (1991) n° 275 ; Grisel (1984 I) p. 76.

660 Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n° 1663 ss.

mais des ordonnances. Celles-ci sont parfois soumises au référendum obligatoire ou facultatif[661].

383. Jusqu'en 1960, le parlement genevois pouvait adopter des lois formelles et des arrêtés législatifs[662]. Ces derniers ont été abrogés, car le Grand Conseil a « estimé préférable, étant donné la frontière extraordinairement mouvante qui existe entre la notion de projet de loi et de projet d'arrêté législatif, de supprimer dorénavant cette seconde catégorie de dispositions à laquelle peut recourir le député pour exercer son droit de proposition en matière législative »[663].

384. Dans la très grande majorité des cas, il n'existe qu'un type d'acte normatif ordinaire adopté par le Grand Conseil à Genève : la loi[664]. Soumise au référendum facultatif (art. 53 Cst/GE), elle n'est définie ni par la Constitution, ni par un autre texte normatif[665]. Nonobstant la suppression des arrêtés législatifs en 1960, la doctrine considère cependant que le Grand Conseil a conservé la compétence d'adopter des ordonnances, sans le concours du corps électoral, dans certains domaines[666].

385. En général, la loi formelle genevoise contient des règles générales et abstraites. Dans la majorité des cas, le Grand Conseil adopte une loi au sens formel *et* matériel[667]. Certains actes administratifs, qui relèvent de la compétence du Grand Conseil, sont néanmoins adoptés sous la forme d'une loi formelle[668]. Le parlement est compétent pour déclarer l'utilité publique d'un ouvrage dans une procédure d'expropriation (art. 6, al. 2 Cst/GE ; art. 3 LEx), pour approuver l'aliénation de certains immeubles (art. 80A Cst/GE), ou encore pour adopter un préavis cantonal sur l'installation de centrales nucléaires ou de dépôts radioactifs (art. 160E, al. 5 Cst/GE). Le parlement peut également adopter, sous la forme d'une loi formelle, certains actes administratifs qui ne lui ont pas été directement délégués par la Constitution[669].

661 Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n° 1668.

662 Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n° 1670 ; Auer (1991) p. 142-144 ; Auer (1981) p. 275-276.

663 MGC 1959 I 27, p. 30, M. Deonna, rapporteur.

664 Knapp (1980) p. 2254.

665 Auer (1991) ; Auer (1987) n° 32 ; Auer (1981) p. 277 ; Knapp (1980) p. 2254.

666 Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n° 1670 ; Auer (1991) 151 ss ; Auer (1981) p. 290 ; Knapp (1980) p. 2254.

667 Knapp (1980) p. 2254. Voir à ce propos Hangartner / Kley (2000) n° 931.

668 Auer (1991) p. 144 ss ; Tanquerel (1988) p. 220 ; Auer (1981) p. 277 ss.

669 Auer (1991) p. 144 ss ; Tanquerel (1988) p. 220 ss ; Tanquerel (1987) p. 2 ; Morand (1982) p. 429-430 ; Auer (1981) p. 277 ss ; Knapp (1980) 2254 ss.

B. La portée de l'initiative législative

386. Une initiative législative peut demander l'adoption, la modification ou l'abrogation d'une ou plusieurs lois[670]. Elle peut porter sur toutes les lois formelles susceptibles d'être proposées par les députés (art. 65B Cst/GE). Une initiative législative peut ainsi traiter de tout ce qui peut faire l'objet d'une loi en droit genevois[671].

387. Il ne fait aucun doute qu'une initiative législative peut porter sur une loi formelle contenant des règles générales et abstraites[672]. La majorité des initiatives législative qui ont abouti à ce jour ont demandé l'adoption ou la modification de telles règles. Elles proposaient l'adoption d'une loi formelle *et* matérielle.

388. Une initiative législative peut également proposer l'adoption de normes programmatiques[673]. Les arrêts par lesquels le Tribunal fédéral a invalidé des initiatives législatives qui contenaient des normes programmatiques, au motif que seules des règles générales et abstraites pouvaient faire l'objet d'une loi, concernaient tous des cantons qui avaient consacré une définition matérielle de la loi dans leur constitution ou dans leur législation[674]. Dans la mesure où le canton de Genève ne connaît pas de définition matérielle de la loi, rien ne s'oppose à une initiative cantonale qui demande l'adoption d'une loi formelle au contenu programmatique[675].

389. On peut citer l'exemple de l'initiative non formulée concernant la réorganisation et le développement des transports publics à Genève, lancée

---

670 Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n° 597 ; Hangartner / Kley (2000) n° 2032 ; Caviezel (1990) p. 35 ; Giacometti (1941) p. 470.

671 MGC 1996 I 804, consid. 4.a, *A.D.A.R., Association pour la défense et l'aménagement de la rade de Genève et consorts* (TF, 29.05.1989) ; Auer (1991) p. 150 ; Auer (1981) p. 283. Voir cependant Battelli (1938) p. 255 qui affirme qu'une initiative « ne doit donc contenir que des dispositions de portée générale et abstraite ».

672 Auer (1987) n° 32 ; Battelli (1938) p. 255.

673 Sur la notion d'initiative programmatique, voir *supra* n° 373.

674 ATF 111/1985 Ia 303, consid. 7.b, *Sozialdemokratische Partei Graubünden* ; ATF 102/1976 Ia 131, consid. 5 et 6, *Albonico et consorts*. Voir aussi ATF 96/1970 I 636, consid. 8 *Voggensperger et consorts*. Voir cependant ATF 89/1963 I 371, *Ayer et consorts* où le Tribunal fédéral a accepté la validité d'une initiative fribourgeoise – dont la Constitution connaissait une définition matérielle de la loi – partiellement programmatique dans la mesure où « contribuant à préciser la volonté du législateur, elles [les normes programmatiques] sont utiles pour l'interprétation de la loi dans son ensemble » (consid. 4). Voir aussi Tschannen (1995) p. 462 ss ; Pierre Garrone, « Le Tribunal fédéral et la loi cantonale : in dubio pro magno consilio », *in* : Auer / Kälin, *La loi en droit public cantonal*, Coire, Zurich, 1991, p. 35 ss. Cette jurisprudence est qualifié de « discutable » par Moor (1994) p. 297.

675 Knapp (1984a) p. 3. De manière générale, voir Grisel (2004) p. 207 ; Kölz (1982) p. 9. Voir aussi Hangartner / Kley (2000) n° 2034 ss. *Contra*, Giraux (1993) p. 506.

en 1971[676], qui demandait au Grand Conseil d'élaborer une politique globale des transports individuels, d'octroyer aux transport public genevois un statut de service public et d'améliorer la quantité et la qualité des transports publics[677]. Doutant de la validité de cette initiative, les autorités cantonales ont consulté un expert. Aubert a conclu à la recevabilité de l'initiative, en relevant notamment :

> « Ce sont là des dispositions qui, si elles s'adressaient directement aux particuliers, n'auraient pas grand sens. Mais, s'adressant aux autorités constituées, elles les chargent de réaliser les directives qu'elles renferment. Il me semble qu'on en peut dire autant des dispositions qui sont contenues dans l'initiative de l'Institut de la vie. Ce sont des directives qui ont besoin d'être réalisées, concrétisées, mais qui, comme telles, peuvent fort bien figurer dans une loi. A ce sujet, je crois devoir observer qu'on ne saurait marquer une opposition tranchée entre une « option politique » et une « notion ressortissant à la normativité propre aux textes législatifs ». Au fond, le droit est toujours l'expression d'une politique, et toute politique peut être traduite en règles de droit. La seule nuance, c'est que, s'il faut régler la conduite des particuliers, la traduction de la politique en droit doit être aussi précise que possible ; tandis que, s'il faut régler le comportement d'organes de l'Etat, le soin de traduire cette politique peut leur être, en partie, délégué »[678].

390. L'absence de définition de la notion de loi signifie que le droit d'initiative s'attache à des propositions de lois formelles, mais non pas nécessairement matérielles[679]. Partant, l'invalidation, en 1927, de l'initiative relative à la reconstruction de la Gare Cornavin, qui demandait notamment une reconstruction de la gare ne portant pas atteinte au développement de la ville[680], au motif que « le texte du projet de loi proposé par les initiants n'apparaît pas avoir le caractère d'une prescription matérielle susceptible d'application, et qu'en conséquence il n'est pas recevable dans sa forme même »[681], violait le droit genevois[682]. Il ne s'agit cependant que d'une inconséquence de la pratique genevoise.

391. La proposition doit impérativement relever de l'attribution d'un député (art. 65B *in fine* Cst/GE). Le droit d'initiative ou la compétence ne doivent

676 ROLG 1971 p. 363.

677 MGC 1971 III 2544.

678 Aubert (1972) p. 2303.

679 MGC 1992 V 5020, p. 5038, M. Lachat, rapporteur.

680 MGC 1926 III, annexes, 451.

681 ROLG 1927 21, p. 22 (CE, 15.02.1927). Voir également MGC 1927 III, annexes, M. Perréard, rapporteur ; MGC 1927 I 127.

682 En revanche, la deuxième motivation qui a amené le Grand Conseil et le Conseil d'Etat à ne pas soumettre l'initiative au vote, à savoir la contrariété au droit fédéral, ne porte pas le flanc à la critique.

ainsi pas être réservés au seul Conseil d'Etat[683]. Cela posera principalement des difficultés pour les initiatives administratives et financières que nous étudierons dans la suite de ce chapitre[684].

392. Le droit d'initiative populaire en matière législative étant limité aux lois, il ne peut porter ni sur une motion – qui est une proposition faite au Grand Conseil soit d'inviter le Conseil d'Etat à étudier une question déterminée en vue de présenter un projet de loi, d'adopter ou modifier un règlement, à prendre un arrêté ou à présenter un rapport sur un objet déterminé ; soit de charger une commission d'élaborer, sur un objet déterminé un projet de loi, une motion, une résolution ou un rapport (art. 143 LRGC)[685] – ni sur une résolution – qui est une déclaration du Grand Conseil n'entraînant aucun effet législatif (art. 150 LRGC).

III. L'initiative administrative

393. L'*initiative administrative* ne propose pas l'adoption, la modification ou l'abrogation d'une norme générale et abstraite[686], mais d'un acte infralégal, individuel ou concret[687]. Les droits individuels de particuliers pouvant être directement concerné par une telle initiative, la portée de cette institution est limitée par le respect de la séparation des pouvoirs et des droits fondamentaux.

394. Par conséquent, avant d'examiner l'initiative administrative à Genève, il convient d'exposer les principes et caractéristiques généraux applicables à cette forme particulière d'initiative.

---

683 Arrêt TF du 28 février 2007 dans la cause 1P.451/2006, *Coopérative Rhino et consorts* ; Manfrini / Wisard (2005) p. 3 ; Auer (1991) p. 149 ; Tanquerel (1988) p. 221 ; Auer (1987) n° 36 ; Tanquerel (1987) p. 2 ; Manfrini (1986a) p. 1087-1088 ; Auer (1981) p. 283-284 ; Knapp (1980) p. 2257-2258 ; Huber / Dupraz / Battelli (1957) p. 1107. Voir également Giraux (1993) p. 376 et *infra* n° 401.

684 Voir *infra* n° 393 ss et n° 578 ss.

685 Tanquerel (1988) p. 222. Voir aussi Huber / Dupraz / Battelli (1957) p. 1107 et p. 1109, qui excluent qu'une initiative puisse inviter le Conseil d'Etat à prendre un arrêté. Voir également Manfrini (1986a) p. 1083.

686 Moor (1994) p. 296.

687 ZBl 1998 24, consid. 2.a (TF, 8.04.1997) ; ATF 119/1993 Ia 154, consid. 3, *Peter Bieri, Erika Loser, Markus Tramèr et consorts* ; Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n° 838 ; Tanquerel (2006) p. 562 ; Trechsel / Serdült (1999) p. 95-96 ; Tschannen (1995) p. 44 ; Caviezel (1990) p. 36.

A. Généralités

1. *L'initiative administrative prenant la forme d'une initiative législative*

395. L'initiative administrative ne peut pas réclamer l'adoption, la modification ou l'abrogation de n'importe quel acte administratif. L'organisation constitutionnelle des cantons suisses étant similaire et le principe de la séparation des pouvoirs s'imposant à tous les cantons, la jurisprudence et la doctrine excluent qu'une initiative puisse concerner une compétence de l'exécutif[688].

396. Cette limitation a plusieurs fondements. Tout d'abord, le législateur ne saurait exercer lui-même une compétence attribuée par la Constitution cantonale au gouvernement sans violer le principe de la séparation des pouvoirs[689].

397. Une initiative formellement législative, mais matériellement administrative, ne peut pas, dans un cas particulier, porter sur une compétence qui a été réservée au gouvernement ou à l'administration par le législateur[690]. L'application du principe de la légalité (art. 5, al. 1 Cst.) contraint en effet l'auteur d'une norme à l'appliquer telle qu'il l'a émise, et il y est tenu au même titre que toute autre autorité[691].

398. Le principe d'égalité de traitement (art. 8 Cst.) s'oppose également à ce qu'une initiative administrative porte sur une compétence réservée au gouvernement[692], car le législateur traiterait deux situations semblables de

---

688 ZBl 1998 24, consid. 2.e (TF, 8.04.1997) ; ZBl 1994 260, consid. 3.c (TF, 18.11.1993) ; ATF 111/1985 Ia 115, consid. 4.a, *Verein Basler Heimatschutz et consorts* (voir aussi les consid. non publiés dans l'ATF 111/1985 Ia 115 *in* ZBl 1986 81, consid. 4 ss) ; ZBl 1984 552 (TF, 7.03.1984) ; ZBl 1984 225, consid. 4 (TF, 27.04.1983) ; ATF 108/1982 I 38, consid. 3, *Progressive Organisationen der Schweiz, Sektion Luzern-Stadt* ; ATF 104/1978 Ia 415, consid. 3, *Degen et consorts* ; ZBl 1977 275, consid. 8 (TF, 22.09.1976). Voir aussi Manfrini / Wisard (2005) p. 3 ; Grisel (2004) p. 211 ; Tschannen (2004) p. 624-625 ; Hangartner / Kley (2000) n° 2191 ; Trechsel / Serdült (1999) p. 96 ; Moor (1994) p. 297-298 ; Auer (1991) p. 147 ; Hohl (1989) p. 47 ; Tanquerel (1988) p. 220-221 ; Auer (1987) n° 36 ; Tanquerel (1987) p. 2 ; Manfrini (1986a) p. 1083 ; Knapp (1984a) p. 2 ; Kölz (1982) p. 7-8 ; Morand (1982) p. 429-430 ; Auer (1981) p. 280 ; Knapp (1980) p. 2256 ; Hernekamp (1979) p. 143 ; Giacometti (1941) p. 526. Voir également Caviezel (1990) p. 36 ; René Bacher, *Die Volksinitiative nach dem Recht des Kantons Basel-Stadt*, Bâle, 1953 p. 22.

689 Auer (1991) p. 144 et p. 147 ; Morand (1982) p. 432 ; Auer (1981) p. 280.

690 Auer (1991) p. 147 ; Tanquerel (1988) p. 221 ; Manfrini (1986a) p. 1083 ; Auer (1981) p. 280 ; Knapp (1980) p. 2255. Voir aussi la note de Zufferey *in* : DC 1997/1 p. 32.

691 Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n° 1776 ; Häfelin / Müller / Uhlmann (2006) n° 368 ; Mahon *in* : Aubert / Mahon (2003) p. 43 ; Moor (2001) n° 6 ; Moor (1994) p. 316 ; Knapp (1991) p. 98. Voir aussi Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n° 836.

692 Hangartner / Kley (2000) n° 2196 ; Tanquerel (1988) p. 221 ; Morand (1982) p. 432 ; Knapp (1980) p. 2256. Voir aussi Tanquerel (2006) p. 564 ; Tanquerel *in* : RDAF 1999 I 439.

manière différente[693]. A cet égard, on peut relever que le respect de l'égalité de traitement est l'un des fondements du principe de la légalité[694].

399. Partant, l'initiative administrative doit impérativement concerner des compétences du parlement. La doctrine germanophone ne qualifie ainsi pas ces initiatives de *Verwaltungsinitiative*, mais emploie le terme plus explicite de *Parlementsbeschlussinitiative*[695].

400. Lorsqu'une fraction du corps électoral entend lancer une proposition qui concerne une attribution de l'exécutif, la répartition des compétences doit *préalablement* être modifiée[696]. Il faudrait donc deux initiatives subséquentes afin de transformer, dans un premier temps, la répartition des compétences, avant de demander, dans un second temps, l'adoption d'un acte administratif.

401. Il arrive parfois que le parlement soit compétent pour adopter un acte administratif uniquement si celui-ci lui est présenté par le gouvernement. Ce dernier a donc l'exclusivité de l'initiative en la matière. Le parlement ne disposant pas d'une pleine compétence, une initiative législative ne peut pas proposer un tel acte[697]. La présentation d'un projet d'acte relève en effet d'une compétence du gouvernement, qui ne peut pas faire l'objet d'une initiative législative.

---

693 Knapp (1980) p. 2256. Voir aussi Hangartner / Kley (2000) n° 2196.

694 Häfelin / Müller / Uhlmann (2006) n° 373 ; Moor (2001) n° 12 ; Moor (1994) p. 314. Sur le rapport entre le principe d'égalité et celui de la légalité, voir Martenet (2003) p. 71 ss.

695 Tschannen (2004) p. 624-625 ; Hangartner / Kley (2000) n° 2191 ; Kölz (1982) p. 7. Cette terminologie est également employée par le Tribunal fédéral dans l'arrêt publié *in* : ZBl 2002 529, consid. 4.2 (TF, 11.01.2002). Voir toutefois Trechsel / Serdült (1999) p. 95 ; Hernekamp (1979) p. 143 qui emploient la notion de *Verwaltungsinitiative*.

696 ZBl 1994 260, consid. 3.c (TF, 18.11.1993) ; ZBl 1986 81, consid. 5.a (TF, 29.01.1985), consid. non publié à l'ATF 111/1985 Ia 115, *Verein Basler Heimatschutz et consorts* ; ZBl 1984 225, consid. 4 (TF, 27.04.1983) ; ATF 108/1982 I 38, consid. 3, *Progressive Organisationen der Schweiz, Sektion Luzern-Stadt* ; ZBl 1977 275, consid. 8 (TF, 22.09.1976). Voir aussi Tschannen (2004) p. 625 ; Moor (1994) p. 297 ; Auer (1987) n° 38 ; Manfrini (1986a) p. 1088 ; Zaugg (1983) p. 333 ; Kölz (1982) p. 8-10. Voir toutefois ZBl 1998 24, consid. 2.b (TF, 8.04.1997) où le Tribunal fédéral a admis qu'une initiative législative, matériellement administrative, demande une modification de la procédure prévue dans une loi formelle pour un cas particulier (cas de la construction d'une route).

697 Arrêt TF du 28 février 2007 dans la cause 1P.451/2006, *Coopérative Rhino et consorts* ; Manfrini / Wisard (2005) p. 3 ; Grisel (2004) p. 211 ; Auer (1991) p. 149 ; Tanquerel (1988) p. 221 ; Auer (1987) n° 36 ; Tanquerel (1987) p. 2 ; Manfrini (1986a) p. 1087-1088 ; Knapp (1984a) p. 2 ; Kölz (1982) p. 11 ; Auer (1981) p. 283-284 ; Knapp (1980) p. 2253 ; Huber / Dupraz / Battelli (1957) p. 1107. Voir aussi Trechsel / Serdült (1999) p. 98 et *supra* n° 391. En revanche, la jurisprudence et la doctrine semblent admettre qu'une initiative populaire demande l'abrogation ou la modification d'un tel acte administratif qui a déjà été adopté par le parlement : ZBl 1977 275, consid. 8 (TF, 22.09.1976) ; ZBl 1984 544, consid. 5.d (TA/BL, 2.03.1983) ; Grisel (2004) p. 211 ; Kölz (1982) p. 11.

2. *L'initiative administrative prenant la forme de l'initiative constitutionnelle*

402. *A priori*, l'initiative constitutionnelle devrait permettre de passer outre les limitations qui s'imposent aux initiatives législatives, car la constitution est supérieure aux lois ordinaires[698]. En l'absence de limite inférieure à la révisibilité d'une constitution[699], une initiative constitutionnelle devrait pouvoir concerner n'importe quel acte administratif[700]. Selon Moor, il semble que « ce qui est interdit au législateur [est] permis au constituant »[701].

403. A ce jour, le Tribunal fédéral ne s'est pas prononcé sur l'application des restrictions que nous venons d'exposer aux initiatives constitutionnelles. La doctrine est en outre partagée.

404. Pour Kölz, lorsque le droit cantonal connaît une définition matérielle de la loi, la limitation qui en découle pour l'initiative législative est également applicable à l'initiative constitutionnelle[702]. Pour Morand, le principe de l'exigence de la base légale, qui suppose que les décisions concrètes soient fondées sur la loi (art. 5, al. 1 Cst.)[703], exclut que des actes individuels et concrets figurent dans la constitution[704].

405. Ces deux théories ne sauraient être appliquées, dans la mesure où elles impliquent l'existence d'une limite inférieure à la révisibilité de la constitution contraire au droit fédéral[705]. Cela ne signifie néanmoins pas qu'il n'existe aucune restriction pour les initiatives constitutionnelles de nature administrative[706].

406. Lorsque des intérêts de particuliers sont susceptibles d'être mis en cause par une initiative, le principe d'égalité de traitement (art. 8 Cst.) limite l'initiative constitutionnelle[707]. Si le constituant adopte un acte selon des critères matériels particuliers, ou qui ne relève pas d'une attribution du

698 Tanquerel (1988) p. 210 ; Auer (1987) n° 39. Voir aussi *supra* n° 364 ss.

699 Voir *supra* n° 369.

700 Auer (1987) n° 39.

701 Moor (1994) p. 299. Voir aussi Auer (1987) n° 39.

702 Kölz (1982) p. 8. Critique, Tanquerel (1988) p. 210.

703 Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n° 1768 ss ; Häfelin / Müller / Uhlmann (2006) n° 368 ; Tschannen / Zimmerli (2005) p. 120 ; Moor (2001) n° 18 ss ; Moor (1994) p. 329 ss ; Knapp (1991) p. 99. Ce principe était anciennement intitulé la « réserve de la loi ».

704 Morand (1982) p. 432-433. Critique, Tanquerel (1988) p. 210.

705 Voir *supra* n° 369 et les références citées.

706 Voir cependant Auer (1987) n° 39, dont la position nous semble trop absolue.

707 Tanquerel *in* : RDAF 2003 I 368 ; Tanquerel (1988) p. 210-211; Auer (1987) n° 36 ; Morand (1982) p. 433.

parlement, il traite deux situations semblables de manière différente[708]. Une telle différence de traitement n'est pas admissible au regard de la position des individus touchés par l'initiative.

407. Par contre, une initiative constitutionnelle administrative qui porte sur un projet public – comme c'est majoritairement le cas[709] –, est généralement conforme au principe d'égalité de traitement (art. 8 Cst.)[710].

3. Les clauses rétroactives

408. Les initiants proposent parfois l'adoption d'une norme générale et abstraite accompagnée d'une clause rétroactive. Ils cherchent à attacher des effets juridiques à des faits antérieurs à la mise en vigueur de la règle adoptée[711] afin de s'opposer à un projet particulier. Une clause rétroactive pourrait notamment être proposée dans le but de modifier la répartition des compétences entre l'exécutif et le parlement et d'appliquer cette nouvelle règle à un cas particulier[712].

409. L'examen de la validité d'une clause rétroactive ressort de l'analyse du respect du droit supérieur, qui est une condition de validité d'une initiative sur laquelle nous reviendrons[713]. Son importance pour les initiatives administratives justifie toutefois une mention dans ce chapitre.

410. Contraire aux principes de la sécurité et de la prévisibilité du droit, la rétroactivité est en principe exclue et n'est admissible que lorsque cinq conditions cumulatives sont remplies[714] :

- la rétroactivité doit être prévue par la loi (principe de la légalité) ;
- elle doit être limitée dans le temps (principe de la proportionnalité) ;

---

708 Tanquerel (2006) p. 568. Voir aussi *supra* n° 398.

709 Voir Tanquerel (2006) p. 566.

710 Tanquerel (2006) p. 566 ; Tanquerel (1988) p. 211.

711 ATF 119/1993 Ia 154, consid. 4.b, *Peter Bieri, Erika Loser, Markus Tramèr und sämtliche Mitglieder des Initiativkomitees* ; Häfelin / Müller / Uhlmann (2006) n° 329 ; Tschannen / Zimmerli (2005) p. 176 ; Moor (1994) p. 178 ; Knapp (1991) p. 117. En revanche, la rétroactivité improprement dite, soit le fait de tenir compte d'événements passés pour régler de façon nouvelle une situation future, n'est pas problématique. Voir pour le cas d'une initiative ATF 130/2004 I 185, consid. 5.5 *in fine*, *ASLOCA, Association genevoise de défense des locataires et consorts*.

712 Voir ZBl 2002 529, consid. 4.2 (TF, 11.01.2002) ; Kölz (1982) p. 8-9. Voir toutefois ZBl 1986 81, consid 5.a (TF, 29.01.1985), consid. non publié à l'ATF 111/1985 Ia 115, *Verein Basler Heimatschutz et consorts* qui semble exclure une telle initiative. A ce sujet, voir *supra* n° 400.

713 Voir *infra* n° 1069 ss.

714 ATF 125/1999 I 182, 2.b.cc, *Association du Transport Aérien International (IATA)* ; ATF 119/1993 Ia 154, consid. 4.b, *Peter Bieri, Erika Loser, Markus Tramèr und sämtliche Mitglieder des Initiativkomitees* ; Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n° 1535 ; Häfelin / Müller / Uhlmann (2006) n° 331 ; Tschannen / Zimmerli (2005) p. 178 ; Moor (1994) p. 179-180 ; Knapp (1991) p. 117-118.

- elle ne doit pas conduire à des inégalités choquantes (principe de l'égalité de traitement) ;
- elle doit être justifiée par un intérêt public pertinent (principe de l'intérêt public) ;
- elle ne doit pas porter atteinte à des droits acquis (principe de la bonne foi).

411. Le Tribunal fédéral a jugé qu'une initiative cantonale visant à protéger un cours d'eau qui comprenait, notamment, une disposition transitoire interdisant la mise en service de deux installations projetées ou en cours de réalisation, au bénéfice de concessions d'utilisation des eaux publiques, ne portait pas atteinte à un droit acquis et n'avait pas à être invalidée. Il a considéré qu'il était possible d'interpréter la disposition transitoire de façon conforme aux conditions de la rétroactivité, car elle n'interdisait pas de façon directe et absolue aux autorités de respecter les concessions existantes et leur permettait de faire une pesée des différents intérêts publics et privés existants[715].

412. Notre Haute Cour a par contre confirmé l'invalidation d'une initiative cantonale ayant pour objectif l'interdiction de toute nouvelle construction dans un périmètre d'une ville historique, qui prévoyait une clause rétroactive afin d'imposer la démolition de bâtiments déjà construits depuis une date précise. L'un des buts principaux de l'initiative était d'empêcher une commune de construire un garage souterrain et un local de protection civile. Le Tribunal fédéral a considéré que la disposition litigieuse violait le principe d'égalité de traitement au motif que le « critère choisi, fondé uniquement sur une date, néglige totalement le point de savoir si ces bâtiments pourraient en fait constituer un trouble, ce qui, étant donné le but de la loi, devrait être essentiel pour décider dans quelle mesure des bâtiments doivent être supprimés »[716].

413. Il n'est pas exclu que des dispositions rétroactives puissent être proposées par voie d'initiative afin de s'opposer à un projet particulier[717]. Des

---

715 ATF 119/1993 Ia 154 consid. 5.d, *Peter Bieri, Erika Loser, Markus Tramèr und sämtliche Mitglieder des Initiativkomitees*. En revanche, cette initiative a été partiellement invalidée car le droit bernois ne connaissant pas d'initiative administrative. Sur cette initiative, voir Tanquerel (2006) p. 571. Pour un autre exemple bernois de norme rétroactive proposée par la voie de l'initiative, voir JAB 1987 105 (TA/BE, 22.12.1986).

716 ATF 101/1975 Ia 231, consid. 3.d, *Haller et consorts* = JT 1976 I 550, p. 556.

717 Odermatt (1996) p. 717-718 ; Tschannen (1995) p. 172. Voir aussi à ce propos, Dietrich Schindler, « Rechtsgutachten über die Volkinitiative ‹40 Waffenplätze sind genug – Umweltschutz auch beim Militär› », *ZBl* 1992 388, p. 402 ss ; Kurt Eichenberger, « Rechtsgutachten über Fragen der Zulässigkeit von Volksinitiativen im Bund », *ZBl* 1992 405, p. 410 ss ; Alfred Kölz, « Rechtsgutachten über die Gültigkeit der Volksinitiative ‹40 Waffenplätze sind genug – Umweltschutz auch beim Militär› », *ZBl* 1992 420, p. 422 ss.

conditions strictes doivent néanmoins être respectées, notamment celle de l'égalité de traitement, dont l'importance est accrue lorsque des intérêts individuels sont en jeu.

B. Les droits fondamentaux face au droit d'initiative

1. La problématique

414. Lorsqu'une initiative administrative concerne un projet public, les droits fondamentaux des particuliers ne sont touchés que dans une mesure marginale. En principe, les individus peuvent les faire valoir dans les procédures liées à la réalisation du projet en cause[718].

415. Lorsqu'une initiative administrative vise directement la situation d'un particulier, les droits fondamentaux sont toutefois susceptibles d'être mis en cause. La garantie des droits politiques (art. 34 Cst.)[719] n'implique pas la reconnaissance du résultat d'une votation qui est matériellement contraire au droit, parce qu'il viole les droits fondamentaux d'un particulier ou qu'il contrevient, pour une autre raison, à l'ordre juridique[720]. Au contraire, l'article 35, alinéa 2 Cst. prévoit que quiconque assume une tâche de l'Etat, y compris le corps électoral[721], est tenu de respecter les droits fondamentaux et de contribuer à leur réalisation.

416. Les initiatives administratives sont susceptibles de menacer les droits fondamentaux des particuliers de deux manières. D'une part, la mesure adoptée peut directement violer un droit fondamental, soit principalement la garantie de la propriété (art. 26 Cst.) ou la liberté économique (art. 27 Cst.). D'autre part, une initiative administrative peut entrer en conflit avec les droits fondamentaux en dérogeant aux procédures ordinaires prévues pour l'adoption d'un acte administratif dans le but d'imposer une solution spécifique aux autorités. Dans un tel cas, il existe un risque de violation du principe d'égalité de traitement (art. 8 Cst.) et des garanties de procédure (art. 29 Cst.)[722].

---

718 Tanquerel (2006) p. 568 ; Tanquerel *in* : RDAF 2003 I p. 373.

719 Sur le contenu de cette garantie, voir *supra* n° 39 ss.

720 ATF 129/2003 I 217, consid. 2.2.2, *A. et consorts*. Voir également ATF 129/2003 I 232, *Schweizerische Volkspartei der Stadt Zürich (SVP), Meier und Tuena*.

721 ATF 129/2003 I 232, consid. 3.4.2, *Schweizerische Volkspartei der Stadt Zürich (SVP), Meier und Tuena* ; ATF 129/2003 I 217, consid. 2.2.1, *A. et consorts* ; JAAC 65/2001 n° 35, p. 362 (OFJ, 22.01.2001) ; Auer / Malinverni / Hottelier (2006 II) n° 116 ; Tanquerel (2006) p. 563 ; Jaag (2005) p. 124 ; Mahon *in* : Aubert / Mahon (2003) p. 314 ; Auer / von Arx (2000). p. 923. Voir aussi, spécifiquement pour l'initiative administrative, von Arx (2002) p. 54, n. 219. Voir toutefois Hangartner (2004) p. 21.

722 Tanquerel (2006) p. 567-568.

417. La conformité d'une initiative au droit supérieur pouvant être portée devant le juge constitutionnel avant sa soumission au vote ou après sa promulgation[723], une initiative administrative qui viole la garantie de la propriété (art. 26 Cst.) ou la liberté économique (art. 27 Cst.) pourra être invalidée. Le respect des droits fondamentaux des particuliers étant alors sauvegardé par l'intervention du juge, l'initiative administrative n'a pas à être exclue de manière générale[724]. Il s'agit au demeurant d'un problème classique de respect du droit supérieur, qui s'applique de manière similaire à toutes les initiatives.

418. Deux hypothèses doivent être distinguées pour les initiatives qui sont susceptibles d'avoir une influence sur la procédure préalable à l'adoption d'un acte administratif.

419. Premièrement, lorsqu'une initiative administrative a pour but d'influencer, sans la modifier, une procédure qui aboutit à l'adoption d'un acte administratif touchant indirectement un individu, comme en matière de planification spatiale, les droits fondamentaux des particuliers pourront être respectés durant la procédure ordinaire qui devra suivre le vote[725]. Il ne s'agit que d'une décision de principe qui ne concerne pas directement la situation juridique des individus[726]. Le respect du droit d'être entendu, notamment une éventuelle obligation de motivation, n'est ainsi pas un obstacle dirimant à l'intervention du corps électoral[727].

420. Deuxièmement, lorsqu'une initiative porte directement sur les droits des particuliers, par exemple lors de la révocation d'une autorisation de construire[728] ou le classement d'un bâtiment[729], en ne laissant aucune marge de manœuvre à l'autorité, les risque de violation du droit d'être entendu (art. 29, al. 2 Cst.) et du principe d'égalité de traitement (art. 8 Cst.) sont élevés[730]. Il peut également exister un conflit entre la nécessité d'informer le corps électoral avant une votation et le droit au respect de la sphère privée du particulier[731].

---

723 Voir ATF 114/1988 Ia 267, *Madeleine Rouiller et consorts*. A ce propos, voir *infra* n° 1103 ss.

724 Tanquerel (2006) p. 567.

725 Tanquerel (2006) p. 568.

726 JAAC 68/2004 n° 82, p. 1074 (OFJ, 13.02.2004).

727 Dans ce sens, Jaag (2005) p. 126 ; JAAC 68/2004 n° 82 (OFJ, 13.02.2004). Voir toutefois Hangartner (2004) p. 14.

728 Pour un exemple, ATF 128/2002 I 190, consid. 3.1, *Michel Rossetti*. La conclusion du Tribunal fédéral est toutefois discutable. Voir Tanquerel *in* : RDAF 2003 I p. 368 et *infra* n° 512 ss.

729 Pour un exemple, ZBl 1989 491 (TF, 18.12.1988). La conclusion du Tribunal fédéral est toutefois discutable. Voir Tanquerel (2006) p. 570 et *infra* n° 506.

730 Tanquerel (2006) p. 568. Voir aussi Hangartner / Kley (2000) n° 2197.

731 Voir ATF 129/2003 I 232, consid. 4, *Schweizerische Volkspartei der Stadt Zürich (SVP), Meier und Tuena*.

421. La modification des compétences pour le cas concerné par une initiative, ou l'emploi de critères particuliers pour un cas individuel, entraînent une inégalité de traitement (art. 8 Cst.), car la position semblable de deux individus est traitée de manière différente[732]. L'absence d'application des règles de procédures qui ont pour but de garantir le droit d'être entendu d'un individu dans un cas particulier viole par ailleurs l'article 29, alinéa 2 Cst.[733]. Le droit d'être entendu comporte en outre une obligation de motivation des actes administratifs individuels qui ne peut, en principe, pas être respectée par le corps électoral[734]. Il faut toutefois relever que l'exposé des motifs des initiants pourrait constituer un moyen idoine afin de motiver une décision du corps électoral[735].

422. La recevabilité générale de ce deuxième type d'initiative est dès lors problématique. Il sied ainsi de déterminer s'il ne convient pas d'appliquer, au droit d'initiative, le raisonnement développé par une partie de la doctrine sur le *référendum administratif général*, qui concerne un acte administratif touchant un nombre indéterminé de personnes et qui est admissible, et le *référendum administratif individuel*, qui a trait à la situation juridique d'un particulier et qui est contraire au droit[736].

423. Le Tribunal fédéral, qui exclut qu'un référendum ordinaire puisse porter sur la naturalisation d'un étranger[737], semble interdire l'intervention

---

732 Voir *supra* n° 406.

733 Tanquerel (2006) p. 568.

734 ATF 129/2003 I 232, consid. 3.2, *Schweizerische Volkspartei der Stadt Zürich (SVP), Meier und Tuena* ; ZBl 2004 428 (Conseil de district Hinwil/ZH, 14.01.2003). Dans le sens d'une obligation générale de motiver (mais critique), Seiler (2005) p. 532 et p. 534 ss ; Hangartner (2004) p. 13-14 ; se posant la question pour les autres domaines que la naturalisation, Doris Bianchi, « Paradigmenwechsel im Einbürgerungsrecht, Vom politischen Einbürgerungsentscheid zum Verwaltungsakt », *ZBl* 2004 401, p. 420.

735 Voir ATF 130/2004 I 140, consid. 4.3.4, *A et consorts* qui prévoit qu'une demande de référendum motivée peut respecter l'obligation de motivation (critique, Céline Gutzwiler, « Le partenariat enregistré sous l'angle du droit de la nationalité : considérations sur une réforme timorée », *PJA* 2005/11 1373, p. 1382). Voir aussi ATF 131/2005 I 18, consid. 3.1, *X.A.* qui considère que lorsque qu'une assemblée communale confirme une position négative du conseil communal, elle approuve en règle général aussi sa motivation. La situation est cependant plus problématique lorsqu'une assemblée communale s'écarte d'un préavis du conseil communal sans que les débats permettent de motiver la décision. Voir ATF 132/2006 I 196, *XA.* Voir également Tanquerel *in* : RDAF 2005 I p. 474-475 ; Tanquerel *in* : RDAF 2004 I p. 578-579 ; FF 2005 6655 (CF, 2.12.2005).

736 Auer / von Arx (2000) p. 927-928. Voir aussi ATF 129/2003 I 232, consid. 5, *Schweizerische Volkspartei der Stadt Zürich (SVP), Meier und Tuena* JAAC 68/2004 n° 82, p. 1065 (OFJ, 13.02.2004). Voir également Bernhard Waldmann, « Bauen und die Lebensform der Fahrenden – ein Widerspruch ? », *in* : Tercier / Amstutz / Koller / Schmid / Stöcki (éd.), *GauchsWelt, Recht, Vertragsrecht und Baurecht – Festschrift für Peter Gauch zum 65. Geburtstag*, Zurich, Bâle, Genève, p. 956, qui applique aussi cette distinction en matière d'aménagement du territoire. Critique, Hangartner (2004) p. 14.

737 ATF 131/2005 I 18, *X.A.* ; ATF 130/2004 I 140, consid. 5.3.2, *A. et consorts* ; ATF 129/2003 I 232, *Schweizerische Volkspartei der Stadt Zürich (SVP), Meier und Tuena* ; ATF 129/2003 I 217, *A. et*

du corps électoral sur les actes administratifs individuels qui concernent la position juridique d'un particulier. Il faut toutefois mentionner qu'en matière de droit d'initiative, la jurisprudence a admis la validité d'une proposition entraînant la révocation d'une autorisation de construire entrée en force[738] ou le classement d'une villa qui appartenait à un particulier[739].

424. Relevons qu'en 1985 déjà, le Tribunal fédéral a jugé que le corps électoral ne pouvait pas se prononcer au moyen d'une initiative sur n'importe quel acte étatique :

> « Es gehört zum Wesen des gewaltentrennenden Staates, dass nicht alles und jedes dem unmittelbaren Entscheid der Stimmberechtigten anheimgestellt werden kann. Massgeben sind vielmehr in jedem Kanton Verfassung und Gesetz, die nach den Grundsätzen der Demokratie auf klare Anträge hin in den dafür vorgesehenen Formen von der Mehrheit der Stimmberechtigten abgeändert werden können. »[740]

2. *Une distinction entre les initiatives administratives générales et individuelles ?*

425. Une distinction entre les *initiatives administratives individuelles* et les *initiatives administratives générales* n'est pas consacrée par la doctrine. La recevabilité des initiatives administratives est généralement examinée au regard du pouvoir d'appréciation des autorités.

426. Selon la doctrine, une initiative administrative ne peut concerner qu'un acte qui relève de l'administration libre[741], soit lorsque la législation

---

consorts. Une initiative constitutionnelle a toutefois été lancée, au niveau fédéral, afin de garantir aux communes la possibilité de déterminer librement quel est l'organe compétent pour accorder le droit de cité (FF 2004 2261). Cette initiative fédérale, qui a abouti (FF 2066 835), est actuellement en cours de traitement par les autorités fédérales compétentes. Une éventuelle acceptation de cette initiative ne modifierait cependant pas le problème qui existe pour les référendums administratifs individuels. Seule une exception particulière serait consacrée par la Constitution fédérale pour les naturalisations.

738 ATF 128/2002 I 190, consid. 3.1, *Michel Rossetti*. L'initiative a toutefois été invalidée pour violation du droit fédéral (voir *infra* n° 478). Voir sur cet arrêt la note de Tanquerel *in* : RADF 2003 I p. 368 ; la note de Zufferey *in* : DC 2003/1 p. 20 et *infra* n° 512 ss.

739 ZBl 1989 491 (TF, 18.12.1988). La conclusion du Tribunal fédéral est toutefois discutable. Voir Tanquerel (2006) p. 570 et *infra* n° 506.

740 ZBl 1986 81, consid. 5.c (TF, 29.01.1985), consid. non publié à l'ATF 111/1985 Ia 115, *Verein Basler Heimatschutz et consorts*. Sur les limites juridiques au principe démocratique, voir aussi dernièrement Marc Spescha, « Absolute Demokratie – gefährdeter Rechtsstaat – Demokratiepraktische und staatsethische Überlegungen aus Anlass aktueller Gesetzesrevisionen im Bürger-, Asyl- und Ausländerrecht », *PJA* 2006/2 p. 181 ss.

741 Hohl (1989) p. 61 ; Zaugg (1983) p. 321 ; Morand (1982) p. 430 ; Giacometti (1941) p. 525. Cette théorie a également été développée pour le référendum administratif, voir Alfred Kölz, « Ausbau des Verwaltungsreferendums ? », *SJZ* 1981 53, p. 58 ss. Voir également les références citées *in :* PVG 1986 14, consid. 6 (TA/GR, 7.05.1986).

laisse à l'organe décisionnaire le choix entre plusieurs solutions (pouvoir d'appréciation)[742]. Cette limitation serait justifiée par la participation du corps électoral à l'adoption des règles générales et abstraites[743]. Une seconde intervention du peuple, lors d'un acte d'application, entraînerait une violation des principes de la séparation des pouvoirs, d'égalité de traitement et de sécurité du droit[744].

427. Le Tribunal fédéral semble aussi consacrer ce raisonnement, se limitant toutefois à le citer dans les considérants d'un arrêt[745].

428. Le Tribunal administratif du canton des Grisons s'est fondé sur cette théorie afin de confirmer l'invalidation d'une initiative communale qui réclamait la soumission au référendum obligatoire de toute nouvelle construction comprenant un parking de plus de cinquante places. Il a jugé qu'il s'agissait d'un objet qui ne relevait pas de l'administration libre, l'excluant des attributions du corps électoral, car l'autorisation de construire devait impérativement être accordée lorsque les conditions légales étaient remplies[746]. Bien que traitant du droit de référendum, cet arrêt est particulièrement intéressant. Il s'agit du seul précédent qui applique ce critère du pouvoir d'appréciation afin de déterminer si une intervention du corps électoral est conforme au droit.

429. Ce critère n'est pas satisfaisant. L'initiative ne serait recevable que lorsque l'organe décisionnaire dispose d'un choix entre plusieurs mesures. Or, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, plus le pouvoir d'appréciation d'un organe est large, plus les garanties de procédure doivent être renforcées[747]. Par conséquent, le critère de l'administration libre ne saurait être employé afin de déterminer si une initiative administrative, qui concerne la situation juridique d'un individu, est recevable. Le respect des garanties de procédure s'oppose à l'intervention du corps électoral dans la mesure où ce dernier se prononce sans motivation, élément pourtant essentiel à l'examen d'un emploi du pouvoir d'appréciation conforme aux droits fondamentaux[748].

---

742 Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n° 1806 ss ; Moor (1994) p. 371 ss ; Knapp (1991) p. 34.

743 Hohl (1989) p. 61.

744 Hohl (1989) p. 61-62.

745 ZBl 2002 529, consid. 4.2.2 (TF, 11.01.2002).

746 PVG 1986 14, consid. 6.d (TA/GR, 7.05.1986). Voir aussi ZBl 1986 175, consid. 5 (TF, 29.05.1985) où le Tribunal fédéral a confirmé l'invalidation d'une initiative municipale qui proposait de transférer au pouvoir législatif la compétence d'octroyer une autorisation de construire un parking de plus de 200 places. Il a toutefois uniquement fondé son raisonnement sur le droit cantonal, qui s'opposait à un tel transfert.

747 ATF 129/2003 I 232, consid. 3.3, *Schweizerische Volkspartei der Stadt Zürich (SVP), Meier und Tuena* ; ATF 128/2002 I 327, consid. 4.2, *Botta et consorts* ; ATF 127/2001 V 431, consid. 2.b.cc, *Mineral- und Heilbad X AG*. Voir aussi Häfelin / Müller / Uhlmann (2006) n° 1707 ; Moor (2001) n° 28 ; Moor (1994) p. 343.

748 ATF 129/2003 I 232, consid. 3.3, *Schweizerische Volkspartei der Stadt Zürich (SVP), Meier und Tuena* ; Moor (2002) p. 301.

430. La recevabilité d'une initiative administrative ne saurait être examinée au regard du critère du pouvoir d'appréciation. Celui de la généralité de la situation soumise au corps électoral semble être plus adéquat. Si un acte administratif concerne uniquement la collectivité, les droits fondamentaux d'un particulier ne font, en principe, pas obstacles à une initiative[749]. Par contre, lorsque l'initiative administrative se rapporte à un acte administratif qui concerne directement la situation juridique d'un particulier, dont les caractéristiques individuelles sont déterminantes pour la décision du corps électoral, le principe d'égalité de traitement (art. 8 Cst.), les garanties de procédure (art. 29 Cst.), voire l'interdiction de l'arbitraire (art. 9 Cst.) s'opposent à l'intervention du corps électoral[750].

431. Une initiative administrative *individuelle*, qui se rapporte à la situation juridique d'un particulier dont les caractéristiques personnelles sont décisives pour le corps électoral, doit être exclue. La jurisprudence du Tribunal fédéral, sur laquelle nous reviendrons[751], a néanmoins accepté la validité d'initiatives administratives individuelles[752].

432. Par contre, une initiative administrative *générale*, qui concerne un nombre indéterminé de personnes ou les intérêts de la collectivité, est admissible.

433. Toutes les initiatives qui concernent des actes généraux susceptibles de toucher les droits des individus, comme les concessions, les actes de planification générale ou spatiale ainsi que les expropriations, ne sont pas irrecevables[753]. Dans ces cas, ce sont le contenu et la nature de l'aménagement qui sont déterminants. Les caractéristiques individuelles des personnes dont les droits peuvent être touchés ne sont généralement pas pertinentes[754]. L'intervention du corps électoral est fréquemment prévue par la constitution ou la législation. Une initiative ne modifie pas la procédure ou les conditions matérielles applicables au cas d'espèce et respecte le principe d'égalité de traitement (art. 8 Cst.)[755].

---

749 Voir Auer / von Arx (2000) p. 927-928.

750 Voir Auer / von Arx (2000) p. 927-928. Voir aussi Regina Kiener, « Rechtsstaatliche Anforderunge an Einbürgerungsverfahren », *Recht* 2000 213, p. 222. Critique Hangartner (2004) p. 13-14. Voir également la position nuancée de l'Office fédéral de la justice, JAAC 65/2001 n° 35 p. 371-372 (OFJ, 22.01.2001) ; et de Martenet (2003) p. 93-94.

751 Voir *infra* n^os^ 509 ss et 514 ss.

752 ATF 128/2002 I 190, consid. 3.1, *Michel Rossetti* (révocation d'une autorisation de construire) ; ZBl 1989 491 (TF, 18.12.1988 ; classement d'un bâtiment appartenant à un particulier).

753 Voir toutefois Seiler (2005) p. 532 ; Hangartner (2004) p. 13-14.

754 JAAC 68/2004 n° 82, p. 1075-1076 (OFJ, 13.02.2004) ; Mannhart Gomes (2007) p. 155 ; Tanquerel (2006) p. 564 ; Jaag (2005) p. 126.

755 Tanquerel (2006) p. 565.

C. Les principes généraux de l'initiative administrative à Genève

434. Les initiatives formellement constitutionnelles ou législatives, mais *matériellement administratives*, sont recevables[756], car le droit genevois ne connaît pas de définition matérielle de la constitution ou de la loi[757].

435. Elles sont soumises aux limites qui ont été exposées précédemment. Une initiative législative doit concerner une compétence du Grand Conseil, ne pas relever d'une initiative exclusive du Conseil d'Etat et respecter les droits fondamentaux, notamment le principe de l'égalité de traitement. Ce dernier principe est également la restriction essentielle aux initiatives constitutionnelles. Le respect des droits fondamentaux s'oppose aux initiatives administratives individuelles qui ont trait à la situation juridique d'un individu dont les caractéristiques personnelles sont décisives pour la décision du corps électoral.

436. Les compétences administratives du Grand Conseil qui découlent directement de la Constitution, comme l'aliénation d'un terrain propriété de l'Etat (art. 80 et 80A Cst/GE) ou l'adoption d'un préavis du canton pour l'installation de centrales nucléaires ou de dépôts radioactifs (art. 160E, al. 4 Cst/GE), peuvent sans autre faire l'objet d'une initiative[758]. En effet, ni le principe de la séparation des pouvoirs, ni celui de l'égalité de traitement, ni les droits fondamentaux ne sont touchés par de telles initiatives.

437. Reste à présent à examiner les différents domaines qui ont fait l'objet d'initiatives administratives afin d'illustrer les éléments que nous venons d'exposer. L'initiative financière, qui est une initiative administrative portant sur des décrets financiers, sera traitée dans une subdivision particulière[759]. Ce ne sont en effet pas le principe d'égalité de traitement ou le respect des droits fondamentaux qui devront être analysés, mais les attributions du Grand Conseil en matière budgétaire.

---

756 ATF 128/2002 I 190, consid. 3.1, *Michel Rossetti* ; MGC 1992 V 5020, p. 5038-5039, M. Lachat, rapporteur ; Manfrini / Wisard (2005) p. 2-3 ; Trechsel / Serdült (1999) p. 230 ; Auer (1991) p. 150 ; Tanquerel (1988) p. 210 ss et p. 220 ss ; Auer (1987) n° 36 ; Tanquerel (1987) p. 2 ; Knapp (1984a) p. 3 ; Morand (1982) p. 429-430 ; Auer (1981) p. 284 ; Knapp (1980) p. 2254 ss ; Giacometti (1941) p. 537, notamment la n. 52. Voir aussi Manfrini (1986a) p. 1087. Voir toutefois Battelli (1938) p. 254-255, qui soutient que « l'initiative populaire ne doit pas sortir du cadre législatif (au sens large) qui est le sien. Elle ne doit donc contenir que des dispositions de portée générale et abstraite et ne pas empiéter sur les compétences du pouvoir judiciaire. »

757 Voir *supra* n° 369 ss et n° 390 ss.

758 MGC 1992 V 5020, p. 5038-5039, M. Lachat, rapporteur ; Auer (1991) P. 145. L'expropriation est aussi de la compétence du Grand Conseil (art. 6, al. 2 Cst/GE). La recevabilité du droit d'initiative sur un tel acte nécessite toutefois un examen particulier. Voir *infra* n° 523 ss.

759 Voir *infra* n° 578 ss.

D. Les actes de planification et le droit d'initiative

438. Devant la complexité, l'augmentation et la modification des tâches étatiques, un besoin accru de coordination et de planification de l'activité publique s'est manifesté. Depuis plusieurs années, la *planification* et les *plans* sont devenus des instruments pratiquement indispensables à l'exécution des tâches administratives[760]. La *planification* est le processus destiné à régler un problème alors que le *plan* est le résultat de ce mécanisme[761]. Ce dernier est qualifié d'acte *sui generis* dont la nature juridique se situe entre la norme et la décision[762]. La planification revêt une importance accrue dans le domaine de l'aménagement du territoire, car l'exiguïté du territoire de la Suisse contraint les autorités à promouvoir, entre autre, une utilisation mesurée du sol (art. 75 Cst. ; art. 1 LAT)[763].

439. Sauf disposition contraire de la loi ou de la constitution, les actes de planification de la compétence du parlement peuvent faire l'objet d'une initiative[764]. Le faible degré normatif d'une telle proposition n'est pas problématique dans la mesure où les initiatives programmatiques, constitutionnelles ou législatives, sont recevables à Genève[765].

440. Conformément aux principes qui ont déjà été exposés[766], une initiative législative ne saurait réclamer un acte de planification qui relève des attributions du Conseil d'Etat[767]. Cela ne signifie cependant pas que la compétence d'adopter un plan doive avoir été attribuée explicitement au pouvoir législatif[768].

441. Le Tribunal fédéral a ainsi jugé qu'une initiative bâloise réclamant l'adoption d'un plan global des transports était recevable, puisqu'un acte de

760 Tschannen / Zimmerli (2005) p. 322. Voir aussi Moor (2002) p. 486.

761 Tschannen / Zimmerli (2005) p. 322. Pour une étude exhaustive de la notion de plan et de planification, notamment de leur nature juridique, voir Flückiger (1996) p. 11 ss.

762 ATF 121/1995 II 317, 346, *Jeanneret et consorts* ; Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n° 1744 ; Häfelin / Müller / Uhlmann (2006) n° 944 ; Moor (2002) p. 437. Voir aussi, pour la nature juridique d'un plan général, Tschannen / Zimmerli (2005) p. 325.

763 Voir sur le sujet, par exemple, la présentation générale d'Eric Brandt, « L'évolution de la planification et les enjeux actuels », *in* : Hottelier / Foëx (éd.), *L'aménagement du territoire – Planification et enjeux*, Bâle, Genève, Munich, 2001, p. 49 ss.

764 Hangartner / Kley (2000) n° 2204.

765 Voir *supra* n° 373 ss et n° 388 ss. Sur la différence, minime, entre un plan et une disposition programme, voir Flückiger (1996) p. 78.

766 Voir *supra* n°s 391 et 395 ss.

767 Voir Kölz (1982) p. 10.

768 Voir Hangartner / Kley (2000) n° 2204.

planification de grande portée entrait dans la compétence du législateur cantonal, qui assume notamment les fonctions de conduite de l'Etat[769].

442. Des questions de procédure spécifique à la planification spatiale impliquent pour le surplus un examen particulier de la recevabilité des initiatives dans ce domaine.

E. La planification spatiale et le droit d'initiative

443. Afin de déterminer quel peut être l'objet de l'initiative cantonale dans le domaine de l'aménagement du territoire (3.), il est préalablement nécessaire d'exposer sommairement le système de planification spatiale genevois (1.) et sa procédure (2.).

1. Aperçu du système de planification genevois

444. En aménagement du territoire, il existe deux types de plans : les plans directeurs (art. 6 ss LAT) et les plans d'affectation (art. 14 ss LAT), généraux ou spéciaux. Les premiers sont des plans programmes situant approximativement dans l'espace les intentions de la collectivité publique qui les adopte quant à son développement futur[770]. Ils n'ont pas force obligatoire pour les particuliers, mais pour les autorités (art. 9, al. 1 LAT)[771]. Les plans d'affectation généraux et spéciaux – qui permettent d'individualiser le régime du plan d'affectation général[772] – règlementent l'utilisation du sol et déterminent, de façon contraignante pour les particuliers (art. 21, al. 1 LAT), le mode, la localisation et la mesure de l'utilisation du sol pour chaque parcelle[773].

445. Il existe à Genève plusieurs types de plans. Ces instruments d'aménagement du territoire n'étant pas l'objet de la présente étude, seules les no-

769 ATF 104/1978 Ia 415, consid. 4.a, *Degen et consorts*. Voir à ce propos Flückiger (1996) p. 68 ; Kölz (1982) p. 10. Sur la recevabilité d'une initiative sur un acte de planification général à Genève, voir Tanquerel (1988) p. 227.

770 Zen-Ruffinen / Guy-Ecabert (2001) p. 105.

771 Waldmann / Hänni (2006) p. 238 ; Häfelin / Müller / Uhlmann (2006) n° 942 ; Tschannen / Zimmerli (2005) p. 328 ; Hänni (2002) p. 129 ; Moor (2002) p. 466 ; Zen-Ruffinen / Guy-Ecabert (2001) p. 114-115 ; Knapp (1991) n° 844.

772 Sur la différence entre les deux, voir Hänni (2002) p. 141-142 ; Zen-Ruffinen / Guy-Ecabert (2001) p. 125.

773 Häfelin / Müller / Uhlmann (2006) n° 944 ; Tschannen / Zimmerli (2005) p. 330-331 ; Hänni (2002) p. 142 ; Moor (2002) p. 433 ; Zen-Ruffinen / Guy-Ecabert (2001) p. 123 ; Knapp (1991) n° 866 ss.

tions qui sont nécessaires à la compréhension des développements sur le droit d'initiative – cantonale et municipale[774] – seront explicitées[775].

a) Le plan directeur

446. Le plan directeur est un document destiné à la coordination avec la Confédération et les cantons ainsi qu'avec les régions limitrophes (art. 8, al. 1 LaLAT). Il est composé du concept de l'aménagement cantonal et du schéma directeur cantonal (art. 8, al. 1 LaLAT). Le concept de l'aménagement cantonal (art. 3 ss LaLAT) est un document écrit qui regroupe les principes devant guider l'aménagement du canton et définit les objectifs d'aménagement à poursuivre[776]. Le schéma directeur cantonal est constitué de plusieurs plans sectoriels qui précisent la mise en œuvre du concept d'aménagement cantonal (art. 7 LaLAT)[777].

447. Le plan directeur cantonal actuel[778] a été adopté par le Grand Conseil le 21 septembre 2001[779] et approuvé par le Conseil fédéral le 14 mars 2003[780].

b) Les plans directeurs localisés

448. Le plan directeur localisé fixe les orientations futures de l'aménagement de tout ou partie du territoire d'une ou plusieurs communes (art. 11bis, al. 2 LaLAT). Il complète le plan directeur cantonal (art. 11bis, al. 2 LaLAT) et n'est pas destiné à régler la situation juridique d'une ou plusieurs parcelles déterminées[781]. Le plan directeur communal est un plan directeur localisé dont le périmètre recouvre la totalité du territoire d'une ou plusieurs communes (art. 11bis, al. 2 LaLAT).

449. Il s'agit de plans programmes qui ont pour objectif de gérer rationnellement l'aménagement du territoire communal. Ils lient les autorités

---

774 Sur l'initiative municipale en matière d'aménagement du territoire, voir *infra* n° 788 ss.

775 Pour une étude exhaustive des instruments de planification en matière d'aménagement du territoire à Genève, voir Tanquerel (1988) p. 205 ss. Voir aussi Bellanger (2006) p. 334 ss ; Maunoir (1999) ; Maunoir (1998) ; Junod (1991) ; Bellanger / Lebet (1988) ; Bellanger / Lebet (1988a).

776 Tanquerel (1988) p. 239.

777 Sur le plan directeur cantonal genevois, voir aussi Bellanger (2006) p. 334 ss ; Bellanger / Lebet (1988) p. 308 ; Tanquerel (1988) p. 239 ss.

778 Sur ce plan, voir *http://etat.geneve.ch/dt/site/amenagement/master-content.jsp?componentId=kmelia686&nodeId=0* (état du lien au 4 mai 2007).

779 Voir MGC 2001 IX 8794, en particulier p. 8862.

780 FF 2003 3292 (CF, 14.03.2003).

781 Bellanger (2006) p. 337 ; Manfrini (2005) p. 7.

communales et le canton (art. 11bis, al. 8, 1re phrase LaLAT)[782]. L'article 11bis LaLAT a codifié la pratique des études alvéolaires du territoire communal qui existaient auparavant, mais qui n'étaient pas réglementées[783].

c) Les plans de zones

450. Les plans de zones sont des plans d'affectation généraux (art. 11A ss LaLAT) destinés à réglementer l'utilisation de chaque parcelle. Le territoire genevois comporte quatre zones ordinaires à bâtir et une cinquième zone, dite résidentielle, destinée aux villas (art. 19, al. 1, 2 et 3 LaLAT). Il existe également de nombreuses autres zones spéciales (art. 19, al. 3 ss LaLAT), notamment des zones industrielles et artisanales (art. 19, al. 4 LaLAT), des zones ferroviaires (art. 19, al. 5 LaLAT), des zones aéroportuaires (art. 19, al. 6 LaLAT), des zones agricoles (art. 20 LaLAT), des zones de hameaux (art. 22 LaLAT), des zones de bois et forêts (art. 23 LaLAT) ou des zones de verdure et de délassement (art. 24 ss LaLAT)[784]. Ces dernières comprennent les terrains ouverts à l'usage public et destinés au délassement ainsi que les cimetières (art. 24, al. 1 LaLAT)[785].

451. A côté de ces zones ordinaires, il existe des zones de développement et des zones protégées (art. 12, al. 2, let. b et c LaLAT). Les premières se superposent à une zone ordinaire[786] afin d'en favoriser l'urbanisation (art. 12, al. 4 et 30 ss LaLAT), en permettant la réalisation de bâtiments qui correspondent à une zone déterminée dans une zone de moins forte densité[787]. Elles sont régies par la loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités (LExt) et la loi générale sur les zones de développe-

---

782 Gilles Gardet, « Quelles chances pour un urbanisme contractuel », *in* : Hottelier / Foëx (éd.), *L'aménagement du territoire, Planification et enjeux*, Bâle, Genève, Munich, p. 135 ss, p. 146. Voir aussi MGC 2001 VIII 7360, p. 7366. Pour que les autorités cantonales soient liées à un plan directeur localisé, il faut que le Conseil d'Etat ait approuvé le plan. Dans le cas contraire, ou en cas de réserve du Conseil d'Etat sur un point, le plan ne sera qu'un outil de travail sans statut juridique spécifique, qui ne liera pas les autorités cantonales. Voir ATA du 31 août 2006 dans la cause A/2625/2005-CE, consid. 7, *Ville d'Onex et consorts*.

783 Bellanger (2006) p. 337 ; MGC 2001 VIII 7360, p. 7363. Sur les études alvéolaires, voir Tanquerel (1988) p. 233.

784 Sur ces différentes zones, voir Bellanger / Lebet (1988) p. 312 ss.

785 Sur la différence entre la zone de verdure et la zone agricole, voir ATF 116/1990 Ib 377, *Association suisse des transports*. Sur les spécificités genevoises sur la zone agricole, voir Catherine Rosset, « Droit foncier rural, pratique de la Commission foncière agricole et jurisprudences cantonales (1994-1995) », *SJ* 1997 65, p. 68-70.

786 RDAF 1991 34, consid. 3.c, *S. SA* (TA, 10.01.1990) ; Maunoir (1999) p. 15 ; Maunoir (1998) p. 268 ; Tanquerel (1988) p. 252. Le Tribunal fédéral indique, quant à lui, que la zone de développement se substitue à la zone ordinaire, voir SJ 1998 636, consid. 2.e, *A.* (TF, 5.03.1998).

787 Bellanger / Lebet (1988a) p. 332. Voir aussi Maunoir (1999) p. 15 ; Maunoir (1998) p. 268. Sur le rapport entre la zone de fond et la zone de développement lors de la phase de l'autorisation de construire, voir SJ 2006 I 38, *Consorts A.* (TF, 4.08.2005).

ment (LGZD)[788]. Quant aux zones protégées, il s'agit de périmètres délimités à l'intérieure d'une zone à bâtir ou de développement qui ont pour but la protection de l'aménagement et du caractère architectural de quartiers et localités considérés (art. 12, al. 5 et 29 LaLAT).

d) Les plans localisés de quartier (PLQ)

452. Les plans localisés de quartier (art. 3 ss LGZD et 1 ss LExt) sont des plans d'affectation spéciaux (art. 13, al. 1, let. a LaLAT)[789], qui déterminent l'affectation du sol à l'échelle d'un quartier, de quelques parcelles ou d'un seul immeuble[790]. Ils visent à assurer un développement harmonieux des voies de communication et des quartiers[791]. Ils régissent de manière précise la place des constructions sur une zone déterminée. Il s'agit d'une véritable réglementation de détail[792] où le gabarit général des bâtiments à construire, tant du point de vue de leur implantation que de leur volume, est défini (art. 3, al. 1, let. a LGZD)[793]. Les plans localisés de quartier peuvent aussi fixer les indices d'utilisation du sol, les espaces libres (art. 3, al. 1, let. b LGZD) et les bâtiments à maintenir[794].

453. Il existe également un plan localisé spécifique pour la zone agricole ; le plan localisé agricole (art. 20, al. 5 à 8 LaLAT).

e) Les plans d'utilisation du sol (PUS)

454. Les plans d'utilisation du sol (art. 15A ss LExt) sont des plans d'affectation spéciaux (art. 13, al. 1, let. g LaLAT)[795], qui visent à donner une ligne

---

788 Sur la portée et les conditions d'une zone de développement, voir SJ 1976 545, *SI Perly-Soleil, C., D., E., F.* (TF, 19.11.1975) ; ATF 99/1973 Ia 604, *Righi* ; RDAF 1991 34, *S. SA et consorts* (TA, 10.01.1990). Voir aussi la loi générale sur les zones de développement industriel (LGZDI, RS/GE L 1 45).

789 SJ 2006 I 38, consid. 4.1, *Consorts A.* (TF, 4.08.2005) ; ATF 111/1985 Ib 9, *Konikoff* ; Maunoir (1998) p. 271 ; Bellanger / Lebet (1988) p. 310 ; Tanquerel (1988) p. 251.

790 ATA du 26 août 2003 dans les causes A/817/2002-CE et A/1023/2002-CE, consid. 4.b, *Société X.* (ATA/618/2003) ; Maunoir (1999) p. 24 ; Tanquerel (1988) p. 251. Pour une évaluation de cet outil d'aménagement du territoire, voir Aude Bazire, *PLQ : le plan localisé de quartier genevois : évaluation d'un outil de gestion du territoire urbain 50 ans plus tard*, Genève, 2003.

791 Bellanger (2006) p. 344.

792 Junod (1991) p. 167. Voir aussi Zen-Ruffinen / Guy-Ecabert (2001) p. 134.

793 Bellanger (2006) p. 345 ; Maunoir (1999) p. 27. La jurisprudence relève toutefois qu'un plan localisé de quartier est, par définition, schématique et que sa précision dans l'exactitude des alignements des bâtiments est relative, SJ 2001 202, p. 207, n° 28, *B.* (TA, 14.11.2000 ; confirmé par Arrêt TF du 21 mai 2001 dans la cause 1A.329/2000, *A. et consorts*)

794 Maunoir (1998) p. 272-274.

795 RDAF 1990 127, consid. 1, *S.I. Tranchées Soleil et consorts* (TF, 11.01.1990) ; RDAF 2006 I 304, consid. 5.b, *E.* (TA, 23.05.2006) ; RDAF 1997 I 207, consid. 4.b, *Groupement des habitants de Saint-Matthieu* (TA, 18.02.1997) ; RDAF 1992 181, consid. 5, *T. et consorts* (TA, 6.02.1991) ; SJ 1990 529, p. 542 ; Tanquerel (1998) p. 19 ; Knapp (1996) p. 12 ; Bellanger / Lebet (1988) p. 327 ; Tanquerel (1988) p. 258.

directrice de l'affectation du territoire communal[796]. Ces plans tendent à maintenir et à rétablir l'habitat dans les quatre premières zones à bâtir et dans leurs zones de développement, d'y favoriser une implantation harmonieuse et équilibrée des activités, tout en garantissant le mieux possible l'espace habitable et en limitant les nuisances qui pourraient résulter de l'activité économique (art. 15A, al. 1 LExt).

455. A la différence des plans localisés de quartier, les plans d'utilisation du sol ne touchent pas l'enveloppe physique des aménagements à réaliser, mais principalement leur contenu[797], c'est-à-dire les activités qui y sont effectuées. Les plans ne doivent pas spécifier l'affectation de chaque immeuble ou parcelle d'un quartier, mais se limiter à donner une ligne directrice de l'affectation du territoire communal[798]. Les communes peuvent déterminer cette affectation avec une certaine précision, notamment en répartissant leur territoire en terrain à bâtir et en espaces verts, privés et publics (art. 15B, al. 1, let. a et b LExt)[799]. Elles ont en outre la faculté de déterminer, au sein de la zone à bâtir, les secteurs destinés à accueillir en prépondérance des bâtiments d'intérêt public, des logements ou habitations, ou encore des bâtiments accueillant des activités économiques (art. 15B, al. 2 LExt)[800].

456. Les plans d'utilisation du sol s'insèrent à un niveau intermédiaire de la planification, soit entre les plans de zones et les plans localisés de quartier[801]. Ils ne peuvent pas déroger à la planification cantonale, et doivent, notamment, respecter les plans localisés de quartier[802]. A noter que depuis le 25 janvier 2003, les règlements d'application des plans d'utilisation du sol ne peuvent plus fixer d'indices d'utilisation du sol[803].

---

796 MGC 1983 I 1240, p. 1251, M. Guidini, rapporteur.

797 Tanquerel (1988) p. 257 ; Manfrini (1987) p. 16 et 26-27.

798 MGC 1983 I 1240, p. 1251, M. Guidini, rapporteur. Voir aussi Manfrini (2005) p. 11-13 ; Bellanger / Lebet (1988) p. 328 ; Manfrini (1987) p. 16.

799 ACE du 29 juillet 1998 dans la cause *Comité d'initiative « Sauvons nos parcs » et consorts*, consid. 7.b (rés. *in* : SJ 1999 II 273, 290, nos 74 et 75).

800 ACE du 29 juillet 1998 dans la cause *Comité d'initiative « Sauvons nos parcs » et consorts*, consid. 7.b (rés. *in* : SJ 1999 II 273, 290, nos 74 et 75).

801 ATA du 26 août 2003 dans les causes A/817/2002-CE et A/1023/2002-CE, consid. 4.b *Société X.* (ATA/618/2003) ; ACE du 29 juillet 1998 dans la cause *Comité d'initiative « Sauvons nos parcs » et consorts*, consid. 7.b (rés. *in* : SJ 1999 II 273, 290, nos 74 et 75). Voir aussi Bellanger (2006) p. 346 ; Manfrini (1987) p. 16.

802 Voir art. 15G LExt et Bellanger / Lebet (1988) p. 329. Voir aussi SJ 2001 I 253, consid. 4.b, *Comité d'initiative « Sauvons nos parcs », Rémy Pagani et Germaine Kindler* (TF, 19.01.2001).

803 ROLG 2002 925, p. 927-928. Sur les circonstances de cette modification, voir MGC 2002-2003 II, débats, 476 ; MGC 2001-2002 X, débats, 2788 et 2808. Sur la notion d'indice d'utilisation du sol, voir Zen-Ruffinen / Guy-Ecabert (2001) p. 381 ss.

f) Quelques autres plans d'affectation spéciaux

457. Le droit genevois contient de nombreux autres instruments d'aménagement du territoire. A cet égard, nous pouvons citer les plans de site (art. 38 ss LPMNS), les plans d'extraction (art. 6 ss LGrav), les plans localisés de chemin pédestre (art. 12 ss LaLCPR) ou encore les règlements spéciaux (art. 10 ss LCI).

458. Les plans de site (art. 38 ss LPMNS) visent à aménager ou à conserver un site protégé par le biais de mesures prescrivant la conservation de l'acquis d'une part, et de mesures relatives à des réalisations futures d'autre part[804].

459. Les plans d'extraction (art. 6 ss LGrav) servent à définir les zones de gravière et permettent d'effectuer une pesée globale de tous les intérêts qui concernent l'aménagement du territoire, la protection de l'environnement et la protection de la nature et du paysage[805].

460. Les plans localisés de chemin pédestre (art. 12 ss LaLCPR) permettent la réalisation ou l'adaptation du tracé des chemins pour piétons ou de randonnée pédestre.

461. Enfin, les règlements spéciaux (art. 10 ss LCI) concernent la limitation du degré d'occupation de terrains, les dimensions, le caractère architectural, le genre et la destination des constructions afin de conserver ou d'assurer le caractère, l'harmonie ou l'aménagement de certains quartiers.

2. Survol de la procédure de planification spatiale

462. En comparaison intercantonale, le canton de Genève dispose d'une réglementation très centralisée de l'aménagement du territoire. Les compétences principales relèvent des autorités cantonales et les communes ne disposent généralement que d'un pouvoir de préavis[806]. L'initiative cantonale devrait ainsi avoir une importance plus marquée que dans d'autres cantons[807]. Quantitativement, la pratique est pourtant plus développée sur le plan municipal – où il y a eu onze initiatives – que sur le plan cantonal – où il n'y a eu

804 SJ 1983 459, consid. 2.d, *Hôtel Astoria SA* (CE, 27.04.1983) ; Aubert (1977) p. 17-18. Voir aussi Arrêt TF du 12 octobre 2004 dans la cause 1P.44/2004, *Société anonyme Y.* ; Arrêt TF du 12 octobre 2004 dans la cause 1P.28/2004, *Société anonyme X.* ; RDAF 2006 I 304, consid. 5.c, *E.* (TA, 23.05.2006) ; Jacques Revaclier, « La protection des villages en droit genevois », *RDAF* 1977 381, p. 388 ss. Sur l'effet d'un plan de site sur une réquisition d'inscription au registre foncier, voir SJ 2000 I 333 (Autorité de surveillance du Registre foncier/GE, 19.05.1999).

805 Voir aussi RDAF 1991 143 = SJ 1991 497, 515, n° 47, *Sablière du Carrelet SA* (TF, 25.12.1990) ; SJ 1994 521, 529-530, n° 30, *DIAAR* (TA, 8.06.1993).

806 Voir *infra* n° 790 ss.

807 Comparer avec Hangartner / Kley (2000) n° 2205.

que quatre initiatives. Cette disparité s'explique par les intérêts sectoriels qui sont en jeu dans le domaine de l'aménagement du territoire. Peu de projets d'aménagement du territoire concernent tout le canton. Les initiants limitent dès lors vraisemblablement leur champ d'action aux instruments démocratiques communaux, où une mobilisation électorale est plus aisée.

463. La procédure de planification genevoise a une forte composante démocratique[808] et comporte de nombreuses étapes, qui sont souvent imbriquées les unes aux autres. Les plans d'affectation généraux, notamment les plans de zones qui définissent les zones à bâtir, les zones spéciales ou les zones protégées (art. 12 LaLAT), sont adoptés selon une procédure qui accorde des droits de participation étendus à la population :

- La modification des limites de zones est initiée par le département du territoire, par le Conseil d'Etat, par le Grand Conseil ou par une commune – le cas échéant par le biais d'une initiative populaire municipale[809] – (art. 15A LaLAT), voire par un propriétaire foncier (art. 13A, al. 2 LaLAT)[810].
- Un avant-projet de loi est élaboré par le département (art. 15A LaLAT).
- Cet avant-projet de loi est soumis à une enquête publique, ouverte à chacun (art. 16, al. 1 et 2 LaLAT).
- Simultanément à l'enquête publique, l'avant projet de loi est transmis à la commune concernée afin qu'elle adopte un préavis, soumis au référendum facultatif municipal (art. 16, al. 3 LaLAT) et susceptible de faire l'objet d'une initiative municipale[811].
- Le Conseil d'Etat examine s'il entend saisir le Grand Conseil d'un projet de loi et s'il convient d'apporter des modifications pour tenir compte des observations recueillies et du préavis communal. Lorsque le projet de modification résulte d'une demande du Grand Conseil, le Conseil d'Etat est tenu de déposer un projet de loi (art. 16, al. 4 LaLAT).
- Le projet de loi est ensuite publié (art. 16, al. 4 *in fine* LaLAT).
- Les personnes, organisations et autorités qui disposent de la qualité pour recourir contre la modification des limites de zones peuvent alors déclarer leur opposition au Conseil d'Etat (art. 16, al. 5 LaLAT). Il s'agit d'une deuxième enquête publique.

808 Tanquerel (2001a) p. 123 ; Tanquerel (1988) p. 265.

809 Voir *infra* n° 849 ss.

810 ATF 115/1989 Ia 85, *H. et consorts* ; Hänni (2002) p. 111 ; Zen-Ruffinen / Guy-Ecabert (2001) p. 187.

811 Voir *infra* n° 843 ss.

- Le Grand Conseil statue sur les oppositions et vote le projet de loi (art. 16, al. 6 LaLAT)[812], qui est soumis au référendum facultatif (art. 53 Cst/GE). Il s'agit formellement d'une loi, mais matériellement d'un plan[813].
- Un recours est enfin ouvert contre cette « loi » auprès du Tribunal administratif (art. 35 LaLAT), puis, le cas échéant, devant le Tribunal fédéral (art. 34 LAT).

464. Les plans d'affectations spéciaux (art. 13 LaLAT), comme les plans localisés de quartier (art. 3 ss LGZD et 1 ss LEXT) ou les plans de sites (art. 38 ss LPMNS), sont soumis à une procédure d'adoption similaire, notamment dans sa composante démocratique. C'est toutefois le Conseil d'Etat qui est compétent afin de les adopter[814], à l'exception du plan d'utilisation du sol qui relève d'une attribution municipale (art. 15A ss LEXT).

465. Le plan directeur cantonal, soumis à une large enquête publique, est préparé par divers services de l'administration cantonale, avec le concours du Conseil d'Etat et du Grand Conseil (art. 3 ss LaLAT). Il est adopté par le Grand Conseil, sous forme de résolution, sur proposition du Conseil d'Etat (art. 8, al. 3 LaLAT). Quant au plan directeur localisé, il est adopté par la commune (art. 11bis LaLAT) sous forme de résolution du Conseil municipal (art. 30A, al. 2 LAC).

3. La portée du droit d'initiative en matière de planification spatiale

466. En application du droit fédéral, les autorités chargées de l'aménagement du territoire doivent renseigner la population et veiller à ce qu'elle puisse participer de manière adéquate à l'établissement des plans (art. 4, al. 1

---

812 Sur le problème d'une modification du projet après les enquêtes publiques, voir RDAF 1990 127, consid. 3, *S.I. Tranchée Soleil et consorts* (TF, 11.01.1990) où le Tribunal fédéral a admis un telle modification au motif qu'il suffit que le plan modifié soit publié et puisse être attaqué par la voie soit de l'opposition, soit du recours, auprès d'une autorité cantonale ou communale disposant d'un plein pouvoir d'examen. Voir aussi SJ 2000 II 201, p. 207 n° 26, *B. et association CH. P.* (TA, 30.05.2000). En revanche, si un plan est « largement modifié », une nouvelle enquête publique est nécessaire. Voir RDAF 2004 I 157, consid. 7, *FAQH* (TA, 23.04.2004).

813 ATF 120/1994 Ib 70, consid. 1.b.aa, *Association Suisse contre les Nuisances de l'Aviation et consorts*. Le Tribunal fédéral a ainsi relevé que « le canton de Genève présente cette particularité que la division du territoire cantonal est réglée par une loi, à laquelle sont annexés les plans délimitant les périmètres respectifs des zones ». Voir aussi ATF 108/1982 Ib 479, consid. 3.c, *Desbaillets*.

814 Art 6, al. 9 LGZD et 5, al. 9 LEXT (plan localisé de quartier, étant précisé que si la commune a fait opposition, c'est le Grand Conseil qui doit statuer sur l'opposition, art. 6, al. 10 LGZD et 5, al. 10 LEXT) ; art. 13, al. 1 LaLCPR *cum* art. 5, al. 9 LEXT (plan localisés de chemin pédestre) ; art. 38, al. 1 LPMNS (plan de site) ; art. 6 LGrav (plan d'extraction) ; art. 10, al. 1 LCI (règlement spécial).

et 2 LAT)[815]. Le droit d'initiative est l'un des moyens de participation à disposition de la population[816], sans qu'il ne s'impose de par le droit fédéral[817].

467. Les plans, actes *sui generis* se situant entre les normes et les décisions[818], peuvent faire l'objet d'une initiative législative ou constitutionnelle, car celle-ci n'est, à Genève, nullement limitée à l'adoption, à la modification ou à l'abrogation d'une norme générale et abstraite[819].

468. Sauf circonstances particulières[820], une initiative portant sur une mesure planification, qui est susceptible de toucher les droits des individus, demeure conforme aux droits fondamentaux. Leurs caractéristiques individuelles ne sont en effet pas déterminantes pour la décision du corps électoral[821]. Il s'agira d'une décision à caractère général relative au futur développement d'un quartier ou d'une région.

469. Une initiative *législative* peut proposer l'adoption d'un plan d'affectation général puisqu'il s'agit d'une attribution du Grand Conseil qui statue sous forme de loi. Une telle initiative pose toutefois de délicates questions de procédure, sur lesquelles nous reviendrons[822].

470. Par contre, une initiative ne peut ni porter sur un plan d'affectation spécial, qui relève de la compétence du Conseil d'Etat[823], ni concerner le

---

815 Pour une étude récente de cette disposition, voir Tamara Nüssle, *Demokratie in der Nutzungsplanung und Grenzen für informale Absprachen*, Zurich, Bâle, Genève, 2005.

816 Hohl (1989) p. 7.

817 Voir Rudolf Muggli, « Commentaire de l'article 4 », *in* : Aemisegger / Kuttler / Moor / Ruch (éd.), *Commentaire de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire*, Zurich, 1999, n° 6.

818 Voir *supra* n° 438 *in fine*.

819 Voir *supra* n° 369 ss et n° 388 ss. Se prononçant explicitement dans ce sens, Knapp (1991) p. 307 ; Tanquerel (1988) p. 220 ; Tanquerel (1987) p. 2 ; Manfrini (1986a) p. 1089. Le Tribunal fédéral a d'ailleurs considéré que l'abrogation d'une zone de développement, soit la modification d'un plan d'affectation, pouvait faire l'objet d'une initiative législative à Genève, ATF 128/2002 I 190, consid. 3.1, *Michel Rossetti*. Voir aussi Zen-Ruffinen / Guy-Ecabert (2001) p. 187 ; Hangartner / Kley (2000) n° 2205. Pour un examen plus général de la recevabilité d'une initiative législative sur un plan, voir Hohl (1989) p. 42 ss. Comparer enfin avec ZBl 1998 24 (TF, 8.04.1997) où le Tribunal fédéral, vu la définition large de la loi dans le canton de Bâle campagne, a considéré qu'un décret de planification pouvait faire l'objet d'une initiative législative.

820 Voir, par exemple, Joëlle Sambuc Bloise, *La situation juridique des Tziganes en Suisse – Analyse du droit suisse au regard du droit international des minorités et des droits de l'homme*, thèse présentée à la faculté de droit de l'université de Genève en 2006, n° 1471 ss qui considère que lorsqu'un plan est un plan d'affectation spécial, lié à un projet déterminé, sa précision et son détail font que son adoption ou son refus ont des conséquences de nature individuelle. Elle exclut ainsi – de manière discutable dans la mesure où elle considère que 2500 à 3000 tziganes peuvent être touchés *individuellement* – qu'un tel projet soit soumis au droit de référendum lorsqu'il risque d'aboutir à une discrimination des minorités.

821 Voir *supra* n° 433.

822 Voir *infra* n° 481 ss.

823 Voir *supra* n° 464.

plan directeur cantonal, qui est adopté par le Grand Conseil sous forme de résolution[824]. Nous avons en effet vu qu'une initiative législative ne peut ni concerner une attribution du Conseil d'Etat[825] ni un acte adopté sous forme de résolution par le Grand Conseil[826].

471. Le Grand Conseil peut certes proposer, par voie de motion, l'élaboration de certains plans d'affectations spéciaux qui doivent être adoptés par le Conseil d'Etat[827]. Cette compétence ne laisse aucune place à une initiative législative, qui ne peut pas porter sur une motion[828].

472. L'objet de l'initiative *constitutionnelle* est plus large. Une initiative constitutionnelle peut porter sur un acte réservé au Conseil d'Etat par la loi ainsi que sur une résolution ou une motion du Grand Conseil. En application du principe de la hiérarchie des normes, une initiative constitutionnelle peut déroger à la répartition des compétences fixée dans une loi[829].

473. Une initiative constitutionnelle pourrait donc se rapporter à un acte de planification spécial ou même au plan directeur cantonal. Il convient néanmoins de réserver le principe de l'égalité de traitement (art. 8 Cst.) lorsque l'initiative est susceptible de toucher les intérêts d'un particulier, dont les caractéristiques individuelles sont prédominantes pour une décision du corps électoral[830]. La conformité aux droits fondamentaux d'une telle initiative devra être examinée au vu des circonstances de chaque cas d'espèce en application des critères exposés lors de la distinction entre les initiatives administratives générales et les initiatives administratives individuelles[831].

474. La recevabilité de toutes ces initiatives est bien entendu soumise à la condition du respect du droit supérieur, sur laquelle nous reviendrons[832]. Cette condition a une importance accrue dans le domaine de l'aménagement du territoire dans la mesure où le droit fédéral impose un cadre général contraignant – la LAT – et contient une réglementation étendue en matière de droit de l'environnement[833].

---

824 Voir *supra* n° 465.

825 Voir *supra* n° 395.

826 Voir *supra* n° 392.

827 Voir par exemple l'art. 1, al. 4 LEXT pour le plan localisé de quartier ou l'art. 39A, al. 1 LPMNS pour le plan de site.

828 Voir *supra* n° 392. Comparer avec la solution inverse qui existe pour l'initiative municipale, voir *infra* n° 852 ss.

829 Voir *supra* n° 402 ss.

830 Voir *supra* n° 406.

831 Voir *supra* n° 425 ss.

832 Voir *infra* n° 1069 ss.

833 Voir par exemple ATF 123/1997 I 175, *Bäumle et consorts* (validité d'une initiative sur un acte de planification au regard du droit cantonal de l'aménagement du territoire, du droit fédéral sur la protection de l'environnement, notamment en matière de protection de l'air).

475. Si l'examen de tous les hypothèses n'est guère envisageable, il convient de mentionner un principe important pour l'initiative administrative en matière d'aménagement du territoire : le principe de la stabilité des plans (art. 21, al. 2 LAT). Il s'agit d'un aspect du principe de la sécurité du droit, qui doit permettre aux propriétaires fonciers, ainsi qu'aux autorités, de compter sur la pérennité d'un plan d'affectation[834]. A cet égard, il ressort de la jurisprudence que la seule évolution de la volonté populaire n'était pas une modification des circonstances susceptible de justifier la révision d'un plan d'affectation[835].

476. Quatre initiatives cantonales ont réclamé l'adoption ou la modification d'un acte de planification spatiale. En 1979, l'initiative législative formulée « en vue de l'adoption d'une loi comportant aménagement de la zone Rôtisserie-Pélisserie » (IN 4)[836] a demandé l'adoption d'une loi qui devait prévoir l'aménagement d'un ensemble locatif sur certaines parcelles situées en Ville de Genève – dont l'élément central était un parking de six cent places – conformément à une demande d'autorisation préalable de construire qui avait été rejetée par le département compétent[837]. En 1987, après de très nombreuses études, le Grand Conseil a considéré – de manière discutable comme nous le verrons[838] – que l'initiative demandait l'adoption d'un plan de zone dans le but de créer une zone protégée[839]. Saisi d'un recours, le Tribunal fédéral l'a rejeté pour des motifs procéduraux[840]. En 1995 (!), le corps électoral a finalement rejeté l'initiative et accepté le contreprojet proposé par le Grand Conseil, qui comportait une loi arrêtant les grandes lignes d'aménagement des parcelles concernées par l'initiative[841]. A ce jour, cette loi n'a été suivie d'aucun effet concret.

477. En 1986, une initiative législative formulée « pour la protection des rives du Rhône » (IN 17) a réclamé l'adoption d'une loi sur la protection du

834 ATF 128/2002 I 190, consid. 4.2, *Michel Rossetti* ; ATF 124/1998 II 391, consid. 4.b, *K.* ; Hänni (2002) p. 109 ; Zen-Ruffinen / Guy-Ecabert (2001) p. 183. Voir spécialement Thierry Tanquerel, « Commentaire de l'article 21 », *in* : Aemisegger / Kuttler / Moor / Ruch (éd.), *Commentaire de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire*, Zurich, 1999, n° 28 ss.

835 Voir, spécifiquement pour le droit d'initiative, ATF 128/2002 I 190, consid. 4, *Michel Rossetti* ; ATF 123/1997 I 175, consid. 3.g, *Bäumle et consorts* ; ZBl 1994 324, consid. 3.b (TF, 21.10.1993). Voir aussi JAB 1993 433 (CE/BE, 4.03.1992).

836 ROLG 1980 p. 203-204.

837 MGC 1980 III 3354. Sur la validité de cette initiative, voir Tanquerel (2006) p. 569-570 ; Tanquerel (1988) p. 226 ; Manfrini (1986a) ; Knapp (1980).

838 Voir *infra* n° 518.

839 MGC 1981 II 1499 ; MGC 1983 II 2238 ; MGC 1983 II 2265 ; MGC 1987 I 1065 ; MGC 1987 I 1127. Voir aussi Manfrini (1986a) ; Knapp (1980).

840 ATF 114/1988 Ia 267, *Madeline Rouiller et consorts*.

841 ROLG 1995 p. 98-100 ; ROLG 1995 p. 110.

site naturel du Rhône afin de classer le cours de ce fleuve et ses rives dans un site naturel protégé[842]. Le Grand Conseil ayant adopté un contreprojet, présenté par le Conseil d'Etat, l'initiative a été retirée[843].

478. En 2000, une initiative législative formulée « pour un stade raisonnable » (IN 118) a, notamment, sollicité l'abrogation d'une récente modification de zone adoptée par le Grand Conseil. Déclarée recevable par le Grand Conseil[844], elle a été invalidée par le Tribunal fédéral, notamment, pour violation du principe de la stabilité des plans[845].

479. Enfin, en 2005, une initiative non formulée intitulée « 15 000 logements pour sortir Genève de la crise » (IN 128) a demandé au Grand Conseil de déclasser au minimum 1% du territoire cantonal, dans sa partie actuellement non constructible, afin d'y construire des logements répondant aux besoins de toutes les catégories de la population, en particulier de la classe moyenne. Sur proposition du Conseil d'Etat[846], le Grand Conseil a partiellement invalidé l'initiative pour violation du principe d'égalité de traitement (art. 8 Cst.) au motif qu'elle proposait de modifier la procédure d'autorisation de construire pour certains propriétaires seulement[847]. Le Tribunal fédéral a finalement invalidé cette initiative pour violation du droit fédéral[848].

480. L'analyse juridique et la pratique démontrent qu'une initiative peut porter sur un acte de planification spatiale. De telles initiatives posent cependant un délicat problème de procédure. Comment concilier la procédure d'adoption des plans précédemment exposée et le traitement d'une initiative ? Quelle est la portée d'une enquête publique ? Dans quelle mesure le projet des initiants peut-il être modifié pour tenir compte des observations des parties intéressées ?

---

842 ROLG 1986 p. 137 ; MGC 1986 IV 4185. Sur la validité de l'initiative, voir Tanquerel (1987) ; Bruno Megevand, *Avis de droit du 5 février 1987 relatif à l'initiative « pour la protection du site naturel du Rhône »*, cité dans le MGC 1988 V 7129.

843 MGC 1989 I 413 ; MGC 1988 V 7116 ; MGC 1988 III 3123 ; MGC 1986 IV 4485.

844 MGC 2001 VI 5486 ; MGC 2001 II 1796.

845 ATF 128/2002 I 190, *Michel Rossetti*.

846 Rapport du Conseil d'Etat sur l'IN 128. Ce rapport n'est pas encore publié dans le MGC, mais est disponible sur *www.ge.ch/grandconseil/data/texte/IN00128A.pdf*.

847 Les débats ne sont pas encore publiés dans le MGC, mais sont disponibles sur *www.ge.ch/grandconseil/memorial/data/560108/36/560108_36_partie7.asp*.

848 Arrêt TF du 19 septembre 2007 dans la cause 1P.387/2006, *Yves Jeanmairet*.

4. Le conflit entre la procédure de planification spatiale et le droit d'initiative

a) Présentation du conflit

481. Le droit fédéral pose des exigences minimales à la procédure de planification spatiale, qui relève pour le surplus de la compétence des cantons. L'article 33 LAT dispose que les plans d'affectation sont mis à l'enquête publique (al. 1) et que le droit cantonal prévoit au moins une voie de recours contre les plans d'affectation fondés sur cette loi et sur les dispositions cantonales et fédérales d'exécution (al. 2), étant précisé qu'une autorité de recours au moins doit avoir un libre pouvoir d'examen (al. 3, let. b). Applicable aux plans d'affectation généraux et spéciaux[849], cette disposition vise notamment à garantir le droit d'être entendu des particuliers touchés par une mesure de planification[850].

482. Sous l'angle de l'article 33 LAT, le Tribunal fédéral a jugé qu'une procédure d'opposition devant le Grand Conseil, ou devant le Conseil d'Etat, était suffisante[851]. La procédure d'opposition auprès de l'autorité d'adoption des plans n'est cependant pas obligatoire et l'ouverture d'une seule voie de droit après l'adoption du plan est conforme au droit fédéral[852]. En application de l'article 82, alinéa 2 LTF, un recours doit en outre impérativement être ouvert auprès d'une instance judiciaire cantonale[853].

483. Le droit genevois a été au-delà de ces garanties minimales prévues par le droit fédéral. Comme nous l'avons exposé, il existe une procédure de planification spatiale avec deux enquêtes publiques, un droit d'opposition et un droit de recours[854].

---

849 ATF 131/2005 III 414, consid. 2.3, *A. et B.*; ATF 120/1994 Ia 19, consid. 3, *R.*; ATF 111/1985 Ib 9, consid. 3, *Konikoff*; Waldmann / Hänni (2006) p. 761; Aemisegger / Hagg (1999) n° 7 et n° 13.

850 ATF 119/1993 Ia 141, consid. 5.c.bb, *Dr. Barbara Hegner-von Stockar*; Hänni (2002) p. 511. Voir aussi ATF 121/1995 I 177, consid. 2.b, *R. et consorts*; Waldmann / Hänni (2006) p. 763; Hohl (1989) p. 113. Pour un exposé des autres fonctions de l'art. 33 LAT, voir Aemisegger / Hagg (1999) n° 10.

851 ATF 111/1985 Ib 9, consid. 2.b, *Konikoff* (voir également SJ 1985 441, consid. 4 non publié aux ATF, *Konikoff* [TF, 20.02.1985]); ATF 108/1982 Ib 479, consid. 3, *Desbaillets*; Tanquerel (2001a) p. 115. Voir aussi ATF 127/2001 I 238, consid. 3.b, *Bau- und Wohngenossenschaft Friedheim et consorts*.

852 ATF 119/1993 Ia 141, consid. 5.c.bb, *Dr. Barbara Hegner-von Stockar*; ATF 114/1988 Ia 233, consid. 2.b et c, *X. et Y.* Voir toutefois les critiques de la doctrine: Hänni (2002) p. 271 et p. 511; Zen-Ruffinen / Guy-Ecabert (2001) p. 677 et les références citées. Voir aussi la présentation du débat et les références citées par Aemisegger / Hagg (1999) n° 11.

853 ATF 123/1997 II 231, *WWF*. Pour un commentaire de cet arrêt, voir Daniel Peregrina, «Planification et voies de recours cantonales», *DC* 1998/1 p. 9 ss. Voir aussi Tanquerel (2001a) p. 119-120.

854 Voir *supra* n° 463.

484. Une initiative *non formulée* ne pose guère de problème dans la mesure où la procédure ordinaire pourra être suivie[855]. Le traitement des initiatives *rédigées de toutes pièces* est plus délicat[856], car leur texte ne peut en principe pas être modifié par le parlement[857]. Plusieurs solutions ont alors été proposées afin concilier le droit d'initiative et la procédure de planification.

485. Selon Manfrini, le Grand Conseil doit statuer sur la validité de l'initiative, la soumettre à la procédure d'enquête publique, examiner les observations et se prononcer sur l'initiative en les prenant en compte. Avant le vote, les citoyens doivent recevoir « une notice expliquant la position du Grand Conseil et incluant surtout les arguments avancés par les personnes qui ont valablement fait opposition à l'aménagement préconisé par l'initiative »[858].

486. Tanquerel a suggéré d'autoriser le Grand Conseil à modifier une initiative formulée avant sa soumission au corps électoral afin prendre en compte les résultats de la procédure d'enquête publique et, ainsi, concilier le droit d'initiative et les exigences découlant de la procédure de planification[859].

487. Hohl a enfin relevé qu'une initiative formulée empêchait le déroulement ordinaire de la procédure de planification. Il a proposé de soumettre l'initiative au corps électoral et de mener la procédure de planification après le vote. L'acte adopté par le corps électoral doit alors pouvoir être modifié afin de tenir compte des résultats de l'enquête publique[860].

488. Le Conseil d'Etat bernois, qui s'est prononcé sur la validité d'une initiative communale rédigée de toutes pièces ayant pour objet l'adoption d'un plan de quartier, a considéré que la première étape d'une procédure d'étude d'impact pouvait être menée dans le cadre de l'adoption du plan (et de l'initiative). Il a jugé que la seconde étape devait être suivie lors de la procédure, ultérieure, d'octroi de l'autorisation de construire[861]. Il a dès lors aménagé – même si ce n'est pas dans le cadre de l'article 33 LAT – une procédure planification sans modifier le texte d'une initiative formulée.

---

855 Hohl (1989) p. 41 ; Tanquerel (1988) p. 247-249.

856 ZBl 1995 419, consid. 1.b (TF, 16.11.1994) ; Hohl (1989) p. 41 et p. 72 ss ; Tanquerel (1988) p. 247 ss.

857 Voir *infra* n° 497 ss et n° 927.

858 Manfrini (1986a) p. 1093-1094. Voir toutefois Manfrini / Wisard (2005) où, pour une procédure d'expropriation similaire à l'aménagement du territoire, les experts considèrent que l'initiative est exclue.

859 Tanquerel (1988) p. 247-249 ; Tanquerel (1987) p. 10 ss. Voir plus récemment Tanquerel (2006) p. 568. Cette solution a été critiquée par la commission législative du Grand Conseil, MGC 1988 V 7129, p. 7131-7133.

860 Hohl (1989) p. 41-42 et p. 72-73. De manière similaire, Eugen David, « Ortsplanungsrecht II : Das Verfahren beim Erlass von Baureglement, Plänen und Schutzverordnung », *in* : *Das Nachtragsgesetz zum St.gallischen Baugesetz*, Saint-Gall, 1983, p. 57 ss, n° 104 et n° 111.

861 JAB 2000 483 (CE/BE, 8.03.2000).

489. Quant au Tribunal fédéral, il a jugé que le droit d'être entendu des particuliers garanti par l'article 33 LAT devait être sauvegardé, avant ou après le vote, au moyen de la procédure d'opposition consacrée par la loi. Il semble admettre que certaines modifications puissent être apportées à une initiative formulée suite à une procédure d'opposition[862].

490. Notre Haute Cour a aussi jugé conforme à la procédure d'aménagement du territoire la disposition finale de l'initiative « pour un stade raisonnable » (IN 118) qui prévoyait que « si la présente loi est acceptée en votation populaire, la partie de la zone de développement 3 créée par la loi modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Lancy (création d'une zone de développement 3 affectée à des activités commerciales et administratives, ainsi qu'à un stade de football), du 27 mai 1999 (7883), dans le but de permettre la construction du stade de La Praille et correspondant au terrain propriété des CFF affecté à un centre commercial, est abrogée *conformément à la procédure de modification de zone requise à cet effet*, et est reclassée en zone ferroviaire pour répondre aux besoins futurs des chemins de fer. »[863] Le Tribunal fédéral a considéré que l'initiative ne violait pas la procédure de modification de zones, car la procédure ordinaire de planification avait été réservée par les initiants[864].

b) La réponse au conflit : l'interdiction des initiatives formulées

491. Le conflit entre le droit d'initiative et la procédure de planification spatiale doit être tranché en application du principe de la légalité (art. 5, al. 2 Cst), du principe de l'égalité de traitement (art. 8 Cst.) et de la garantie des droits politiques (art. 34 Cst.).

492. Nous avons vu que le principe de la légalité (art. 5 Cst.) obligeait l'auteur d'une norme à l'appliquer telle qu'il l'avait émise et qu'il y était tenu au même titre que toute autre autorité[865]. Le corollaire de ce principe est une interdiction pour le législateur de modifier une procédure fixée par la loi pour un cas particulier. La procédure d'adoption des plans prévue par la législation cantonale ne peut pas être modifiée pour permettre un traitement particulier d'une initiative législative formulée qui réclame l'adoption d'un plan.

493. La procédure d'opposition ne saurait se dérouler après le vote ou être tranchée par le corps électoral en lieu et place du Grand Conseil. Un tel

862 ZBl 1995 419, consid. 1.b (TF, 16.11.1994). La position du Tribunal fédéral est cependant équivoque : « Die Beschwerdeführer anerkennen, dass die Einsprachemöglichkeit der Grundeigentümer auch gewisse Korrekturen einer formulierten Initiative zur Folge haben könne ».

863 C'est nous qui soulignons.

864 ATF 128/2002 I 190, consid. 3.1, *Michel Rossetti*.

865 Voir *supra* n° 397.

aménagement de la procédure est d'autant plus problématique que le corps électoral dispose uniquement de la possibilité d'accepter ou de rejeter la proposition, mais qu'il ne peut l'amender comme le Grand Conseil.

494. Ces aménagements seraient contraires au principe d'égalité de traitement (art. 8 Cst.), car la procédure de planification serait modifiée pour l'adoption d'un seul acte de planification.

495. Réserver la procédure ordinaire de planification après l'adoption de l'initiative formulée n'est pas non plus adéquat. Le résultat de la procédure – soit l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un plan de zone – est déjà imposé par l'initiative acceptée par le corps électoral. La procédure n'aurait plus guère de sens, car des oppositions totales ou importantes à la modification de zone ne pourraient plus être prises en compte.

496. Reste la solution préconisée par Tanquerel[866], soit suivre la procédure ordinaire et modifier l'initiative formulée – avant sa soumission au vote – afin de prendre en compte les résultats de la procédure d'enquête publique. Si un tel procédé est conforme aux principes de la légalité et de l'égalité de traitement, dans la mesure où la procédure ordinaire est respectée, il semble contraire à l'interdiction de modifier une initiative formulée.

497. Ce principe, qui découle de la définition même de l'institution[867], a une assise cantonale et fédérale. Cantonale, d'une part, car en définissant l'initiative formulé aux articles 65A et 65B Cst/GE, le droit genevois interdit implicitement de modifier le texte de la proposition rédigée de toutes pièces.

498. Fédérale, d'autre part, dans la mesure où la garantie des droits politiques (art. 34 Cst) contient une protection qui touche au *fonctionnement* de la démocratie[868]. Cette protection implique l'interdiction de modifier le texte d'une proposition rédigée de toute pièce lorsque l'initiative formulée est prévue par le droit cantonal. Le Tribunal fédéral a en effet jugé que la garantie des droits politiques (art. 34 Cst.) renvoie à la définition contenue dans le droit cantonal, « tout en protégeant le corps électoral contre les atteintes qui peuvent être portées à ces droits. »[869] Cela signifie qu'un principe, qui découle de la définition d'une institution consacrée par le droit cantonal, est protégé par l'article 34 Cst.

499. La modification d'une initiative formulée dans le but de respecter la procédure d'opposition garantie par la législation fédérale et cantonale

---

866 Tanquerel (1988) p. 247-249 ; Tanquerel (1987) p. 10 ss. Voir plus récemment Tanquerel (2006) p. 568.

867 Grisel (2004) p. 239 ; Tschannen (2004) p. 659 ; Kölz (1997) p. 242-243 ; Caviezel (1990) p. 91 ; Wildhaber (1988a) n° 63.

868 Voir *supra* n° 41.

869 ATF 131/2005 I 126, consid. 5, *Feller, Leuba et consorts*.

sur l'aménagement du territoire dérogerait ainsi à la Constitution cantonale (art. 65A et 65B Cst/GE) et à la Constitution fédérale (art. 34 Cst.).

500. Il convient dès lors de résoudre la question suivante : Comment respecter, d'une part, la procédure d'opposition afin de respecter la législation fédérale et cantonale sur l'aménagement du territoire ainsi que les principes constitutionnels de la légalité et de l'égalité de traitement et, d'autre part, l'interdiction de modifier le texte d'une initiative formulée découlant du droit constitutionnel cantonal et fédéral ?

501. L'article 34 Cst. n'étant pas un droit fondamental susceptible d'être restreint en respectant la triple condition de la base légale, de l'intérêt public et de la proportionnalité (art. 36 Cst.)[870], l'interdiction de modifier une initiative formulée paraît absolue.

502. Lors de l'examen de la validité d'une initiative, le Tribunal fédéral a toutefois jugé que la sanction devait demeurer proportionnée à l'inobservation de la norme juridique[871]. Faut-il dès lors accorder au Grand Conseil la possibilité d'amender les initiatives formulées afin de ne pas interdire totalement les propositions rédigées de toutes pièces dans le domaine de la planification spatiale ?[872]

503. S'il est délicat de trancher cette question, il semble en définitive nécessaire d'exclure les initiatives législatives formulées. Un texte entièrement rédigé qui présente la mesure d'aménagement à adopter risque de vider toute enquête publique de son sens. Le Grand Conseil risque d'examiner les éventuelles oppositions, qui devraient pouvoir aboutir à la modification du texte formulé par les initiants, avec plus de retenue que lors d'une procédure ordinaire. La légitimité démocratique de la proposition, voire la pression politique, risque d'amener le Grand Conseil à éviter de modifier le texte de l'initiative. Les particuliers touchés par une procédure de planification menée suite à une initiative formulée verraient donc leur situation péjorée par rapport à la procédure ordinaire de planification. Le respect du principe de l'égalité de traitement (art. 8 Cst.), de la légalité (art. 5 Cst.) et de la garantie des droits politiques (art. 34 Cst.) amène à rejeter la possibilité de modifier une initiative législative formulée portant sur les détails d'un acte de planification spatiale déterminé. Les initiatives formulées portant sur un acte détaillé d'aménagement spatial doivent donc être exclues.

---

870 Voir *supra* n° 43.

871 ATF 105/1979 Ia 362, consid. 3, *Cristin et parti socialiste genevois*. Cette jurisprudence est aujourd'hui bien établie, voir *infra* n° 1177 ss.

872 Dans ce sens, Tanquerel (2006) p. 568 ; Tanquerel (1988) p. 248.

504. En revanche, une initiative législative qui concerne un acte de planification spatiale peut être conçue *en termes généraux*[873]. Certes, les résultats de la procédure de planification peuvent, conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral sur les initiatives non formulées[874], amener le Grand Conseil à devoir légèrement s'écarter de la proposition du corps électoral. Les éléments que nous avons exposés au paragraphe précédent ne remettent cependant pas en cause la recevabilité d'une initiative conçue en termes généraux. Lors de la concrétisation d'une initiative non formulée, le Grand Conseil se sentira moins lié par la proposition des initiants que lors d'une éventuelle modification d'un texte entièrement rédigé. Il sera dans une situation similaire à celle qui existe lors d'une procédure ordinaire de planification spatiale.

505. En principe, les *initiatives constitutionnelles* (formulées) sur les actes de planification spatiale sont également exclues. Certes, une telle proposition peut déroger à la procédure prévue par les lois cantonales. Le principe d'égalité de traitement (art. 8 Cst.) s'oppose toutefois à un aménagement de la procédure pour un acte de planification particulier[875]. Ce principe fait obstacle à une initiative constitutionnelle formulée impliquant une procédure particulière dérogeant à celle qui est arrêtée par la loi[876]. Quant à la modification éventuelle d'une initiative constitutionnelle formulée sur un acte de planification spatiale, elle est exclue pour les mêmes motifs que nous venons d'exposer pour les initiatives législatives.

F. Quelques cas particuliers d'initaitives administratives

1. Le classement des bâtiments

506. La loi sur la protection des monuments et des sites (LPMNS) vise notamment à protéger les monuments de l'histoire, de l'art ou de l'architecture, les antiquités immobilières, les immeubles et les sites dignes d'intérêt, ainsi

873 Tanquerel (2006) p. 568. Ce d'autant plus que le droit genevois exclut les initiatives non formulées détaillées. Voir *supra* n° 320 ss.

874 SJ 1988 625, consid. 2.c, *Rassemblement en faveur d'une politique sociale du logement, Christian Ferrazino et Josyane Bresson* (TF, 16.12.1988). Voir aussi SJ 2004 227, consid. 7.6, *Bignasca et autres* (TF, 5.12.2003) ; ATF 121/1995 I 357, consid. 4.b, *Lege dei ticinesi e Giuliano Bignasca* ; ATF 115/1986 Ia 148, consid. 4.a, *Comité d'initiative « soins à domicile », S., G. et T.* Voir également ATA du 26 août 2003 dans les causes A/817/2002-CE et A/1023/2002-CE, consid. 2.b, *Société X.* (ATA/618/2003 ; sur cet arrêt, voir *infra* n° 825). Sur la mise en œuvre d'une initiative non formulée, voir *infra* n° 1336 ss.

875 Voir *supra* n° 494.

876 On pourrait toutefois imaginer une exception si tous les biens-fonds concernés par une procédure de planification demandée par une initiative constitutionnelle sont en mains de collectivités publiques, qui ne peuvent en principe pas se prévaloir du principe d'égalité de traitement.

que les beautés naturelles (art. 4 LPMNS)[877]. Pour en assurer la protection, le Conseil d'Etat peut classer ces monuments (art. 10 ss LPMNS). Sans son autorisation, l'immeuble classé ne peut plus être démoli, faire l'objet de transformations importantes ou d'un changement dans sa destination (art. 15, al. 1 LPMNS). Il s'agit d'une restriction grave à la garantie de la propriété (art. 26 Cst.), qui nécessite une soigneuse pesée des intérêts présents[878].

507. S'agissant d'une attribution du Conseil d'Etat, une *initiative législative* ne saurait réclamer le classement ou la protection d'un bâtiment[879], ce que le Tribunal fédéral a confirmé dans un arrêt bâlois, où l'autorité compétente pour classer un immeuble est également le Conseil d'Etat[880].

508. Le principe d'égalité de traitement (art. 8 Cst.) s'oppose également à une *initiative constitutionnelle* qui porte sur une demande de classement, car celle-ci est susceptible de toucher les droits d'un particulier, notamment la garantie de la propriété (art. 26 Cst.)[881]. Seule l'initiative constitutionnelle sur un immeuble propriété d'une collectivité publique est envisageable, l'Etat n'étant pas titulaire des droits fondamentaux[882].

509. La jurisprudence contient toutefois un précédent particulier qu'il convient d'exposer brièvement. Le Tribunal fédéral a admis la validité d'une initiative municipale qui concernait le classement d'un bâtiment dans le canton des Grisons[883]. Cette initiative ne posait pas un problème de répartition des compétences, car l'initiative administrative était admise par le droit communal[884] et le classement relevait d'une attribution du parlement municipal[885]. Ni le principe de la légalité (art. 5 Cst.), ni celui de l'égalité de traitement (art. 8 Cst.) n'interdisaient donc cette initiative. L'arrêt du Tribunal fédéral est

877 Pour les autres buts de la LPMNS, voir art. 1 LPMNS.

878 Voir, pour un exemple concernant le canton de Genève, ATF 126/2000 I 126, *Epoux A*.

879 Voir *supra* n° 395 ss.

880 ATF 111/1985 Ia 115, *Verein Basler Heimatschutz et consorts* (initiative législative réclamant la protection d'un pont). Le Tribunal fédéral a également exclu que l'initiative soit interprétée comme une demande de modification de la répartition des compétences, puis de classement (ZBl 1986 81, consid. 5, non publié aux ATF; exclusion de la «double initiative»). Voir à ce propos *supra* n° 400.

881 Voir *supra* n° 406. Se prononçant explicitement dans ce sens, Tanquerel (1988) p. 211.

882 Voir *supra* n° 407. Se prononçant explicitement dans ce sens, Tanquerel (1988) p. 211. Si un immeuble est intégré au patrimoine financier (sur cette notion, voir *infra* n° 682 ss) d'une commune, celle-ci pourrait toutefois se prévaloir du principe d'égalité de traitement (art. 8 Cst.) afin de s'y opposer, en soutenant qu'elle est touchée comme un particulier.

883 ZBl 1989 491 (TF, 18.12.1988).

884 ZBl 1989 491, consid. 4.a (TF, 18.12.1988). Voir aussi l'arrêt cantonal attaqué devant le Tribunal fédéral, PVG 1987 11, consid 2.b (TA/GR, 3.11.1987) et Caviezel (1990) p. 149-151.

885 Cette information ressort de l'arrêt cantonal attaqué devant le Tribunal fédéral, PVG 1987 11, consid. 2.d.bb (TA/GR, 3.11.1987).

cependant discutable, dans la mesure où les griefs relatifs à une violation de la garantie de la propriété et du principe de la proportionnalité soulevés dans le recours n'ont pas été examinés[886]. Or, nous verrons que lorsque le droit cantonal prévoit une obligation de vérifier la conformité d'une initiative au droit supérieur – ce qui était le cas –, un grief relatif à la violation des droits constitutionnels doit être examiné par les autorités cantonales ainsi que par le Tribunal fédéral[887].

510. Cet arrêt du Tribunal fédéral demeure un cas particulier et ne saurait signifier qu'une initiative – cantonale ou municipale[888] – sur le classement d'un bâtiment soit valable.

511. Il faut encore relever que des effets similaires de protection d'un classement peuvent être atteints au moyen de l'adoption d'un plan de site (art. 38 ss LPMNS). Son adoption relevant de la compétence du Conseil d'Etat (art. 40 LPMNS), une initiative législative est exclue. Reste l'hypothèse d'une initiative constitutionnelle, dont la recevabilité est limitée par le principe d'égalité de traitement (art. 8 Cst.) et la procédure applicable aux actes de planification[889].

2. *Les autorisations de construire*

512. L'octroi ou la révocation des autorisations de construire relève d'une compétence d'un département de l'administration cantonale (art. 2 LCI). Le respect du principe de la légalité exclut ainsi une initiative législative qui concerne une autorisation de construire définie[890]. S'agissant d'actes administratifs susceptibles de toucher des droits du requérant ou des voisins, le principe d'égalité (art. 8 Cst.) s'oppose également à une initiative constitutionnelle qui porte sur une autorisation de construire[891]. Cette exclusion doit également concerner l'octroi ou la modification d'une autorisation de construire sur un immeuble public. Certes, le principe d'égalité de traitement ne restreint pas les initiatives administratives sur les projets publics[892]. La position des tiers pouvant toutefois être touchée par cette construction, le droit d'initiative doit être exclu. La révocation d'une autorisation de construire qui concerne un projet public pourrait cependant être réclamée au moyen d'une initiative

886 ZBl 1989 491, consid. 3.a (TF, 18.12.1988). Pour une critique, Tanquerel (2006) p. 570.

887 Voir *infra* n° 1110 ss et n° 1498.

888 Pour le cas de l'initiative municipale, voir *infra* n° 857.

889 Voir *supra* n° 473.

890 Voir *supra* n° 395 ss.

891 Voir *supra* n° 406.

892 Voir *supra* n° 407.

constitutionnelle, car la position des tiers n'est pas directement concernée par une telle révocation[893].

513. La doctrine s'est prononcée de manière unanime contre l'admissibilité des initiatives qui portent sur des autorisations de construire[894] et le Tribunal administratif des Grisons a exclu que le corps électoral puisse se prononcer sur de telles autorisations[895].

514. Le Tribunal fédéral a toutefois rendu un récent arrêt qui peut laisser penser qu'une initiative est envisageable dans le domaine des autorisations de construire[896]. Le recours portait sur la décision du Grand Conseil de déclarer valide l'initiative « pour un stade raisonnable » (IN 118), qui proposait notamment de réduire une subvention accordée par le Grand Conseil « avec comme condition que la réalisation de ce projet n'implique pas la construction d'un centre commercial dans le secteur de La Praille, soit les terrains situés entre la route des Jeunes et les voies CFF » (art. 1 *in fine* de l'initiative). Le stade et le centre commercial ayant été au bénéfice d'une autorisation de construire en force[897], l'initiative aurait abouti à la révocation de ces autorisations. Le Tribunal fédéral a pourtant confirmé la validité de cette clause, étant néanmoins rappelé qu'il a invalidé l'initiative pour un autre motif[898] :

> « Le recourant invoque l'art. 65B Cst/GE. Il admet qu'une initiative populaire peut, en droit genevois, contenir des normes matériellement de rang administratif, pour autant toutefois que la législation cantonale soit respectée et que l'acte en question soit de la compétence du pouvoir législatif, et non du gouvernement ou de l'administration. En l'espèce, l'initiative aurait pour effet la révocation des autorisations de construire et le centre commercial. Un tel acte contraire serait de la compétence exclusive de l'autorité qui a délivré les autorisations, soit le DAEL[899]. Il en résulterait que l'art. 1, deuxième partie

---

893 Si un immeuble est intégré au patrimoine financier (sur cette notion, voir *infra* n° 682 ss) d'une commune, celle-ci pourrait toutefois se prévaloir de l'égalité de traitement (art. 8 Cst.) afin de s'y opposer, en soutenant qu'elle est touchée comme un particulier.

894 Tanquerel (2006) p. 569-570 et p. 571-573 ; Hohl (1989) p. 56 ; Tanquerel (1988) p. 226 ss ; Manfrini (1986a) p. 1083 ; Zaugg (1983) p. 320-321 ; Knapp (1980) p. 2257.

895 PVG 1986 14 (TA/GR, 7.05.1986). Voir *supra* n° 428. Voir aussi ZBl 1986 175, consid. 5 (TF, 29.05.1985) où le Tribunal fédéral a confirmé l'invalidation d'une initiative municipale qui proposait d'accorder au pouvoir législatif la compétence d'accorder une autorisation de construire les parkings de plus de 200 places. Il a toutefois fondé son raisonnement uniquement sur le droit cantonal, qui devait être interprété comme interdisant un transfert de cette compétence au pouvoir législatif.

896 ATF 128/2002 I 190, consid. 3.1, *Michel Rossetti*.

897 Voir Arrêt TF du 16 avril 2002 dans la cause 1A.47/2002, *Comité de citoyennes et citoyens pour un choix démocratique et raisonnable*. Sur l'histoire de la construction du stade et du centre commercial, voir Fischer (2003).

898 Voir *supra* n° 478.

899 Aujourd'hui, il s'agirait du département des constructions et des technologies de l'information (DCTI).

> de l'initiative serait nul, faute de compétence du Grand Conseil en matière d'autorisation de construire. Le recourant perd de vue que si, selon lui, la révocation des autorisations de construire est une conséquence de l'initiative, elle ne figure nullement dans le texte de celle-ci. L'acte contraire que pourrait impliquer l'acceptation de l'initiative n'est pas conséquent pas automatique ; il ne serait d'ailleurs pas effectué directement par le Grand Conseil, mais éventuellement exécuté par les autorités administratives compétentes. »[900]

515. Cette jurisprudence, qui a été critiquée[901], semble signifier qu'une initiative peut porter sur une compétence de l'exécutif si elle ne contient pas directement l'acte proposé. L'initiative n'aurait qu'un contenu « programmatique » et l'autorité ordinaire demeurerait formellement compétente pour arrêter la décision. L'initiative proposerait ainsi un but, acceptable : la révocation des autorisations de construire. Charge ensuite à l'autorité compétente de le réaliser.

516. Ce raisonnement n'est pas convaincant. Il permettrait à une initiative de porter sur toutes les compétences de l'exécutif, pour autant qu'elle laisse formellement à ce dernier le soin d'adopter l'acte concerné. L'autorité ordinaire n'aurait plus aucune marge de manœuvre. Elle devrait respecter la proposition du corps électoral et adopter la mesure réclamée sans pouvoir effectuer la pesée des intérêts nécessaires à sa décision. De plus, l'observation d'une procédure particulière afin d'adopter une décision dont le résultat est déjà spécialement imposé par la loi n'a guère de sens. Ce procédé risque d'entraîner une violation des droits procéduraux des particuliers[902].

517. L'interdiction de lancer une initiative qui a trait à une compétence de l'exécutif ne saurait être contournée au moyen d'une proposition d'une règle programmatique qui impose à ce dernier d'adopter une décision. En réalité, une telle initiative porte sur une attribution de l'exécutif, qui est exclue du droit d'initiative en application des principes de la légalité (art. 5 Cst.) et de l'égalité de traitement (art. 8 Cst.).

518. Une initiative qui réclame une autorisation de construire ne doit pas non plus être interprétée comme une demande de planification afin d'être déclarée recevable. Le Grand Conseil a pourtant considéré que l'initiative « en vue de l'adoption d'une loi comportant aménagement de la zone Rôtisserie-Pélisserie » (IN 4) qui demandait notamment que cinq parcelles de la commune de Genève soient « destinées à l'aménagement d'un ensemble locatif, commercial, de verdure et de détente […] selon demande préalable DP 14 000 »

---

900 ATF 128/2002 I 190, consid. 3.1, *Michel Rossetti*.

901 Voir Tanquerel (2006) p. 571-573 ; Tanquerel *in* : RDAF 2003 I p. 368. Voir également Zufferey *in* : DC 2003/1 p. 20.

902 Voir Tanquerel (2006) p. 573 ; Tanquerel *in* : RDAF 2003 I p. 368.

réclamait l'adoption d'une zone protégée. Il s'agissait pourtant d'une référence à une requête précise d'autorisation de construire déposée par des promoteurs. L'initiative réclamait ainsi une autorisation de construire, ou une dérogation à une procédure ordinaire pour un cas particulier et aurait dû être invalidée[903].

3. Les mesures de circulation

519. Les mesures de circulation, notamment les restrictions de circulation, relèvent de la compétence du département du territoire (art. 2, al. 1 LaLCR et 1 ReLaLACR), ce qui exclut toute initiative législative[904].

520. Le Grand Conseil a ainsi invalidé l'initiative « en vue de conserver au Molard son originalité historique et d'en faire, pour l'agrément et la tranquillité des citoyens, une place fermée à la circulation », lancée en 1956[905], qui invitait notamment le Conseil d'Etat à prendre sans délai un arrêté interdisant la circulation des véhicules à la place du Molard[906]. Les experts consultés avaient confirmé qu'une une initiative législative ne pouvait pas « inviter le Conseil d'Etat à présenter un projet de loi ou à prendre un arrêté sur un objet déterminé »[907].

521. Une initiative constitutionnelle, qui peut déroger à la répartition des compétences arrêtée par une loi[908], est susceptible de porter sur une mesure de circulation[909]. Elle ne saurait cependant réclamer une interdiction totale du trafic – même limitée à quelques jours – faute de compétence cantonale en la matière[910].

522. Une initiative, constitutionnelle ou législative, peut en outre porter sur une mesure de planification à grande échelle du trafic[911]. La conformité avec le droit fédéral, en particulier celui de l'environnement, devra toutefois

---

903 Voir Tanquerel (2006) p. 569-570 ; Tanquerel (1988) p. 226 ; Knapp (1980) ; *contra* Manfrini (1986a).

904 Voir *supra* n° 395 ss et n° 435.

905 MGC 1956 II 1486 ; ROLG 1956 p. 293.

906 MGC 1957 II 2017.

907 Huber / Dupraz / Battelli (1957) p. 1107 et p. 1109

908 Voir *supra* n° 402 ss.

909 A noter que de telles mesures ne touchent en principe pas les droits individuels des riverains. Voir en dernier lieu ATF 131/2005 I 12, en particulier consid. 1.3, *Sulzer*. Sur la recevabilité d'une initiative municipale dans ce domaine, voir *infra* n° 756 ss.

910 Voir ATF 130/2004 I 134, *Walker* (invalidation d'une initiative cantonale « pour des dimanches sans voiture »).

911 Voir *supra* n° 438 ss. Comparer avec ATF 104/1978 I 415, *Degen et consorts* où le Tribunal fédéra a jugé qu'une initiative bâloise pouvait faire l'objet d'une demande de planification étendue du trafic. Voir aussi Tanquerel (1988) p. 227 (recevabilité d'une initiative en matière de planification des transports).

être examinée avec soin[912]. L'initiative intitulée « pour le libre choix du mode de transport » (IN 114) lancée en 1999[913] en est la démonstration. Cette proposition, dont le but était de promouvoir le trafic privé, visait notamment à contraindre les autorités à prévoir des mesures de substitution du trafic privé lors de l'adoption de toute mesure de circulation. Le Grand Conseil a partiellement invalidé cette initiative au motif que les clauses précitées empêchaient la mise en place des mesures prévues par les ordonnances fédérales sur la protection contre le bruit et sur la protection de l'air (OPB[914] et OPair[915])[916]. Cette décision a été confirmée par le Tribunal fédéral[917].

4. L'expropriation formelle

523. L'expropriation formelle est un acte de droit public qui vise le transfert à l'expropriant de la propriété d'un bien en vue de la réalisation d'un ouvrage de caractère public contre paiement d'une pleine indemnité et selon une procédure fixée par la loi[918].

524. Plusieurs initiatives cantonales ont proposé d'étendre les motifs d'expropriation, afin de permettre à l'Etat de mener une politique foncière active, en lui accordant, par exemple, des droits de préemption ou le droit d'exproprier des logements vides. Il s'agit de propositions de nature législative applicables à un nombre indéterminé de situation. Ces initiatives posent fréquemment des problèmes de respect du droit fédéral, en particulier de la garantie de la propriété (art. 26 Cst.) ou de la liberté économique (art. 27 Cst.)[919].

---

912 Voir ATF 121/1995 I 334, *Grüne Bündnis und Louis Schelbert* (conformité au droit fédéral d'une initiative cantonale prévoyant des mesures cantonales à court terme pour lutter contre les surcharges temporaires de substances polluantes dans l'air). Voir déjà ATF 104/1978 I 415, consid. 6, *Degen et consorts*. Pour d'autres initiatives en matière de mesure du trafic, voir ZBl 1991 319 (TF, 6.03.1991) ; ZBl 1991 266 (TF, 3.10.1990).

913 ROLG 1999 p. 27.

914 Ordonnance sur la protection contre le bruit du 15 décembre 1986, RS 814.41.

915 Ordonnance sur la protection de l'air du 16 décembre 1985, RS 814.318.142.1

916 MGC 2000 II 1914. Voir aussi Sayegh (2000).

917 SJ 2001 I 237, *Roald Quaglia et consorts* (TF, 26.01.2001).

918 Auer / Malinverni / Hottelier (2006 II) n° 860 ; Häfelin / Müller / Uhlmann (2006) n° 2069 ; Tschannen / Zimmerli (2005) p. 547 ; Mahon *in* : Aubert / Mahon (2003) p. 229 ; Zen-Ruffinen / Guy-Ecabert (2001) p. 441 ; Moor (1992) p. 399 ; Knapp (1991) n° 2274 ; Grisel (1984 II) p. 716.

919 Voir, pour les initiatives genevoises, ATF 119/1993 Ia 348, *Chambre genevoise immobilière et consorts* (expropriation de l'usage de logements laissés abusivement vides) ; Arrêt TF du 16 décembre 1986, dans la cause P.335/85, *A. et consorts* (droit de location d'office de l'Etat et droit de prélocation par l'Etat aux fins de sous-location à des tiers) ; ATF 112/1986 Ia 382, *Fédération des associations de quartiers et d'habitants, dame Cousin, dame Carrard et consorts* (gel du prix des terrains, remise obligatoire sur le marché des logements vides) ; ATF 88/1962 I 248, *Dafflon* (droit de préemption et d'expropriation accordé à l'Etat sur les terrains sis en zone de développement). Voir également, Berenstein (1991) ; Manfrini (1991) ; Cramer / Lachat / Poncet (1990) ; Berenstein (1984) ; Berenstein / Manfrini (1984) ; Manfrini (1984) ; Huber / Patry (1962).

525. L'analyse qui va suivre ne traitera pas de cette problématique, qui relève du respect du droit supérieur. Elle concerne la recevabilité d'une initiative cantonale sur un acte d'expropriation concret. Il s'agit de déterminer si une initiative, de nature administrative, peut réclamer l'expropriation d'un ou plusieurs droits déterminés.

526. La pratique genevoise a connu deux initiatives cantonales[920] qui réclamaient des actes d'expropriation concrets. Premièrement, une initiative législative formulée « pour la construction de logements aux Falaises (expropriation des servitudes) » (IN 22) a été lancée en 1988[921]. Des servitudes empêchaient la réalisation d'un projet immobilier qui comportait plusieurs logements sociaux au lieu dit « les Falaises », situé en Ville de Genève. Le Conseil d'Etat avait entamé une procédure afin d'exproprier ces droits, mais la loi d'expropriation soumise au Grand Conseil a été rejetée par une courte majorité[922]. L'initiative a repris le projet de loi du Conseil d'Etat afin de permettre au canton d'acquérir, par voie d'expropriation, les droits nécessaires à la réalisation de ce projet[923]. Un plan localisé de quartier, qui peut servir de base à une expropriation de servitudes (art. 7 LExt), ayant finalement été adopté[924], les initiants ont retiré leur texte[925]. Le Grand Conseil n'a donc jamais eu à statuer sur la validité de l'initiative, étant toutefois précisé que sa commission législative l'avait jugée recevable[926].

527. Une seconde initiative législative formulée, « pour la réalisation du projet RHINO en Ville de Genève » (IN 132), a été lancée en 2005. Elle avait pour but de déclarer d'utilité publique l'octroi par la Ville de Genève d'un droit de superficie, en faveur de deux coopératives, sur des parcelles située sur le territoire de cette commune, dont les immeubles sont occupés par des « squatters » (art. 1). L'initiative autorisait l'expropriation de ces parcelles par le Conseil d'Etat au bénéfice de la Ville de Genève (art. 2). Le Grand Conseil a invalidé cette initiative[927], décision qui a été confirmée par le Tribunal fédéral[928].

---

920 Il existe en outre une initiative municipale qui comprend une demande d'expropriation formelle, voir *infra* n° 721.

921 ROLG 1988 p. 716.

922 MGC 1988 III 3315.

923 ROLG 1988 p. 716.

924 MGC 1991 I 1003.

925 MGC 1991 II 2041 ; MGC 1991 I 1030.

926 MGC 1991 I 1003, p. 1005. La validité de l'initiative n'ayant pas été traitée en plénum, le rapport de la commission législative n'a jamais été publié. Il est donc impossible de connaître ses arguments.

927 Les débats ne sont pas encore publié au MGC, mais sont disponibles sur *www.ge.ch/grandconseil/memorial/data/560108/36/560108_36_partie7.asp*.

928 Arrêt TF du 28 février 2007 dans la cause 1P.451/2006, *Coopérative RHINO et consorts*.

528. Notre Haute Cour a jugé qu'il n'était pas insoutenable de conclure que seul le Conseil d'Etat était compétent pour déposer une projet de loi en matière de constatation de l'utilité publique, mais que ce vice n'atteignait vraisemblablement pas le degré d'évidence voulu par l'article 66, alinéa 3 Cst/GE pour justifier une invalidation. En revanche, l'initiative demandant au Grand Conseil de prononcer directement l'expropriation, elle visait des compétences réservées au Conseil d'Etat ou à la Ville de Genève et portait atteinte à la séparation des pouvoirs[929].

529. Devant cette pratique hétérogène, il convient d'examiner la validité d'une initiative portant sur une expropriation formelle, qui nécessite une base légale, le respect des principes de l'intérêt public et de la proportionnalité ainsi qu'une pleine indemnisation de l'exproprié (art. 26 et 36 Cst.)[930].

530. La Constitution genevoise garantit l'inviolabilité de la propriété (art. 6, al. 1 Cst/GE) en précisant que la loi peut exiger, dans l'intérêt de l'Etat ou d'une commune, l'aliénation d'une propriété immobilière, moyennant une juste et préalable indemnité (art. 6, al. 2, 1re phrase Cst/GE). Dans ce cas, l'utilité publique ou communale est déclarée par le pouvoir législatif et l'indemnité fixée par les tribunaux (art. 6, al. 2, 2e phrase Cst/GE).

531. La procédure d'expropriation est fixée dans la loi d'expropriation pour cause d'utilité publique (LEx). Celle-ci distingue deux types de constatations d'utilité publique. D'une part, une loi peut décréter l'utilité publique générale de certains travaux ou opérations (art. 3, al. 1, let. b LEx). D'autre part, une loi peut déclarer l'utilité publique d'un travail ou d'un ouvrage déterminé de manière ponctuelle (art. 3, al. 1, let. a LEx).

532. Une initiative populaire qui réclame l'adoption d'une loi afin de déclarer d'une manière générale, l'utilité publique de certains types de travaux ou d'opérations est admissible. Il s'agit d'une proposition concernant une règle générale et abstraite qui entre dans la compétence d'un député et qui peut faire l'objet d'une initiative législative ou constitutionnelle. Il convient néanmoins de préciser que l'utilité publique d'une expropriation pourra être remise en cause lors d'une procédure de recours portant un cas concret (art. 62, al. 2 LEx).

533. Comme cela ressort de l'arrêt *Coopérative RHINO et consorts*, une initiative qui demande une expropriation ponctuelle est plus problématique[931]. Elle pose des difficultés au regard de la répartition des compétences entre le

---

929 Arrêt TF du 28 février 2007 dans la cause 1P.451/2006, consid. 5-6, *Coopérative RHINO et consorts*.

930 Auer / Malinverni / Hottelier (2006 II) n° 862 ss ; Häfelin / Haller (2005) n° 601 ss ; Tschannen / Zimmerli (2005) p. 548 et p. 553 ; Mahon *in* : Aubert / Mahon (2003) p. 225 ss ; Knapp (1991) n° 2274 ss. Voir aussi Enrico Riva / Thomas Müller-Tschumi, « Eigentumsgarantie », *in* : Thürer / Aubert / Müller (éd.), *Droit constitutionnel suisse*, Zurich, 2001, p. 765 ss, n° 22.

931 Voir Arrêt TF du 28 février 2007 dans la cause 1P.451/2006, *Coopérative RHINO et consorts*.

Conseil d'Etat et le Grand Conseil, d'une part, et la procédure d'expropriation, d'autre part.

534. La procédure d'expropriation est similaire à celle qui existe en matière d'aménagement du territoire[932] :

- La procédure d'expropriation est initiée par la commune – le cas échéant par la voie d'une initiative populaire municipale[933] – ou par le département des constructions et des technologies de l'information (art. 25, al. 1 LEx).
- Le Conseil d'Etat examine le dossier (art. 25 LEx).
- Le Conseil d'Etat peut ordonner une enquête publique (art. 26 LEx)[934].
- Le projet d'expropriation est déposé au secrétariat du département, éventuellement à la mairie de la commune intéressée, à la disposition du public. Ce dépôt est annoncé par une publication dans la Feuille d'avis officielle (art. 27 LEx). Des avis personnels sont en outre envoyés aux titulaires de droits atteints par la procédure d'expropriation (art. 27, al. 2 LEx).
- Toute personne atteinte par l'expropriation peut adresser son opposition au Conseil d'Etat (art. 28 LEx).
- Le Grand Conseil statue sur les oppositions, qui portent sur l'utilité publique du projet (art. 29, al. 2 LEx), lorsqu'il adopte la loi déclarant l'utilité publique de manière ponctuelle[935].
- Le Conseil d'Etat peut alors adopter un arrêté décrétant l'expropriation (art. 30 LEx).
- Un recours peut être interjeté contre l'arrêté d'expropriation devant le Tribunal administratif (art. 62 ss LEx).
- L'indemnité d'expropriation est enfin fixée par la commission cantonale de conciliation et d'estimation (art. 35 ss LEx).

535. Cette procédure d'expropriation a notamment pour but de respecter le droit d'être entendu des propriétaires visés par une mesure d'expropriation. Les droits de ces particuliers devant être garantis pour toutes les procédures, initiées par les autorités ou par la voie de l'initiative populaire, le raisonnement développé précédemment à propos des initiatives popu-

---

932 Manfrini / Wisard (2005) p. 6.

933 Voir *infra* n° 717 ss.

934 Selon Manfrini / Wisard (2005) p. 7 ss, « les travaux préparatoires montrent qu'en réalité l'exclusion de l'enquête publique n'est prévue que pour les cas où, conformément à l'article 3 alinéa 1 lettre b) de la loi, il s'agit de travaux ou d'opérations d'aménagement qui ont déjà fait l'objet d'une déclaration générale d'utilité publique par le Grand Conseil à titre préalable. »

935 Manfrini / Wisard (2005) p. 6.

laires en matière d'aménagement du territoire dot être appliqué *mutatis mutandis*. Cela signifie que seule une initiative rédigée en termes généraux est envisageable[936].

536. Il reste néanmoins à déterminer si le Conseil d'Etat dispose d'une compétence réservée afin de présenter au Grand Conseil le projet de loi déclarant l'utilité publique comme c'est le cas pour la cession du droit d'expropriation à des tiers (art. 5, al. 2 LEx)[937]. Si tel devait être le cas, l'initiative législative devrait être exclue[938].

537. Des experts se sont fondés sur le renvoi à l'article 24 LEx – qui mentionne les conditions strictes[939] qu'un projet d'expropriation doit remplir – figurant à l'article 3, alinéa 1, lettre a LEx pour soutenir que la saisine du Grand Conseil était réservée au Conseil d'Etat[940]. Le Conseil d'Etat est arrivé à la même conclusion[941] et le Tribunal fédéral a jugé que cette interprétation n'était pas « insoutenable »[942].

538. L'article 3, alinéa 1, lettre a LEx dispose que « la constatation d'utilité publique ne peut résulter que 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*, les immeubles ou les droits dont la cession est nécessaire, sous réserve d'une spécification plus complète par le Conseil d'Etat dans l'arrêt décrétant l'expropriation. »[943]

539. Ce renvoi ne suffit pas à fonder un droit de saisine exclusif du Grand Conseil par le Conseil d'Etat. Il réserve la *procédure* d'expropriation, mais ne limite pas les droits du corps électoral ou d'un député. Lorsque le législateur a voulu consacrer une telle réserve, il l'a fait explicitement, comme c'est le cas pour la cession du droit d'expropriation à des tiers (art. 5, al. 2 LEx). Les travaux préparatoires démontrent d'ailleurs que le législateur entendait uniquement réserver au Conseil d'Etat le soin de décréter l'expropriation, mais non de saisir le Grand Conseil d'un projet de loi[944].

---

936 Voir *supra* n° 491 ss.

937 Auer (1991) p. 149 ; Auer (1981) p. 283.

938 Voir *supra* n° 401.

939 Voir André Vierne, « L'expropriation en droit genevois », *RDAF* 1948 229, p. 243.

940 Manfrini / Wisard (2005) p. 5-6 et p. 13.

941 Rapport du Conseil d'Etat sur l'IN 132, p. 10. Ce rapport n'est pas encore publié au MGC, mais est disponible sur *www.ge.ch/grandconseil/data/texte/IN00132A.pdf*.

942 Arrêt TF du 28 février 2007 dans la cause 1P.451/2006, consid. 5.2, *Coopérative RHINO et consorts*.

943 C'est nous qui soulignons.

944 MGC 1932, annexes, 388, p. 390 (PL/CE) : « Dans ce cas, l'utilité publique sera déclarée par une loi, qui désignera les parcelles ou les droits atteints par l'expropriation, en réservant cependant au Conseil d'Etat le soin de décréter l'expropriation, en complétant les mentions de cette désignation. »

540. En matière d'aménagement du territoire, les compétences du Conseil d'Etat, dans une procédure similaire à celle applicable à l'expropriation, n'ont pas amené la jurisprudence et la doctrine à considérer que le corps électoral ne pouvait pas lancer d'initiative[945]. Aucun argument juridique ne permet d'arriver à une conclusion différente pour l'expropriation.

541. Cette interprétation peut également se fonder sur l'article 6, alinéa 2 Cst/GE, qui prévoit que *l'utilité publique ou communale est déclarée par le pouvoir législatif*. Le constituant entendait ainsi que le Grand Conseil puisse se saisir d'une procédure d'expropriation et il n'a pas réservé cette saisine au Conseil d'Etat. Il faut relever que le Grand Conseil peut adopter, seul, une loi générale d'utilité publique. Il paraît dès lors justifié qu'il dispose de la compétence d'adopter une telle déclaration dans une procédure particulière.

542. L'interdiction des initiatives administratives individuelles peut néanmoins s'opposer à une initiative qui porte sur une mesure d'expropriation. Il faut examiner, de cas en cas, si c'est l'utilité publique ou l'identité du propriétaire qui risque d'être décisive pour le corps électoral. Abstraitement, il ne peut être exclu qu'une initiative puisse porter sur une mesure d'expropriation[946]. Le respect de la procédure d'expropriation exclut cependant dans tous les cas les initiatives rédigées de toutes pièces.

543. Une initiative non formulée doit en outre respecter les conditions matérielles d'une expropriation (art. 26 Cst.). L'utilité publique du projet devra, en particulier, être déterminée selon les critères habituels[947].

544. Précisons encore que la déclaration d'utilité publique contenue dans une loi formelle ne contraint pas le Conseil d'Etat à adopter un arrêté d'expropriation. L'adoption de cet arrêté étant réservé au Conseil d'Etat (art. 30 LEx), les initiants ou le Grand Conseil ne peuvent, juridiquement, le contraindre à adopter un arrêté d'expropriation.

545. Une initiative comme celle pour le « projet RHINO » qui contient une telle obligation est ainsi invalide, car elle viole le principe de la séparation des pouvoirs en modifiant la répartition des compétences pour un cas particulier[948].

---

945 Voir *supra* n° 466 ss.

946 Voir sur ces questions *supra* n° 425 ss. Voir aussi ATF 115/1989 Ia 392, consid. 3.c, *A. et consorts* où le Tribunal fédéral a jugé qu'un référendum financier n'avait pas être exclu au motif qu'il concernait une procédure d'expropriation formelle.

947 Sur ces critères, voir notamment Auer / Malinverni / Hottelier (2006 II) n° 863 ; Häfelin / Müller / Uhlmann (2006) n^os 2098-2101 ; Mahon *in* : Aubert / Mahon (2003) p. 226-227 ; Moor (1992) p. 402-403 ; Knapp (1991) n° 2276.

948 Arrêt TF du 28 février 2007 dans la cause 1P.451/2006, consid. 6, *Coopérative RHINO et consorts*.

G. Remarques conclusives

546. *A priori*, l'objet de l'initiative administrative semble être très large. Impression renforcée par la constatation que le droit genevois ne contient aucune définition matérielle de la loi. Nous avons cependant vu que de nombreuses limites découlent des principes de la légalité (art. 5 Cst.), de l'égalité de traitement (art. 8 Cst.) ainsi que de la séparation des pouvoirs.

547. Lorsqu'une initiative administrative est envisageable, plusieurs procédures spéciales, notamment en matière d'aménagement du territoire et d'expropriation, limitent la marge de manœuvre des initiants qui sont contraints de procéder exclusivement par la voie d'un projet non formulé.

548. En définitive, la distinction développée entre les initiatives administratives individuelles et les initiatives administratives générales n'a que peu d'importance pratique. Une proposition du corps électoral doit respecter l'ordre juridique en vigueur au moment de son lancement, ce qui exclut en général déjà une initiative administrative. L'initiative matériellement administrative a donc un objet fortement restreint par la législation ordinaire.

IV. Quelques initiatives particulières

549. Nous allons à présent examiner la recevabilité d'une initiative réclamant un audit général ou partiel sur le fonctionnement de l'Etat (art. 174A, al. 5 Cst/GE), ainsi que d'autres propositions, législatives ou constitutionnelles, qui portent sur des sujets nécessitant une analyse particulière : l'adoption ou la dénonciation d'un traité international ou d'une convention intercantonale (A.), l'exercice de l'initiative cantonale en matière fédérale (B.) ou l'initiative financière, soit la demande de subvention ou d'ouverture d'un crédit pour un projet déterminé (C.).

550. Nous analyserons également l'admissibilité d'une « initiative » particulière, le droit de révocation des autorités (D.). Connue dans certains cantons ou pays sous le nom d'*Abberufungsinitiative* ou de *recall*, cette institution n'existe pas explicitement dans la Constitution genevoise. Une telle proposition a cependant déjà été soumise au corps électoral genevois.

A. L'initiative sur un traité international ou une convention intercantonale

551. Les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération (art. 54, al. 1 Cst.), qui dispose d'une attribution générale dans le domaine

de la politique extérieure[949]. Cette prérogative n'étant pas exclusive, les cantons conservent des compétences subsidiaires et résiduelles[950]. Ils peuvent notamment conclure des traités avec l'étranger dans les domaines qui relèvent de leurs attributions (art. 56, al. 1 Cst.). Les cantons ne peuvent toutefois traiter qu'avec les autorités étrangères de rang inférieur (art. 56, al. 3, 1re phrase Cst.). Dans les autres cas, les relations des cantons avec l'étranger ont impérativement lieu par l'intermédiaire de la Confédération (art. 56, al. 3, 2e phrase Cst.)[951].

552. L'importance des traités internationaux conclus par les cantons n'est pas négligeable[952]. Ceci est particulièrement vrai pour un canton frontalier comme Genève, où les questions qui concernent le cadre juridique de la coopération entre le canton et les régions limitrophes ont été étudiées de manière approfondie par Knapp et Gaudemet en 1997[953]. La coopération transfrontalière est d'ailleurs facilitée par l'Accord de Karlsruhe sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux du 23 janvier 1996[954], entrée en vigueur pour le canton de Genève le 1er juillet 2004[955].

553. Des initiants pourraient vouloir intervenir dans un tel processus afin de le promouvoir ou de le combattre. Il convient d'examiner si une telle intervention, au moyen d'une initiative constitutionnelle ou législative, est envisageable.

---

949 Häfelin / Haller (2005) n° 1120 ; Tschannen (2004) p. 288 ; Mahon *in* : Aubert / Mahon (2003) p. 460 ; Ehrenzeller (2002) nos 5-6. La Confédération a d'ailleurs une compétence illimitée de conclure des traités internationaux. Voir Martenet (1999) p. 512 ss.

950 Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n° 1266 ; Häfelin / Haller (2005) n° 1130 ; Tschannen (2004) p. 288 ; Mahon *in* : Aubert / Mahon (2003) p. 460 ; Ehrenzeller (2002) n° 6. Voir à ce propos Thomas Pfisterer, « Auslandbeziehungen der Kantonen », *in* : Thürer / Aubert / Müller, *Droit constitutionnel suisse*, Zurich, 2001, p. 525 ss.

951 Sur la compétence des cantons en la matière, voir en dernier lieu JAAC 70/2006 n° 47, p. 147 ss (Direction du droit international public, 22.08.2005).

952 Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n° 1269. Voir toutefois Häfelin / Haller (2005) n° 1135.

953 Voir le Rapport du Conseil d'Etat au Grand conseil concernant la politique régionale et européenne et la coopération au développement, MGC 1997 VII p. 6987 ss ; Blaise Knapp, « Avis de droit concernant le cadre juridique de la coopération entre les cantons de Genève et les régions limitrophes – Aspect de droit suisse », *MGC* 1997 VII p. 7004 ss ; Yves Gaudemet, « Avis de droit concernant le cadre juridique de la coopération entre les cantons de Genève et les régions limitrophes – Aspect de droit français », *MGC* 1997 VII p. 7028 ss ; Blaise Knapp / Yves Gaudemet, « Avis de droit concernant le cadre juridique de la coopération entre les cantons de Genève et les régions limitrophes – Conclusions communes », *MGC* 1997 VII p. 7043 ss.

954 RS/GE A 1 11.

955 Voir la loi du 22 avril 2004 ratifiant l'extension au canton de Genève de l'Accord de Karlsruhe sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux, signé le 23 janvier 1996 (RS/GE A 1.11.0).

554. Les cantons ont également la compétence de conclure un autre type de traité, les conventions intercantonales, également appelées concordats. La Constitution fédérale prévoit que les cantons peuvent conclure des conventions entre eux et créer des organisations et des institutions communes (art. 48, al. 1 Cst.). Elles sont nombreuses en pratique et touchent des domaines aussi divers que les églises, l'école, les universités, la police, les hôpitaux, l'exécution des peines, les impôts, les marchés publics ou encore l'arbitrage[956]. A l'instar de la collaboration transfrontalière, la coopération entre les cantons peut amener des citoyens à vouloir intervenir dans ce processus.

555. La systématique de la Constitution genevoise justifie un examen simultané des traités internationaux et des conventions intercantonales, car ils sont traités conjointement par la Constitution cantonale (art. 99 Cst/GE).

1. Généralités

556. Dans un premier arrêt rendu en 1947, le Tribunal fédéral a jugé qu'une initiative qui réclamait la conclusion d'un traité international n'était pas inconcevable, mais qu'elle était inconnue en droit suisse. Il l'a invalidée au motif qu'elle n'était pas prévue par la Constitution du canton concerné, qui ne connaissait pas de référendum conventionnel[957]. En 1970, notre Haute Cour a confirmé qu'une initiative concernant la conclusion d'un traité international ou intercantonal était inconnue du droit suisse[958]. La jurisprudence, déjà ancienne, semble ainsi exclure l'initiative sur un traité international ou intercantonal lorsque le droit cantonal ne la prévoit pas explicitement[959].

557. Cette position est partagée par une partie de la doctrine[960]. Certains auteurs relèvent que cette initiative est inconnue du droit suisse essentiellement pour des raisons pratiques[961]. Il faut admettre qu'il pourrait être difficile de mettre en œuvre une initiative qui réclame la conclusion d'un traité

---

956 Voir notamment sur le sujet, Etienne Grisel, « Déclin ou renouveau du fédéralisme ? Les conventions intercantonales dans les révisons constitutionnelles de 1999 à 2004 », *in* : Bovay / Nguyen, *Mélanges en l'honneur de Pierre Moor*, Berne, 2005, p. 297 ss ; Häfelin / Haller (2005) n° 1267 ss ; Tschannen (2004) p. 340 ss ; Hänni (2001) ; Tanquerel (2001c) ; Brunner (2000) ; Abderhalden (1999).

957 ATF 73/1947 I 103, consid. 5, *Durrer*.

958 ATF 96/1970 I 636, consid. 4.d.aa, *Voggensperger et consorts*. L'initiative examinée n'a cependant pas été invalidée, car le Tribunal fédéral a considéré que le texte constitutionnel, qui proposait la réunification de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne, ne demandait pas l'adoption d'un concordat.

959 Pour la situation dans les cantons qui le prévoient explicitement, voir Benoît (2005) p. 26 ; Tschannen (2004) p. 346 ; Brunner (2000) p. 170-171 ; Hangartner / Kley (2000) n° 2207, n. 37 ; Trechsel / Serdült (1999) p. 91 ss.

960 Trechsel / Serdült (1999) p. 90 ; Auer (1978) p. 57, n. 305 ; Giacometti (1941) p. 485.

961 Auer (1978) p. 57, n. 305 ; Giacometti (1941) p. 485.

international ou intercantonal : comment, en effet, respecter à la fois la volonté des initiants et négocier un accord ?

558. D'autres auteurs préconisent la recevabilité d'une initiative qui porte sur un traité international ou intercantonal lorsqu'elle n'est pas formellement prévue par le droit cantonal, dans la mesure où l'objet d'une initiative législative ou constitutionnelle n'est pas limité à un acte général et abstrait [962].

559. La recevabilité d'une proposition qui porte sur un traité international ou intercantonal doit être déterminée en fonction du contenu admissible de l'initiative constitutionnelle ou législative. Si celle-ci est limitée à une règle générale et abstraite l'initiative sera irrecevable. L'approbation d'un traité par le parlement n'est en effet pas une adoption d'une règle générale ou abstraite, mais d'un acte gouvernemental au sens large [963]. Lorsqu'une telle limitation est absente du droit cantonal, une initiative qui porte sur un traité international ou intercantonal est recevable [964]. La négociation ou la conclusion d'un traité sera l'objet d'une initiative programmatique. Elle est dès lors susceptible de figurer dans la Constitution ou dans une loi d'un canton qui n'en connaît pas de définition matérielle [965].

560. Il faut que le parlement dispose d'une compétence pour approuver le traité. Partant, le droit d'initiative ne peut pas porter sur une convention qui relève de la compétence exclusive de l'autorité exécutive, par exemple des règles de pure nature administrative [966].

561. Le droit d'initiative ne peut pas non plus entraîner une modification de la répartition des compétences entre le Conseil d'Etat, le parlement et le corps électoral dans un cas particulier [967]. En général, c'est le Conseil d'Etat qui négocie le traité et qui le signe, mais c'est le parlement, souvent avec le concours du corps électoral, qui doit le ratifier [968]. Dans la mesure où ce dernier acte est politiquement et juridiquement pertinent, l'initiative qui contraint le Conseil d'Etat à négocier une convention ne remet pas en cause cette répartition des compétences [969]. Il s'agit la procédure habituelle qui est suivie suite à l'adoption de l'initiative.

---

962 Hangartner / Kley (2000) n° 2207 ; Kölz (1982) p. 14 (avec des nuances). Voir aussi Grisel (2004) p. 211 ; Tschannen (2004) p. 346 ; Tanquerel (2001c) p. 21 ; Brunner (2000) p. 170-171.

963 Voir Grisel (2004) p. 211 et p. 364.

964 Dans ce sens, Brunner (2000) p. 171 ; Hangartner / Kley (2000) n° 2207 ; Kölz (1982) p. 14 (avec des nuances).

965 Voir *supra* n°s 373 ss et 388 ss.

966 Kölz (1982) p. 14.

967 Voir aussi *supra* n° 402 ss.

968 Brunner (2000) p. 155 ss et p. 167 ss ; Abderhalden (1999) p. 84-85.

969 Hangartner / Kley (2000) n° 2208. Voir aussi l'ATF 104/1978 Ia 415, consid. 6.a, *Degen et consorts* où le Tribunal fédéral a relevé : « Dem Regierungsrat ist lediglich aufgetragen, die Vertrags-

562. Aucun motif ne permet pas d'exiger que l'initiative sur les traités internationaux ou les conventions intercantonales soit formellement prévue par le droit cantonal. Premièrement, l'objet de l'initiative cantonale a été régulièrement étendu au moyen de l'interprétation. A cet égard, l'exemple le plus marquant est l'initiative administrative qui n'est, en général, pas formellement consacrée par le droit cantonal. Dans ce domaine, le Tribunal fédéral n'exige pas que le droit cantonal l'entérine formellement, mais qu'il ne l'exclue pas[970]. Un traitement différent pour l'initiative sur les traités internationaux ou les conventions intercantonales ne peut ainsi être fondé sur un argument juridique. Deuxièmement, les difficultés pratiques entraînées par sa mise en œuvre ne suffisent pas pour exclure une telle initiative.

563. Il doit en aller de même pour la dénonciation d'un accord en vigueur[971]. En revanche, une initiative qui prétendrait amender le texte d'un traité ne serait pas envisageable, sinon comme mandat de dénonciation d'un accord en vigueur et de négociation d'un nouveau concordat[972].

564. Selon Kölz, une initiative sur un traité international ou une convention intercantonale doit impérativement prendre la forme d'une proposition conçue en termes généraux, car un accord ne peut pas être imposé par avance au cocontractant[973]. Les initiants doivent être libres de choisir la forme de leur proposition[974]. Une initiative formulée risque certes de rendre sa mise en œuvre difficile, car la marge de négociation sera plus étroite, sans que cela entraîne son irrecevabilité[975]. Il convient néanmoins de préciser que des initiants ne pourraient pas faire figurer dans une initiative législative le texte du traité ou de la convention à conclure. Ce procédé modifierait la répartition des compétences en la matière dans la mesure ou le Conseil d'Etat n'aurait, *de*

---

verhandlungen zu führen und die Verträge unter dem Vorbehalt der Ratifikation druch den Grossen Rat abzuschliessen». Voir toutefois Grisel (2004) p. 211 qui soutient qu'une initiative ne saurait revendiquer la conclusion d'un accord. Voir aussi l'avis nuancé d'une instance cantonale *in* : ZBl 1984 544, consid. 5.c (TA/BL, 2.03.1983).

970 Voir Arrêt TF du 23 décembre 2005 dans la cause 1P.470/2005, consid. 3.3, *Pierre Rota et consorts* ; ZBl 2000 302, consid. 5a (TF, 24.11.1997) ; ATF 119/1993 Ia 154, consid. 3.a, *Peter Bieri, Erika Loser, Markus Tamèr und sämtliche Mitglieder des Initiativkomitees* ; ATF 111/1985 Ia 303, consid. 7, *Sozialdemokratische Partei Graubünden et consorts* ; ATF 98/1972 Ia 637, consid. 3.b, *Bebi et consorts*. Dans tous ces cas, les initiatives administratives ont été déclarées irrecevables au motif que leur objet était exclut du droit cantonal, et non qu'il n'était pas prévu. En revanche, dans l'arrêt publié à la ZBl 1998 24 (TF, 8.04.1997), le Tribunal fédéral a très largement admis une initiative administrative qui n'était pas prévue par le droit cantonal.

971 Voir Brunner (2000) p. 171 ; Hangartner / Kley (2000) n° 2210 ; Kölz (1982) p. 14. Voir aussi Grisel (2004) p. 211 ; Grisel (1995) p. 442.

972 Tanquerel (2001c) p. 21 ; *contra* Hangartner / Kley (2000) n° 2210.

973 Kölz (1982) p. 14 ; *contra* Brunner (2000) p. 171.

974 Dans ce sens, Brunner (2000) p. 171.

975 Brunner (2000) p. 171.

facto, plus aucune compétence dans la négociation du traité ou de la convention. L'initiative formulée doit ainsi se présenter comme une initiative programmatique qui réclame l'ouverture de négociations et la conclusion d'un traité dans une matière précisée.

2. *La situation à Genève*

565. Afin de déterminer dans quelle mesure une initiative sur un traité international ou sur une convention intercantonale est recevable à Genève, il faut déterminer quelles sont les compétences respectives du Conseil d'Etat, du Grand Conseil et du corps électoral.

566. Le Conseil d'Etat est en charge des relations extérieures du canton (art. 128, al. 1 Cst/GE) et le Grand Conseil doit accepter ou rejeter les concordats et les traités (art. 99 Cst/GE). Cela signifie que le Conseil d'Etat négocie les traités internationaux ou intercantonaux et que le Grand Conseil les approuve. Selon la convention intercantonale relative à la négociation, à la ratification, à l'exécution et à la modification des conventions intercantonales et des traités des cantons avec l'étranger du 9 mars 2001[976], le parlement est toutefois associé aux négociations.

567. La forme de l'approbation des traités internationaux et intercantonaux peut prêter à discussion. A la lettre, l'article 99 Cst/GE semble fonder une compétence exclusive du Grand Conseil. Il s'agirait ainsi d'une ordonnance du Grand Conseil non soumise au référendum facultatif[977].

568. Dans une pratique constante, le Grand Conseil a cependant toujours approuvé les traités internationaux ou conventions intercantonales au moyen d'une loi, soumise au référendum facultatif (art. 53 Cst/GE)[978]. La doctrine considère dès lors que le référendum conventionnel a une base coutumière[979].

569. Nous avons vu que les initiatives législatives et constitutionnelles peuvent contenir des normes programmatiques et que leur objet ne doit pas nécessairement être une loi au sens matériel[980]. Dans la mesure où l'approba-

976 RS/GE B 1 03.

977 Voir Auer (1991) p. 152 ; Auer (1981) p. 291. Dans ce sens, Hänni (2001) n° 29, en particulier n. 35. Voir aussi Grisel (2004) p. 364 ; Hangartner / Kley (2000) n^os^ 1796 et 1800 ; Auer (1999) p. 87 ; Trechsel / Serdült (1999) p. 222. Sur la notion d'ordonnance du Grand Conseil, voir *supra* n° 385.

978 Trechsel / Serdült (1999) p. 222 ; Auer (1991) p. 152 ; Auer (1981) p. 291.

979 Auer (1999) p. 87 ; Auer (1991) p. 152 ; Auer (1981) p. 291. Voir aussi Abderhalden (1999) p. 89 qui semble considérer que le référendum conventionnel existe à Genève. Voir cependant Hänni (2001) n° 29, n. 35 qui classe le canton de Genève dans les cantons qui ne connaissent pas de référendum conventionnel. Pour Trechsel / Serdült (1999) p. 222, la pratique du Grand Conseil n'est pas suffisante pour instituer un droit à un référendum conventionnel.

980 Voir *supra* n^os^ 373 ss et 388 ss.

tion d'un traité international ou d'une convention intercantonale fait l'objet d'un acte, en principe une loi, soumis au référendum facultatif, celle-ci est susceptible d'être réclamée par la voie de l'initiative populaire. Cette dernière pourra également demander au Conseil d'Etat d'entamer des négociations afin de conclure un tel acte. Enfin, en application du parallélisme des formes, une initiative peut également demander au canton de dénoncer un accord en vigueur.

570. A ce jour, aucune initiative n'a porté sur ce domaine. La seule proposition de collaboration intercantonale qui a été soumise au moyen d'une initiative au corps électoral est la fusion des cantons de Genève et Vaud[981].

B. L'initiative populaire sur l'initiative cantonale à l'Assemblée fédérale

571. La Constitution fédérale accorde aux cantons certains moyens de droit afin de leur permettre de participer à la formation de la volonté fédérale[982]. Ils ont notamment le droit de soumettre une initiative à l'Assemblée fédérale (art. 160, al. 1 Cst.)[983]. L'initiative, au sens de l'article 160, alinéa 1 Cst., est l'impulsion dont l'Assemblée fédérale a besoin pour agir[984]. Celle-ci a l'obligation de se saisir de la proposition cantonale, mais non d'y donner une suite favorable ou de la soumettre au corps électoral.

572. L'initiative à l'Assemblée fédérale déposée par le canton est exercée par l'organe désigné par la législation cantonale. Il n'est dès lors pas exclu qu'une initiative populaire cantonale soit recevable en la matière[985], bien que sa portée soit restreinte par les obligations limitées de l'Assemblée fédérale.

573. A Genève, l'initiative en matière fédérale est exercée par le Grand Conseil concurremment avec le Conseil d'Etat (art. 156, al. 1 LRGC). La décision du Grand Conseil prend la forme d'une résolution (art. 156, al. 2 LRGC) ou d'une motion (art. 156, al. 3 LRGC).

---

981 Il s'agissait de l'initiative « oui à la région » (IN 117), lancée en 2000 (ROLG 2000 p. 133) et refusée en 2002 (ROLG 2002 p. 264 et p. 331).

982 Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n° 933 ; Auer (1978) p. 58. Pour une présentation de ces droits, voir Häfelin / Haller (2005) n° 949 ss ; Tschannen (2004) p. 332 ss.

983 Voir aussi les art. 115 ss de la loi sur l'Assemblée fédérale du 13 décembre 2002 (Loi sur le Parlement, LParl ; RS 171.10).

984 Aubert *in* : Aubert / Mahon (2003) p. 1211.

985 Benoît (2005) p. 25 ; Tschannen (2004) p. 337 ; von Arx (2002) p. 54 ; Hangartner / Kley (2000) n° 2216 ; Trechsel / Serdült (1999) p. 100 ; Moor (1994) p. 299-300 ; Kölz (1982) p. 12 ; Hernekamp (1979) p. 143-144. Voir également Serge Baumgartner, *Die Standesinitiative*, Bâle et Stuttgart, 1980, p. 55 ss Voir aussi ZBl 1989 444 (TF, 13.07.1988), ZBl 1976 301, en particulier le consid. 6.b (TF, 4.02.1976), ATF 99/1973 Ia 724, *Burkhalter et consorts*, en particulier le consid. 4, qui traitent de la validité d'initiatives populaires cantonales tendant au dépôt d'une initiative par un canton à l'Assemblée fédérale.

574. L'initiative populaire cantonale législative est ainsi exclue, car son objet ne peut pas consister en une motion ou une résolution[986]. Dans la mesure où une initiative constitutionnelle peut déroger à une disposition contenue dans une loi, il est admissible qu'une proposition constitutionnelle réclame l'utilisation de ce droit par le canton dans un cas déterminé[987].

575. Tschannen considère que cette forme d'initiative populaire est discutable, car l'initiative cantonale au sens de l'article 160, alinéa 1 Cst. n'est qu'une proposition non contraignante à l'Assemblée fédérale[988]. L'efficacité concrète d'une initiative n'a toutefois pas d'influence sur sa validité.

576. A ce jour, aucune initiative populaire demandant le dépôt d'une initiative cantonale à l'Assemble fédérale n'a été lancée à Genève. Deux initiatives ont néanmoins concerné la participation du canton à la formation de la volonté fédérale. En 1941, une initiative législative formulée a été lancée afin de demander au Conseil d'Etat d'intervenir auprès du Conseil fédéral pour obtenir l'annulation de l'interdiction de la Fédération socialiste suisse[989] et du journal du parti socialiste genevoise «Le Travail». L'initiative n'a pas abouti, faute de signatures suffisantes[990]. En 1943, une initiative législative formulée a en outre demandé au Grand Conseil de prendre un arrêté législatif priant le Conseil fédéral d'accorder une autorisation générale d'ouvrir ou d'agrandir des succursales de coopératives sur le territoire du canton de Genève[991]. Formellement, l'initiative demandait au Grand Conseil d'adopter un arrêté législatif afin de contraindre le Conseil d'Etat à intervenir auprès du Conseil fédéral. Cette initiative a été rejetée par le corps électoral en 1944[992].

---

986 Voir *supra* n° 392. Dans ce sens, voir aussi Tanquerel (1988) p. 211. Comparer également avec ZBl 1989 444 (TF, 13.07.1988) où le Tribunal fédéral a invalidé une initiative populaire cantonale bâloise demandant le dépôt d'une initiative cantonale au motif que cette dernière devait être adoptée au moyen d'un arrêté législatif non définitif du parlement («nicht endgültigen Grossratsbeschlüssen») non sujet au référendum ou à l'initiative populaire. Comparer enfin avec ZBl 1976 301, consid. 6.b (TF, 4.02.1976) où le Tribunal fédéral a jugé que le Grand Conseil saint-gallois disposait d'une compétence exclusive afin de déposer une initiative cantonale au Parlement fédéral, excluant ainsi l'initiative populaire en la matière.

987 Tanquerel (1988) p. 211.

988 Tschannen (2004) p. 624 et Tschannen (1995) p. 43 la qualifie ainsi de «fragwürdig». Voir aussi Moor (1994) p. 299.

989 Cette interdiction a été prononcée le 27 mai 1941. Voir l'Arrêté du Conseil fédéral concernant la dissolution de la Fédération socialiste suisse du 27 mai 1941 (RO 1941 p. 696) qui se base sur l'Arrêté du Conseil fédéral du 26 novembre 1940 concernant la dissolution du Parti communiste suisse (RO 1940 p. 1931).

990 Voir Arrêt TF du 30 novembre 1942 dans la cause P 632/M, *Louis Piguet*, partiellement reproduit dans le MGC 1943 I 168.

991 ROLG 1943 p. 167

992 ROLG 1944 p. 173.

577. La recevabilité de ces deux initiatives était douteuse, car leurs objets concernaient des motions, qui ne peuvent pas faire l'objet d'une initiative[993]. Le Tribunal fédéral avait ainsi exprimé ses doutes sur la validité de l'initiative « pour un projet de loi portant réintégration du Parti socialiste genevois dans ses droit politiques et levée de l'interdiction du journal « Le Travail » » au regard de la définition de l'objet de l'initiative genevoise[994].

C. L'initiative financière

578. L'initiative financière est une initiative administrative particulière, qui porte sur des décrets financiers[995]. Formellement, elle est inconnue du droit genevois. L'initiative constitutionnelle et législative n'étant pas limitée à des règles générales et abstraites[996], une proposition peut porter sur un arrêté financier[997]. C'est en effet le Grand Conseil qui est compétent pour décréter les dépenses (art. 80 Cst/GE), qui interviennent souvent par l'adoption d'une loi (art. 48 ss LGAF pour les crédits de fonctionnement ; art. 52 ss LGAF pour les crédits d'investissement)[998]. L'initiative peut donc demander l'ouverture d'un crédit, sauf si une règle particulière s'y oppose[999]. Afin de déterminer les contours de l'initiative en matière financière (2.), il convient préalablement d'exposer brièvement le système budgétaire genevois (1.).

1. Aperçu du système budgétaire genevois

579. Le budget est préparé par le Conseil d'Etat et voté par le Grand Conseil sous forme d'une loi (art. 80 et 117 Cst/GE ; art. 25, al. 1, 68, al. 1, let. b et 69, let. b LGAF)[1000] non soumise au référendum (art. 54, al. 1 Cst/GE). Il se subdivise en un budget de fonctionnement, où figurent les charges et

993 Voir *supra* n° 392.

994 Arrêt TF du 30 novembre 1942 dans la cause P 632/M, consid. 1, *Louis Piguet*, partiellement reproduit dans le MGC 1943 I 168.

995 Hangartner / Kley (2000) n° 2199.

996 Voir *supra* n° 379 ss.

997 A noter que le Tribunal fédéral a jugé, à propos du droit fribourgeois, qu'une « initiative ne perd pas son caractère législatif du fait qu'elle fixe une dépense ». Voir ATF 89/1963 I 371, consid. 3.c *in fine*, *Ayer et consorts*.

998 Voir aussi MGC 1996 I 804, consid. 4.a, *A.D.A.R., Association pour la défense et l'aménagement de la rade de Genève et consorts* (TF, 29.05.1989).

999 MGC 1996 I 804, consid. 4.a, *A.D.A.R., Association pour la défense et l'aménagement de la rade de Genève et consorts* (TF, 29.05.1989). Voir aussi Grisel (2004) p. 206, n. 113 ; Moor (1994) p. 298 ; Auer (1991) p. 150. Voir également Tanquerel (1988) p. 221-222.

1000 L'adoption du budget sous forme de loi est une spécificité genevoise. Voir Oberson / Guillaume (2001) n° 6, n. 8.

les revenus, et un budget d'investissement pour les dépenses et les recettes d'équipement (art. 25, al. 2 LGAF).

580. Le budget de fonctionnement se compose des *crédits budgétaires*, des *crédits supplémentaires*, des *crédits cadres* et des *crédits extraordinaires* (art. 47 à 50 LGAF)[1001]. Les *crédits budgétaires* sont des autorisations annuelles de dépenses, accordées au gouvernement par le Grand Conseil pour des buts précis (art. 48, al. 1 LGAF). Les *crédits supplémentaires* sont des dépassements de crédits prévus au budget administratif, préavisés par la commission des finances, qui font l'objet d'un projet de loi soumis au Grand Conseil (art. 49 LGAF). Les *crédits cadres* sont des dotations budgétaires générales pour un ou plusieurs exercices, en vue de fournir une ou plusieurs prestations publiques, dans le cadre d'un acte d'engagement pluriannuel (art. 50, al. 1 LGAF). Enfin, les *crédits extraordinaires* sont des autorisations exceptionnelles pour des dépenses nouvelles (art. 47 LGAF).

581. C'est au moyen des ces crédits de fonctionnement que seront notamment attribuées des subventions, soit des aides financières, des indemnités ou des allocations accordées à des tiers (art. 35, al. 1 LGAF)[1002]. Celles-ci sont subordonnées à l'existence d'une base légale (art. 36, al. 1 LGAF)[1003].

582. Le budget d'investissement comprend des *frais d'études*, des *crédits d'études*, des *crédits d'investissement* et des *crédits complémentaires* (art. 51 à 55 LGAF)[1004]. Le Conseil d'Etat est autorisé à engager les dépenses nécessaires aux *études* des avant-projets de construction et de rénovation-transformation de bâtiments et d'ouvrages de génie civil, ainsi qu'aux études en matière d'aménagement du territoire et de politique des transports jusqu'à concurrence de trois millions de francs par année (art. 51, al. 1 LGAF). Pour les montants supérieurs, le Grand Conseil doit adopter un *crédit d'étude*, sous la forme d'un crédit extraordinaire d'investissement (art. 51, al. 3 et 4 LGAF). Les *crédits d'investissements* sont des crédits d'ouvrages ou d'acquisitions pour des engagements entraînant des paiements au-delà de l'exercice budgétaire (art. 52, al. 1 LGAF). Il existe deux *crédits d'investissements particuliers*, soit les crédits d'ouvrages, qui sont des crédits d'investissements pour un seul objet (art. 53 LGAF), et les crédits de programme, qui sont des crédits d'investissements portant sur la réalisation ou l'acquisition de plusieurs objets concourant au même objectif (art. 54 LGAF). Enfin, les *crédits complémentaires* sont accordés lorsque les crédits d'investissements s'avèrent insuffisants (art. 55, al. 1 LGAF).

1001 Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n° 1229.

1002 Pour une définition de ces notions, voir MGC 1993 III 3449, p. 3491.

1003 Voir aussi le célèbre ATF 103/1977 Ia 369, *Wäffler et consorts*. Sur l'application de ce principe à une initiative (municipale), voir ZBl 1990 27, consid. 6 (TF, 22.01.1988).

1004 Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n° 1230.

583. Les crédits budgétaires, les crédits cadres et les frais d'études sont intégrés au budget et ne font pas l'objet d'une loi spéciale. Les autres crédits sont adoptés au moyen d'une loi formelle. En principe, ces derniers sont préparés par le Conseil d'Etat (art. 69 LGAF) et adoptés par le Grand Conseil (art. 68 LGAF).

2. *La portée du droit d'initiative en matière financière*

584. Une initiative peut sans autre proposer l'adoption d'une base légale consacrant une dépense liée[1005]. Mais une initiative peut également concerner une subvention ou l'ouverture d'un crédit.

585. En matière financière, l'initiative constitutionnelle est recevable, car elle peut déroger à la loi en vigueur, notamment à la répartition des compétences qui découle de la LGAF. Une initiative constitutionnelle peut dès lors demander l'octroi d'une subvention ou l'ouverture d'un crédit d'investissement[1006].

586. En 1933, une initiative constitutionnelle formulée a ainsi été lancée afin de mettre à la charge de l'Etat de Genève les indemnités à payer aux victimes et aux survivants des événements du 9 novembre 1932[1007], où l'armée suisse était intervenue lors d'une manifestation sur la Plaine de Plainpalais en faisant treize morts et soixante blessés. Cette initiative demandait implicitement l'adoption d'un crédit, dans la mesure où des pensions étaient prévues et des frais médicaux mis à la charge de l'Etat[1008]. Le contreprojet finalement accepté par le corps électoral a été une loi ouvrant un crédit afin de parachever l'œuvre de secours entreprise par l'Etat en faveur de ceux qui justifiaient être dans le besoin[1009].

587. La recevabilité de l'initiative législative est plus problématique, car le Conseil d'Etat a, en principe, seul la compétence de proposer un projet de loi qui est, par la suite, adopté par le Grand Conseil. Or, une initiative populaire est exclue lorsque le droit d'initiative est réservé au Conseil d'Etat[1010].

588. Tanquerel a ainsi considéré qu'il était « douteux » qu'une initiative puisse porter sur un crédit pour l'étude ou l'exécution de travaux d'utilité publique[1011]. En 1985, une initiative non formulée a toutefois demandé au Grand

1005 Manfrini (1986) p. 5.

1006 Voir Tanquerel (1988) p. 222, n. 81.

1007 ROLG 1933 p. 186 ; MGC 1933 III 1014.

1008 Voir ROLG 1934 p. 210.

1009 ROLG 1934 p. 211-212 et p. 215-216.

1010 Voir *supra* n° 391 ss.

1011 Tanquerel (1988) p. 221-222.

Conseil d'adopter une loi ouvrant un crédit « pour la réalisation d'une traversée de la rade » (IN 16)[1012]. Saisi d'un recours, le Tribunal fédéral a confirmé qu'une initiative pouvait demander l'ouverture d'un tel crédit[1013].

589. Notre Haute Cour s'est notamment prononcée sur la problématique qui découle de l'éventuelle compétence exclusive du Conseil d'Etat. Elle a jugé que, dans la mesure où le Grand Conseil est compétent pour décider des dépenses (art. 80 Cst/GE), l'initiative n'était pas réservée au Conseil d'Etat. Le parlement peut dépasser la somme totale des dépenses prévues au budget proposé par le gouvernement s'il prévoit une couverture financière (art. 81 Cst/GE). Il peut également, à la même condition, adopter des lois impliquant des dépenses nouvelles, même si ces lois ne sont pas proposées par le Conseil d'Etat (art. 97, al. 1 Cst/GE). Le Tribunal fédéral a relevé qu'une loi qui réserverait l'initiative d'une dépense au seul Conseil d'Etat serait contraire à la Constitution cantonale. Il a finalement ajouté que la réglementation sur les crédits n'était pas destinée à limiter les droits du Grand Conseil ou du corps électoral, mais à organiser le travail du parlement et du gouvernement[1014].

590. La conclusion du Tribunal fédéral doit être approuvée. Outre l'interprétation systématique de la Constitution, l'examen littéral de l'article 96, alinéa 1 Cst/GE démontre qu'un député – et par conséquent des initiants – peut proposer une dépense nouvelle. En effet, lorsqu'un député *dépose un projet de loi comportant une dépense nouvelle*, ce projet doit prévoir la couverture financière de cette dépense par une recette correspondante (art. 96, al. 1 Cst/GE). Par conséquent, la Constitution prévoit qu'un député puisse *proposer* une dépense nouvelle. Cette faculté ne peut pas être réservée, de manière générale, au Conseil d'Etat. Il s'agit de compétences concurrentes (art. 96, al. 1 Cst/GE pour le Grand Conseil ; art. 96, al. 2 Cst/GE pour le Conseil d'Etat)[1015].

591. Une initiative peut réclamer l'ouverture d'un crédit – de fonctionnement ou d'investissement – qui peut être adopté sous la forme d'une loi formelle[1016]. Elle peut notamment demander l'ouverture d'un crédit d'investissement pour une construction d'utilité publique ou un crédit de fonctionnement afin d'accorder une subvention à un projet particulier. Une initiative

1012 ROLG 1985 p. 477.

1013 MGC 1996 I 804, consid. 4.a, *A.D.A.R., Association pour la défense et l'aménagement de la rade de Genève et consorts* (TF, 29.05.1989).

1014 MGC 1996 I 804, consid. 4.a.bb, *A.D.A.R., Association pour la défense et l'aménagement de la rade de Genève et consorts* (TF, 29.05.1989). Le raisonnement est basé sur les art. 4 et 5 de l'ancienne loi sur les financements des travaux d'utilité publique du 11 janvier 1964. La LGAF a toutefois repris ce système.

1015 Pour un raisonnement similaire concernant le canton de Fribourg, voir ATF 89/1963 I 371, consid. 3.c, *Ayer et consorts*.

1016 Voir aussi Grisel (2004) p. 206, n. 113 ; Auer (1991) p. 150.

peut cependant aussi exclure qu'un crédit soit adopté pour un sujet particulier[1017]. Elle peut enfin porter sur la suppression d'un crédit accordé antérieurement[1018]. Dans ce dernier cas, elle risque néanmoins d'être considérée comme inexécutable si le crédit a déjà été largement employé[1019].

592. Les projets du Grand Conseil ou du Conseil d'Etat comportant une dépense nouvelle devant prévoir la couverture financière de cette dépense par une recette correspondante (art. 96 et 97 Cst/GE), il convient de déterminer si cette obligation s'impose également aux initiants.

593. Elle ne pose guère de difficulté lorsque l'initiative financière prend la forme d'une proposition conçue en termes généraux. Si le Grand Conseil est appelé à légiférer, il lui appartiendra de donner suite à l'initiative de manière conforme aux vœux des initiants et aux articles 96 et 97 Cst/GE[1020].

594. Une initiative constitutionnelle formulée ne doit pas contenir une couverture financière, car les articles 96 et 97 Cst/GE s'appliquent uniquement aux lois formelles. Le Tribunal fédéral a, en outre, jugé qu'il était « douteux que, en l'absence d'une disposition expresse de la constitution, cette règle soit également applicable à une initiative populaire prévoyant une dépense nouvelle. »[1021] Par conséquent, une initiative législative formulée n'a, vraisemblablement, pas non plus à prévoir sa couverture financière.

595. La récente pratique genevoise semble aller dans ce sens. L'initiative « pour une meilleure prise en charge des personnes âgées en EMS » (IN 125) proposait ainsi diverses mesures destinées à améliorer la prise en charge des personnes âgées, notamment en proposant d'augmenter l'encadrement nécessaire dans un établissement médico-social. La commission du Grand Conseil, chargée d'examiner sa validité, a indiqué qu'il ne lui appartenait pas d'examiner la condition de la couverture financière car « elle ne compte pas au rang de celles prévues par la loi en matière de recevabilité. »[1022] Le Grand Conseil a ensuite considéré que l'initiative était valide[1023]. Il faut toutefois

---

1017 Voir ATF 108/1982 I 38, consid. 3, *Progressive Organisationen des Schweiz, Sektion Luzern-Stadt*.

1018 Moor (1994) p. 299.

1019 Moor (1994) p. 299. Voir ATF 101/1975 Ia 354, *Chappuis et consorts* ; ATF 94/1968 I 120, *Überparteilisches Initiativkomitee*. Sur la condition d'exécutabilité d'une initiative, voir *infra* n° 1079 ss.

1020 MGC 1996 I 804, consid. 4.a.aa, *A.D.A.R., Association pour la défense et l'aménagement de la rade de Genève et consorts* (TF, 29.05.1989).

1021 MGC 1996 I 804, consid. 4.a.aa, *A.D.A.R., Association pour la défense et l'aménagement de la rade de Genève et consorts* (TF, 29.05.1989).

1022 Rapport de la commission législative sur l'IN 125, p. 2, M. Luscher, rapporteur. Ce rapport n'est pas encore publié dans le MGC, mais est disponible sur *www.ge.ch/grandconseil/data/texte/IN00125B.pdf*.

1023 Les débats ne sont pas encore publiés au MGC, mais sont disponibles sur *www.ge.ch/grandconseil/memorial/data/560104/18/560104_18_partie4.asp*.

relever que l'initiative proposait certaines mesures d'accompagnement sans en indiquer le financement[1024]. Elle ne proposait dès lors formellement pas une nouvelle dépense qui aurait dû faire l'objet d'une couverture financière.

D. L'initiative réclamant un audit général de l'Etat

596. A teneur de l'article 174A, alinéa 5 Cst/GE, un audit général ou partiel peut être ordonné par une initiative populaire selon l'article 65 Cst/GE. Cet audit, effectué par une fiduciaire mandatée par le Conseil d'Etat, peut être diligenté afin de vérifier que la structure de l'Etat soit fonctionnelle, efficace et structurée de manière à éviter des lenteurs, des travaux faits à double et des dépenses sans relation avec le résultat recherché (art. 174A, al. 1 *cum* art. 174A, al. 2, let. a Cst/GE) ; de vérifier que les frais d'administration correspondent à l'importance des objectifs (art. 174A, al. 2, let. b Cst/GE) ; de vérifier le statut du personnel, notamment que les traitements correspondent aux qualifications et aux prestations requises pour chaque poste considéré (art. 174A, al. 2, let. c Cst/GE) ; ainsi que de déterminer si une fonction de l'Etat pourrait être remplie à moindres frais par une entreprise privée (art. 174A, al. 2, let. d Cst/GE).

597. Cette initiative permet de réclamer l'adoption d'un acte interne dont le destinataire est l'administration dans l'exercice des ses tâches[1025]. Introduite suite à une initiative populaire[1026], elle permet à une fraction du corps électoral de demander un audit qui concerne l'administration de l'Etat de Genève.

598. L'initiative peut aussi s'appliquer à une administration municipale. L'alinéa 1 de l'article 174A Cst/GE prévoit que l'administration de l'Etat de Genève *et des communes* doit être fonctionnelle, efficace et structurée de manière à éviter des lenteurs, des travaux faits à double et, d'une manière générale, des dépenses sans relation avec le résultat recherché. L'alinéa 2 expose ensuite la procédure d'audit comme un moyen d'atteindre ce but. La première locution de cet alinéa est « à cet effet ». Celle-ci renvoie donc à l'ensemble de l'alinéa 1, et notamment aux communes[1027]. La procédure d'audit prévue à l'article 174A, alinéa 2 Cst/GE est par conséquent également applicable aux communes[1028]. Partant, une initiative *cantonale* peut aussi concerner une administration *communale*.

1024 Voir Rapport du Conseil d'Etat sur l'IN 125, p. 5-6. Ce rapport n'est pas encore publié au MGC, mais est disponible sur *www.ge.ch/grandconseil/data/texte/IN00125A.pdf*.

1025 Sur la notion d'acte interne, voir ATF 131/2005 IV 32, *X.*, consid. 3 ; Häfelin / Müller / Uhlmann (2006) n° 867 ss ; Moor (2002) p. 165 ; Knapp (1991) n° 875 ss.

1026 Voir *supra* n° 230.

1027 Rosset / Balland (1994) p. 510-511.

1028 Rosset / Balland (1994) p. 510-511.

599. A ce jour, un audit a été réclamé à une reprise par la voie de l'initiative. La proposition qui a amené à l'introduction de l'article 174A Cst/GE contenait en effet une disposition transitoire demandant un audit global sur l'administration cantonale. Le 30 septembre 1996, une société d'audit a ainsi déposé un rapport en deux parties exposant, dans un premier temps, les constats, analyses et recommandations auxquels elle avait abouti, avant de définir, dans une seconde partie, un plan d'action détaillé afin d'améliorer la structure de l'Etat comprenant quarante-neuf pistes de réformes[1029]. En pratique, cet audit n'a guère amené à des changements concrets.

E. Une initiative tendant à la révocation des autorités ?

600. En principe, le corps électoral ne dispose pas de la faculté d'influencer la composition des autorités élues durant leur période de fonction[1030]. Le droit de révocation des autorités habilite cependant une fraction du corps électoral à provoquer une votation portant sur la dissolution d'un organe étatique avant l'expiration de la période de fonction[1031]. Connue dans certains cantons suisses sous le nom d'*Abberufungsinitiative* ou d'*Abberufungsrecht*[1032], ce droit est plus largement répandu aux Etats-Unis sous l'appellation de *recall*[1033].

601. Cette institution, introduite dans la vague de démocratisation que les cantons suisses ont connue dans la seconde partie du XIX^e^ siècle[1034], joue un rôle secondaire depuis l'adoption des droits de référendum et d'initiative[1035].

1029 Arthur Andersen, *Audit global de l'Etat de Genève, Rapport final du 30 septembre 1996, Partie I : approche et analyse* ; Arthur Andersen, *Audit global de l'Etat de Genève, Rapport final du 30 septembre 1996, Partie II : plan d'action*. Voir à ce propos Hensler (2000).

1030 Hangartner / Kley (2000) n^os^ 1589 et 1592 ; Auer (1978) p. 59.

1031 Auer / Malinverni / Hottelier (2006) n° 812 ; Grisel (2004) p. 210 ; Kölz (1998) p. 185 ; Hernekamp (1979) p. 30 ; Aubert (1967 II) p. 442 ; Giacometti (1941) p. 295-296.

1032 Grisel (2004) p. 211 ; Tschannen (2004) p. 623 ; Kölz (1998) p. 185-186 ; Giraux (1993) p. 406 ss ; Auer (1978) p. 59 ; Fleiner / Giacometti (1949) p. 486-487, n. 39. Voir aussi Guido Corti, « Il diritto di revoca delle autorità con particolare riferimento alla revoca del Consiglio di Stato del Cantone Ticino », *in* : Bolla / Rouiller, *Juridiction constitutionnelle et Juridiction administrative*, Zurich, 1992, p. 17 ss.

1033 Kölz (1998) p. 187 ; Hernekamp (1979) p. 31. Pour une présentation de cette procédure, voir par exemple Uli Glaser, « Direktdemokratische Elemente in den Wahlverfahren der USA : Das „Recall"-Verfahren », *Année politique suisse* 1991/31 p. 45 ss. Pour un exposé de la récente procédure de *recall* en Californie qui a abouti à l'élection d'un nouveau gouverneur qui avait débuté sa carrière dans le cinéma, voir Nicolas Schmitt, « Démocratie directe : la Suisse et la Californie, même combat ? », *Bulletin de législation* 2003/5 p. 16 ss.

1034 Hangartner / Kley (2000) n° 1587 ss ; Kölz (1998) p. 190 ss ; Auer (1978) p. 60 ; Aubert (1967 II) p. 442.

1035 Grisel (2004) p. 211 ; Hangartner / Kley (2000) n° 1590 ; Hernekamp (1979) p. 145 ; Aubert (1967 II) p. 442 ; Fleiner / Giacometti (1949) p. 486-487, n. 39 ; Giacometti (1941) p. 296. Voir cependant ZBl 2001 148 (TF, 5.05.2000) qui concerne l'emploi du droit de révocation dans le canton de Schaffhouse.

602. Formellement, le droit de révocation ne figure pas dans la Constitution genevoise. Le canton a néanmoins connu, en 1934, une initiative « pour le renouvellement du Conseil d'Etat ». Elle faisait suite à une élection d'un Conseil d'Etat à majorité de gauche et un Grand Conseil dominé par les partis bourgeois, ayant entraîné une grande instabilité politique[1036]. Cette proposition formulée demandait l'adoption d'une loi constitutionnelle concernant l'élection du Conseil d'Etat qui devait avoir la teneur suivante :

> « En dérogation des articles 66 et 68 de la Constitution, il sera procédé à de nouvelles élections du Conseil d'Etat au cours de l'année 1935, trois semaines après l'adoption de la présente loi. Les pouvoirs du Conseil d'Etat élu les 25 et 26 novembre 1933, cesseront 15 jours après l'élection du nouveau Conseil d'Etat. »[1037]

603. Matériellement, il s'agissait dès lors d'une initiative tendant à la révocation des autorités. Le Conseil d'Etat s'est alors interrogé sur sa validité :

> « Nous insistons sur le fait que nulle part, dans la constitution, il n'est indiqué qu'une fois nommé pour trois ans, le Conseil d'Etat peut être révoqué par voie d'initiative. Si l'on voulait donner à l'article premier de la constitution une interprétation telle que le peuple, par voie d'initiative, peut changer tous les jours son gouvernement, aucune stabilité gouvernementale ne pourrait plus être envisagée et on tomberait dans une véritable anarchie. L'interprétation de la constitution dans le sens que l'initiative du parti démocratique conduit à une impasse du point de vue constitutionnel résulte également du fait que dans l'article 2 de la loi du 17 juin 1905, le Grand Conseil est tenu de prendre une décision définitive sur l'objet de la pétition dans le délai d'un an à partir du dépôt de celle-ci en chancellerie. Par conséquent, conformément à la constitution, le Grand Conseil peut mettre une année avant de prendre une décision définitive sur l'objet de la pétition. Si la constitution donnait la possibilité par voie d'initiative de révoquer le Conseil d'Etat, il serait imparti un délai très court pour la discussion au Grand Conseil. Nulle part, dans la constitution, cela n'est prévu. »[1038]

604. Le Grand Conseil ne s'est pas prononcé sur la validité de cette initiative[1039]. Soumise au vote en 1936, elle a été rejetée quelques mois avant le renouvellement ordinaire du Conseil d'Etat[1040].

605. Il convient d'examiner si un tel procédé est admissible nonobstant le silence de la Constitution. S'agit-il d'une proposition recevable en raison de la

---

1036 Voir Alex Spielman, *L'aventure socialiste genevoise, 1930-1936, de l'opposition à l'émeute, de l'émeute au pouvoir, du pouvoir à l'opposition*, Lausanne, 1981, p. 554 ss.

1037 ROLG 1935 p. 54.

1038 MGC 1935 I 563, p. 567-568. Le Conseiller d'Etat Picot a toutefois rédigé une note afin de soutenir la validité de cette initiative : Picot (1935).

1039 MGC 1936 I 176.

1040 ROLG 1936 p. 55.

définition très large de l'objet de l'initiative à Genève ? S'agit-il, au contraire, d'une institution particulière qui doit être consacrée explicitement par la Constitution ?

606. Le droit formel, direct, de révocation doit être prévu expressément dans la constitution[1041]. Il ne s'agit pas d'une initiative populaire, au sens juridique, qui est une procédure qui conduit à l'adoption, à la révision ou à l'abrogation d'un *acte* étatique[1042]. La révocation porte sur la dissolution d'un *organe* étatique, respectivement sur une demande de nouvelles élections. La doctrine la considère d'ailleurs comme le pendant de l'élection[1043]. De par sa nature, le droit de révocation n'est pas une initiative populaire, mais une règle spécifique de droit électoral[1044]. Or, nous avons vu que les droits politiques doivent en principe être consacrés par la Constitution[1045]. Le droit de révocation doit ainsi être formellement prévu par la Constitution[1046].

607. A Genève, l'absence d'un droit de révocation dans la Constitution doit être considérée comme un silence qualifié[1047]. La commission chargée de présenter un projet de Constitution en 1847[1048] avait proposé un droit de révocation du Grand Conseil, sur proposition du Conseil d'Etat[1049]. Le but était d'introduire une « soupape de sûreté pour prévenir une explosion révolutionnaire »[1050]. Il a cependant été rejeté par le Grand Conseil Constituant qui craignait une « assemblée populaire appelée à prononcer par coup d'Etat, sans plaidoirie contradictoire, sans informations »[1051].

608. Par contre, une initiative pourrait proposer d'écourter la période de fonction d'une autorité avec une règle transitoire, afin que ce nouveau

---

1041 Voir aussi Hangartner / Kley (2000) n° 1592.

1042 Voir *supra* n° 22.

1043 Hangartner / Kley (2000) n° 1586 ; Hernekamp (1979) p. 30 ; Giacometti (1941) p. 296.

1044 Voir toutefois Grisel (2004) p. 210 selon qui « le droit de révocation des autorités se rapproche de l'initiative sur une décision ». Dans le même sens, Hernekamp (1979) p. 30.

1045 Voir ATF 104/1978 Ia 343, *Annen et consorts* et *supra* n° 68 ss.

1046 Hangartner / Kley (2000) n° 1592.

1047 *Contra* Picot (1935) p. 6.

1048 Voir *supra* n° 172.

1049 Art. 26 du projet de Constitution de 1847. Voir Mémorial du Grand Conseil constituant 1846-1847 I 426. Cette disposition aurait ainsi dû avoir la teneur suivante : « Le Conseil Général élit les membres du Conseil d'Etat. Il vote les lois constitutionnelles. Il peut, sur la proposition du Conseil d'Etat, dissoudre le Grand Conseil. Dans ce cas, les arrondissements électoraux sont convoqués de droit, dans l'espace d'un mois, pour une nouvelle élection ».

1050 Mémorial du Grand Conseil constituant 1846-1847 I 355, p. 375, M. Fazy, rapporteur.

1051 Mémorial du Grand Conseil constituant 1846-1847 I 446, p. 451, M. Cramer. Pour les débats, voir Mémorial du Grand Conseil constituant 1846-1847 I 1078 ss ; Mémorial du Grand Conseil constituant 1846-1847 II 1164 ss. Voir à ce propos Kölz (1998) p. 192 ; Kölz (1992) p. 528 ss.

principe soit immédiatement applicable[1052]. Elle pourrait également prévoir une disposition constitutionnelle transitoire afin de proposer une nouvelle élection d'une autorité[1053]. Ces initiatives ne seraient cependant guère efficaces, car leur traitement prendrait trop de temps[1054].

609. Il n'existe ainsi pas, à Genève, d'initiative tendant directement à la révocation des autorités[1055]. L'initiative « pour le renouvellement du Conseil d'Etat » proposait toutefois une loi constitutionnelle spéciale afin de procéder à une nouvelle élection du Conseil d'Etat. Juridiquement, elle était dès lors recevable, mais la durée de son traitement, inhérente au droit d'initiative populaire, l'a rendue pratiquement sans effet.

1052 Aubert (1967 II) p. 442. *Contra* Hangartner / Kley (2000) nº 1680 qui considèrent qu'un tel procédé violerait l'interdiction de l'arbitraire (art. 9 Cst.) et la garantie des droits politiques (art. 34 Cst.). Si le raisonnement peut paraître séduisant, il revient toutefois à introduire une règle intangible sur la durée des périodes de fonction des autorités. Ce raisonnement est dès lors contraire à l'article 51 Cst. Voir *supra* nº 62.

1053 Voir Bridel (1965), 2e partie, p. 101 qui semble soutenir que le droit de révocation peut être exercé au moyen d'une initiative populaire, nonobstant le silence de la constitution cantonale.

1054 Aubert (1967 II) p. 442.

1055 La doctrine n'a d'ailleurs jamais considéré qu'un tel droit existait à Genève, voir Grisel (2004) p. 211 ; Hangartner / Kley (2000) nº 1593 ss ; Kölz (1998) p. 190 ss ; Auer (1978) p. 59 ; Fleiner / Giacometti (1949) p. 487, n. 39 ; Giacometti (1941) p. 296.

Chapitre 5 : L'objet de l'initiative municipale

610. Les électeurs d'une commune disposent du droit d'initiative sur les objets définis par la loi (art. 68A Cst/GE), qui ont été concrétisés à l'article 36 LAC. Le droit d'initiative s'exerce ainsi sur la construction, la démolition et l'acquisition d'immeubles communaux (let. a) ; l'ouverture ou la suppression de rues ou de chemins communaux (let. b) ; les travaux d'utilité publique communaux (let. c) ; les études d'aménagement du territoire communal (let. d) ; la constitution de fondation d'intérêt communal de droit public ou privé (let. e) ; les activités sociales culturelles, sportives et récréatives, ainsi que leurs aménagements et installations (let. f).

611. Préalablement à l'étude détaillée de ces six objets dans le prochain chapitre, il est nécessaire d'examiner les spécificités de l'initiative municipale, notamment le renvoi à la loi contenu dans la Constitution pour la définition de son objet. Nous analyserons également les buts du législateur lorsqu'il a adopté ces objets ainsi que la portée de l'article 36 LAC.

612. Nous avons vu que les communes genevoises bénéficient d'une autonomie limitée[1056]. En principe, le canton adopte les règles générales et abstraites et les autorités cantonales statuent sur la majorité des cas d'application. Les communes ne disposent que de rares de compétences résiduelles, essentiellement de nature administrative. Le canton de Genève connaît ainsi une organisation centralisée du pouvoir qui n'est pas sans influence sur l'initiative municipale, dont l'objet est limité et de nature administrative[1057].

613. L'initiative municipale est exhaustivement réglementée par le droit cantonal[1058]. A l'exception d'un règlement du Conseil municipal sur certains détails secondaires de la procédure de traitement[1059], il ne reste aucune place pour des normes communales[1060].

1056 Voir *supra* n° 101.

1057 Brandt (1982) p. 297 ; Knapp (1982) n° 46.

1058 Moor (1992) p. 178.

1059 Voir *infra* n° 1118.

1060 Moor (1992) p. 171.

I. La définition *légale* de l'objet de l'initiative municipale

A. Le renvoi à la loi

614. A Genève, la réglementation primaire sur les droits politiques est inscrite dans la Constitution. Celle-ci contient des normes détaillées sur l'initiative municipale (art. 68A à 69 Cst/GE), à l'exception de la définition de son objet. A teneur de l'article 68A, alinéa 1 Cst/GE, les électeurs d'une commune disposent du droit d'initiative sur *les objets définis par la loi*, dont la définition figure notamment à l'article 36 LAC.

615. Nous avons déjà mentionné que les droits politiques devaient en principe être prévus dans la constitution. Le législateur cantonal ne peut les restreindre ou les élargir que si la constitution ne l'interdit pas[1061].

616. Nonobstant son caractère particulier – il s'agit de l'unique droit politique genevois dont un principe important est réglé par la loi –, l'admissibilité du renvoi contenu à l'article 68A Cst/GE ne prête à aucune discussion. Le constituant a expressément délégué au législateur la compétence de fixer l'objet de l'initiative municipale[1062].

B. La notion de loi

617. Si le renvoi à la loi est admissible, il convient encore de déterminer à quelle forme de loi il est renvoyé. S'agit-il impérativement d'une loi formelle ou le législateur peut-il (sous) déléguer sa compétence au Conseil d'Etat ou aux communes ? Il est difficile de répondre à cette question, car la Constitution genevoise ne définit pas la *loi*[1063] et les travaux préparatoires ne contiennent aucun renseignement à ce propos[1064].

618. Une éventuelle délégation au Conseil d'Etat ou aux communes doit néanmoins être exclue. Le constituant et le législateur ont eu la volonté de régler l'objet de l'initiative dans une loi formelle. C'est ainsi que les projets de modifications constitutionnelle et légale ont été étudiés et présentés simultanément[1065]. Il n'a jamais été question de définir l'objet de l'initiative à un autre niveau normatif[1066].

1061 Voir *supra* n° 64 ss.

1062 Auer (2003) p. 3 ; Tanquerel (1998) p. 15. Voir aussi Auer (1987) n° 41 ; Auer (1981) p. 265 ; Auer (1978) p. 115.

1063 Auer (1981) p. 258. Voir *supra* n° 381 ss.

1064 MGC 1977 III 3927 ; MGC 1980 I 151 ; MGC 1980 IV 4604.

1065 MGC 1980 I 151.

1066 MGC 1980 I 151.

619. Les renvois à la *loi* qui figurent dans le titre VI de la Constitution – qui prévoit le droit de référendum et d'initiative – ont en outre abouti à l'adoption de lois formelles[1067]. Le seul règlement qui concerne ce domaine[1068] ne contient que des normes d'exécution. La systématique des notions utilisées dans le titre VI Cst/GE démontre que lorsque le constituant a employé le terme de *loi* à l'article 68A, alinéa 1 Cst/GE, il entendait régler l'objet de l'initiative municipale dans une loi formelle.

II. Le contenu de la loi sur l'administration des communes

620. A Genève, le droit d'initiative a été conçu comme le pendant du droit de référendum[1069]. Au niveau communal, cela ressort clairement des débats parlementaires qui ont précédé l'introduction de cette institution. Les électeurs municipaux ayant le droit de s'opposer à certains projets par la voie du référendum, il a été considéré qu'il fallait également leur octroyer un droit de proposition, l'initiative populaire[1070].

621. Dans la majorité des cantons, l'objet de l'initiative municipale est identique à celui du référendum[1071]. Ce n'est pas le cas à Genève[1072], où les délibérations du Conseil municipal (art. 30 LAC), en principe soumises au référendum (art. 59 à 61 Cst/GE ; art. 29, al. 2 LAC), ont un champ plus étendu que les objets susceptibles d'aboutir à une initiative (art. 36 LAC).

622. Lors des travaux préparatoires qui ont précédé la réforme du droit d'initiative adoptée en 1993, Auer a rejeté l'idée d'une coordination entre les objets soumis au référendum communal et à l'initiative municipale[1073]. Selon lui, les compétences essentiellement administratives des communes imposaient au législateur de choisir parmi les différentes attributions municipales celles qui étaient susceptibles de faire l'objet d'une initiative[1074].

1067 Voir art. 67A Cst/GE et art. 116 LRGC ; art. 68E, al. 2 Cst/GE et art. 36A ss LAC ; art. 69 Cst/GE et la LEDP, la LAC et la LRGC.

1068 REDP.

1069 Voir *supra* n° 265 ; Manfrini (2005) p. 3 ; Vernet (1999) p. 5 ; Tanquerel (1998a) p. 11 ; Tanquerel (1997) p. 7 ; Manfrini (1996a) p. 2-3 ; Manfrini (1987) p. 4-5 ; Manfrini (1986b) p. 6.

1070 MGC 1977 III 3927, p. 3935-3936, MM. Borner et Riesen ; MGC 1955 I 752, p. 753, M. Chalut, rapporteur de la minorité ; MGC 1893-1894 I 218, p. 221, M. Favon. Voir aussi Manfrini (2001) p. 3.

1071 Auer / Malinverni / Hottelier (2000 I) n° 1643 ; Giacometti (1941) p. 545.

1072 Auer / Micotti / Bützer (2003) p. 67 ; Reiser (1998) p. 122 ; Auer (1987) n° 41.

1073 Auer (1987) n^os 42-45.

1074 Auer (1987) n° 45.

A. Les objectifs du législateur

623. Dans la majorité des cantons, l'objet de l'initiative communale est défini par une clause générale. Les dispositions constitutionnelles ou légales qui énumèrent les objets susceptibles d'aboutir à une initiative municipale sont rares[1075]. Seuls les cantons de Fribourg, de Vaud et de Genève connaissent ce système[1076]. A Genève, deux explications complémentaires ont été avancées par la doctrine pour justifier cette énumération.

624. Selon Auer, les compétences administratives des communes et des délibérations de nature individuelle et concrète ont contraint le législateur à choisir parmi les différentes attributions municipales, celles qui paraissaient susceptibles de faire l'objet d'une initiative[1077]. D'après Reiser, l'énumération qui figure à l'article 36 LAC a été adoptée dans le but « manifeste » d'éviter des initiatives sur des sujets qui outrepassent les compétences des communes[1078]. Cette dernière explication a été jugée, à tort, peu convaincante[1079].

625. Il est difficile de déterminer les motifs qui ont justifié l'exclusion d'une définition générale de l'objet de l'initiative. Dans le rapport de la commission chargée d'étudier les modifications constitutionnelles et législatives de 1981, il n'existe que deux mentions sur l'énumération contenue à l'article 36 LAC. Premièrement, à la différence des cantons de Berne et de Neuchâtel, qui admettent l'initiative pour un projet quelconque qui concerne la commune, la commission a choisi d'énumérer dans la LAC les objets sur lesquels l'initiative pouvait porter[1080]. Deuxièmement, commentant les articles 28A et 68A du projet – aujourd'hui articles 36 LAC et 68A Cst/GE –, la commission affirme avoir préféré dresser une liste des objets sur lesquels le droit d'initiative pouvait s'exercer plutôt que d'adopter une clause générale[1081]. D'après un député, c'est le département de l'intérieur[1082] qui s'est chargé d'énumérer les points susceptibles d'aboutir à une initiative[1083].

1075 Auer / Micotti / Bützer (2003) p. 67.

1076 Auer / Micotti / Bützer (2003) p. 67. Pour Fribourg, voir l'art. 51ter de la loi sur les communes du 25 septembre 1980 (RS/FR 140.1). Pour le canton de Vaud, voir l'art. 147 de la Constitution du canton de Vaud du 14 avril 2003 (RS/VD 101.01), ainsi que les art. 106 et 107 de la loi sur l'exercice des droits politiques du 16 mai 1989 (RS/VD 160.01). A ce propos, voir Voutat (2004) p. 222.

1077 Auer (1987) n° 45. Voir aussi Manfrini (2005) p. 5 ; Manfrini (2001) p. 5 ; Manfrini (1996a) p. 4 ; Manfrini (1987) p. 6.

1078 Reiser (1998) p. 121. Voir aussi ACE du 13 février 1985, *Ville de Genève*, consid. 4, confirmé par Arrêt TF du 20 novembre 1985 dans la cause P.191/85, *Ville de Genève* ; Manfrini (1996a) p. 2.

1079 Auer / Micotti / Bützer (2003) p. 67, n. 194.

1080 MGC 1980 I 151, p. 154, M. Ziegler, rapporteur de la majorité.

1081 MGC 1980 I 151, p. 156, M. Ziegler, rapporteur de la majorité.

1082 Il s'agit aujourd'hui du département du territoire.

1083 MGC 1980 IV 4604, p. 4612, M. Rosselet.

626. Durant les débats qui ont précédé l'introduction de l'initiative populaire, deux éléments ont été au centre des travaux parlementaires. D'une part, le risque accru d'initiatives contraires au droit supérieur entraîné par les compétences restreintes des communes genevoises et, d'autre part, l'obstacle formé par les attributions administratives des communes[1084].

627. L'énumération qui figure à l'article 36, alinéa 1 LAC poursuit ainsi deux objectifs. Premièrement, il s'agit de restreindre la probabilité de voir des citoyens se fonder sur une clause générale pour lancer une initiative dans une matière qui touche certes la commune, mais qui ne relève pas de ses attributions[1085]. L'interprétation littérale confirme cet élément qui ressort des travaux préparatoires. D'après l'article 36, alinéa 1 LAC, le droit d'initiative s'exerce en effet *dans les limites du droit fédéral et cantonal*. Ce rappel n'aurait pas été nécessaire, car la conformité d'une initiative communale au droit cantonal peut être examinée en l'absence d'une disposition légale expresse[1086]. En application du principe de la hiérarchie des normes, un acte communal doit respecter tout le droit supérieur, y compris la répartition des compétences entre le canton et les communes[1087]. Une initiative municipale doit donc être conforme au droit fédéral ainsi qu'à l'ensemble du droit cantonal[1088]. La réserve qui figure à l'article 36 LAC démontre la volonté du législateur de prévenir des initiatives municipales qui empiètent sur des compétences cantonales.

628. Deuxièmement, le législateur a voulu circonscrire l'initiative aux domaines qui ont un intérêt général afin de concilier cette institution avec les attributions essentiellement administratives des communes. Les députés ont souhaité exclure du droit d'initiative les actes individuels et concrets et certains types d'actes administratifs[1089], notamment en matière fiscale[1090].

1084 Voir *supra* n° 234 ss et les références citées.

1085 MGC 1977 III 3927, p. 3937, MM. Borner et Riesen, p. 3941-3942, M. Dériaz ; MGC 1969 I 593, p. 595, M. Picot, rapporteur de la majorité, p. 611, M. Fontanet ; MGC 1966 IV 3399, p. 3402, M. de Félice.

1086 ATF 92/1966 I 358, *Stäubli* ; Grisel (2001) n° 29. Knapp (1982) n° 11 considère ainsi que « cela va de soi ».

1087 Manfrini (2005) p. 2 ; Manfrini (2001) p. 1-3 ; Thalmann (2000) p. 144 ; Moor (1992) p. 172 ; Manfrini (1987) p. 3-4. De manière plus générale, Grisel (2001) n° 29.

1088 SJ 2001 I 253, consid. 2.b, *Comité d'initiative « Sauvons nos parcs », Rémy Pagani et Germaine Kindler* (TF, 29.01.2001) ; ATF 123/1997 I 75, *Bäumle et consorts* ; ZBl 1995 474 (TF, 18.10.1994) ; ATF 116/1990 Ia 285, consid. 3, *Initiativkomitee für die Beihaltung der bisherigen Schreibweise der Ortsnamen der Gemeinde Buttisholz* ; ATF 111/1985 284, *Dettwiller* ; ATF 99/1973 Ia 402, consid. 4.b, *Schiesser* ; ATF 94/1968 I 120, *Überparteiliches Initiativkomitee* ; Manfrini (2005) p. 2-3 ; Tschannen (2004) p. 639 ; Thalmann (2000) p. 145 ; Manfrini (1986b) p. 3 ; Grisel (1984 I) p. 257 ; Auer (1978) p. 128-129.

1089 MGC 1977 III 3927, p. 3937, MM. Borner et Riesen ; MGC 1969 I 593, p. 605, M. Dumartheray, p. 613-614, M. de Félice.

1090 MGC 1977 III 3927, p. 3940, M. Riesen ; sur ce sujet, voir *infra* n° 892 ss.

B. Une énumération exhaustive

629. Une question essentielle à l'étude de l'objet de l'initiative municipale est le caractère exhaustif ou exemplatif de l'énumération contenue à l'article 36, alinéa 1 LAC. Selon le Conseil d'Etat[1091], le Tribunal administratif[1092] et les différents experts consultés par les communes[1093], l'article 36, alinéa 1 LAC contient un catalogue exhaustif des objets qui peuvent aboutir à une initiative municipale.

630. Plusieurs arguments fondent ce caractère limitatif. Premièrement, aucun élément du texte n'amène un indice d'un caractère exemplatif de la liste d'objets[1094]. Deuxièmement, l'article 68A, alinéa 1 Cst/GE dispose que l'initiative municipale est limitée aux *objets définis par la loi*. Les dispositions légales qui définissent cet objet doivent dès lors contenir une énumération exhaustive[1095]. Si une initiative municipale peut être lancée sur d'autres matières que celles mentionnées dans la loi, l'objet de l'initiative ne serait plus prévu par la *loi* et automatiquement contraire à l'article 68A Cst/GE. A ce jour, la définition de l'objet de l'initiative figure dans le seul article 36, alinéa 1 LAC et l'énumération contenue dans cette disposition est exhaustive.

631. Les travaux préparatoires confirment cette interprétation, indiquant : « plutôt que d'adopter une clause générale, la commission a préféré dresser une liste des objets sur lesquels le droit d'initiative pouvait s'exercer. »[1096] Le législateur avait ainsi la volonté de limiter l'initiative municipale à quelques domaines particuliers.

C. Une interprétation extensive

632. En raison de la généralité des notions employées à l'article 36 LAC, voire de leur imprécision, la doctrine en préconise une interprétation extensive[1097].

1091 ACE du 13 février 1985, *Ville de Genève*, consid. 5, confirmé par Arrêt TF du 20 novembre 1985 dans la cause P.191/85, *Ville de Genève*.

1092 ATA du 8 octobre 2002 dans la cause A/426/2002-CM, consid. 4.a, *Banderet* (ATA/591/2002).

1093 Manfrini (2005) p. 5 ; Auer (2003) p. 4 et p. 9 ; Manfrini (2001) p. 6 ; Vernet (1999) p. 6 ; Knapp (1998) p. 5 ; Tanquerel (1998a) p. 10 ; Tanquerel (1997) p. 5 ; Manfrini (1996a) p. 5 ; Manfrini (1987) p. 6-7 ; Manfrini (1986b) p. 4 ; Knapp (1982) n° 14.

1094 Manfrini (1996a) p. 5.

1095 ATA du 8 octobre 2002 dans la cause A/426/2002-CM, consid. 4.f, *Banderet* (ATA/591/2002) ; Manfrini (2005) p. 5-6 ; Manfrini (2001) p. 6 ; Manfrini (1996a) p. 5 ; Manfrini (1987) p. 6-7 ; Manfrini (1986b) p. 5.

1096 MGC 1980 I 151, p. 156, M. Ziegler, rapporteur de la majorité.

1097 Tanquerel (1988) p. 234. Voir aussi Auer (2003) p. 9 ; Vernet (1999) p. 6 ; Knapp (1998) p. 6 ss et p. 13 ; Grobet (1997) p. 3 ; Knapp (1996) p. 6.

633. Il ressort d'ailleurs des travaux préparatoires que l'énumération de l'article 36, alinéa 1 LAC a été conçue « fort largement »[1098], indication qui justifie une interprétation extensive des notions adoptées[1099].

634. En outre, lors de l'examen de la validité d'une initiative, les autorités doivent appliquer le principe de l'interprétation la plus favorable aux initiants lorsque plusieurs interprétations du droit sont possibles (*in dubio pro populo*)[1100]. Dès lors, si un doute intervient sur la conformité d'une initiative municipale à l'article 36, alinéa 1 LAC, il conviendra d'interpréter ces notions juridiques indéterminées dans le sens le plus favorable aux initiants. Il s'agira d'interpréter extensivement l'article 36, alinéa 1 LAC et d'attribuer à la règle une portée qui se concilie avec le texte, mais qui étend le sens des mots au-delà de leur acceptation habituelle[1101].

635. La liste des objets de l'article 36 LAC devant être interprétée de manière extensive, il doit en aller de même des compétences délibératives du Conseil municipal sur lesquelles l'initiative doit, comme nous le verrons[1102], impérativement porter. Dans le cas contraire, l'interprétation large de l'objet de l'initiative n'aurait aucun sens, car il serait immédiatement limité par l'article 30 LAC, dont certains objets sont similaires à ceux qui figurent à l'article 36 LAC[1103].

636. Il peut sembler contradictoire de conclure à l'exhaustivité de l'énumération de l'article 36, alinéa 1 LAC et de soutenir qu'il convient de l'interpréter extensivement. Le second principe risque en effet de vider le premier de son sens. Cela serait inacceptable, car le juge ne doit pas modifier le sens clair d'une loi au moyen de l'interprétation[1104]. Un raisonnement par analogie ne saurait être employé afin d'étendre l'objet de l'initiative. Il convient cependant d'interpréter extensivement les *termes* contenus aux lettres a à f de l'article 36, alinéa 1 LAC, sans dénaturer *l'idée* sous-jacente aux six objets de l'initiative municipale.

1098 MGC 1980 I 151, p. 156, M. Ziegler, rapporteur de la majorité.

1099 Vernet (1999) p. 6 ; Knapp (1996) p. 6 ; Manfrini (1996a) p. 5 ; Manfrini (1986b) p. 17.

1100 ATF 129/2003 I 392, consid. 2.2, *S.A. et consorts* ; ATF 128/2002 I 190, consid. 4, *Michel Rosetti* ; SJ 2001 237, consid. 3.b, *Roald Quaglia et consorts* (TF, 26.01.2001) ; ATF 125/1999 I 227, consid. 4.a, *G.* ; 123/1997 I 152, consid. 2.c, *S.G. et consorts* ; 121/1995 I 334, consid. 2.c, *Grünes Bündnis und Louis Schelbert* et les références citées. Voir aussi Grisel (2004) p. 271 ; Steinmann (2002) n° 7 ; von Arx (2002) p. 280 ss ; Grisel (2001) n° 33 ; Hangartner / Kley (2000) n° 2124 ss.

1101 Grisel (1984 I) p. 138.

1102 Voir *infra* n° 637 ss.

1103 Manfrini (2001) p. 3-4 ; Manfrini (1996a) p. 2-3 ; Manfrini (1987) p. 5.

1104 Voir Ernst Höhn, *Praktische Methodik der Gesetzauslegung*, Zurich, 1993, p. 240.

III. Une délibération

637. A teneur de l'article 68A, alinéa 2 Cst/GE, l'initiative doit demander au Conseil municipal de *délibérer* sur un objet déterminé. L'utilisation de ce terme signifie-t-il qu'une initiative doit viser une compétence délibérative du Conseil municipal ?

638. Selon la doctrine[1105] et les divers auteurs d'avis de droit[1106], l'initiative peut exclusivement porter sur un domaine susceptible d'aboutir à une délibération du Conseil municipal au sens de l'article 30 LAC. Les articles 30 et 36 LAC devraient ainsi être appliqués cumulativement.

639. Dans un arrêté du 13 février 1985, le Conseil d'Etat a d'ailleurs restreint l'objet de l'initiative municipale aux compétences délibératives du Conseil municipal[1107]. En 1999, dans un *obiter dictum*, il s'est toutefois interrogé sur la nécessité d'appliquer cumulativement les articles 30 et 36 LAC[1108], avant de réaffirmer qu'une initiative doit pouvoir être mise en œuvre au moyen d'une délibération au sens de l'article 30 LAC[1109]. Quant au Tribunal administratif, il semble également restreindre l'objet de l'initiative municipale aux attributions délibératives du Conseil municipal[1110].

1105 Meyer / Devouassoux (1997) p. 131. Reiser (1998) p. 122 soutient que l'initiative doit se limiter à un objet qui est de la compétence du Conseil municipal, sans préciser s'il doit s'agir d'une compétence délibérative ou consultative. Pour Tanquerel (1988) p. 234, l'institution de l'initiative municipale permet à une fraction du corps électoral communal de demander au Conseil municipal d'adopter une *délibération* sur un objet donné. Auer (1987) n° 45 précise que le législateur a choisi parmi les « délibérations » celles qui, vu leur nature, pouvaient donner lieu à une initiative municipale. Tanquerel (1998a) p. 11 y voit un ralliement de l'auteur à la thèse de l'application cumulative des conditions des art. 30 et 36 LAC.

1106 Manfrini (2005) p. 3 ss ; Auer (2003) p. 4 ; Manfrini (2001) p. 3 ss ; Vernet (1999) p. 5 ; Knapp (1998) p. 6 ; Tanquerel (1998) p. 15 ss ; Tanquerel (1998a) p. 10 ss ; Tanquerel (1997) p. 6 ss ; Manfrini (1996a) p. 2 ss ; Manfrini (1987) p. 4 ss ; Manfrini (1986b) p. 6 ; Knapp (1982) n° 15.

1107 ACE du 13 février 1985, *Ville de Genève*, consid. 2, confirmé par Arrêt TF du 20 novembre 1985 dans la cause P.191/85, *Ville de Genève*.

1108 ACE du 28 juillet 1999 dans la cause *Reusse et consorts*, consid. 7 (résumé *in* : SJ 2000 II 429, 442, n° 58).

1109 ACE du 26 juillet 2000 dans la cause *Chambre genevoise immobilière et Mark Muller*, consid. 2, confirmé par SJ 2001 I 253, *Comité d'initiative « Sauvons nos parcs », Rémy Pagani et Germaine Kindler* (TF, 29.01.2001) ; ACE du 15 décembre 1999 dans la cause *John Perret*, consid. 6.d.

1110 ATA du 8 octobre 2002 dans la cause A/429/2002-CM, consid. 4, *Banderet* (ATA/591/2002).

A. Les différentes méthodes d'interprétation

1. *L'interprétation littérale*

640. Selon l'article 68A, alinéa 2 Cst/GE, *l'initiative, adressée au Conseil municipal, doit lui demander de délibérer sur un objet déterminé*. La présence du terme *délibérer* paraît renvoyer aux compétences délibératives du Conseil municipal mentionnées à l'article 30 LAC. En effet, ses fonctions consultatives s'exercent sous la forme de résolutions, d'avis ou de propositions (art. 29, al. 3 LAC). Le Conseil municipal ne délibérant pas dans ces cas, l'initiative municipale ne saurait lui demander de *délibérer* sur une fonction consultative[1111].

641. Il convient néanmoins de déterminer si la *délibération* de l'article 68A, alinéa 2 Cst/GE est une délibération du Conseil municipal au sens de l'article 30 LAC ou un simple renvoi à l'article 36 LAC. En d'autres termes, il faut examiner si les articles 30 et 36 LAC doivent être appliqués cumulativement ou si l'article 36 LAC crée un type spécifique de délibération qui permettrait au Conseil municipal de statuer en dehors des habilitations énumérées à l'article 30 LAC[1112].

2. *L'interprétation systématique*

642. D'après l'article 36D, alinéa 1 LAC, un projet de *délibération* doit être présenté au plus tard trois mois après la décision de prise en considération de l'initiative. En cas de refus, cette dernière est soumise à votation sans contre-projet (art. 36D, al. 2 LAC). Le législateur a ainsi adopté un système de traitement qui limite l'objet de l'initiative à une fonction délibérative du Conseil municipal[1113]. Or, selon l'article 68A, alinéa 2 Cst/GE, l'objet de l'initiative est défini par la loi. Cette définition figure donc à l'article 36 LAC *et* à l'article 36D LAC.

643. L'article 68C, alinéa 1 Cst/GE ne permet pas de confirmer cette analyse. Le Conseil municipal doit en effet invalider l'initiative qui ne respecte pas l'unité de la forme ou du genre. En application de la règle de l'unité de genre (ou unité de rang), une initiative populaire ne peut pas tendre simultanément à l'adoption de normes qui appartiennent à des rangs différents[1114].

1111 Vernet (1999) p. 5.

1112 Tanquerel (1998a) p. 10 ; Tanquerel (1997) p. 6.

1113 Vernet (1999) p. 5 ; Manfrini (1986b) p. 6.

1114 ATF 130/2004 I 185, consid. 2.1, *ASLOCA, Association genevoise de défense des locataires et consorts* ; Grisel (2004) p. 261; Tschannen (2002) p. 18-19 ; Grisel (2001) n° 22, Hangartner / Kley (2000) n° 2105 ; Jaag (1990) p. 29. Sur ce principe, voir *infra* n° 994 ss.

En matière cantonale, elle doit concerner soit la Constitution, soit la loi, soit une ordonnance (règlement, décret)[1115].

644. Au niveau communal, les fonctions délibératives et consultatives du Conseil municipal semblent appartenir à des rangs différents[1116]. Seules les délibérations sont soumises au référendum facultatif et au pouvoir de surveillance du Conseil d'Etat (art. 59, 66 et 122 Cst/GE ; art. 29 et 66 ss LAC). Les premières n'ont donc pas la même importance que les secondes. On peut ainsi admettre qu'elles ont une procédure d'adoption et un rang différents.

645. Si les fonctions délibératives et consultatives ont un rang différent, l'article 68C, alinéa 1 Cst/GE n'a un sens qu'à la condition que l'initiative puisse porter sur les deux compétences du Conseil municipal. Si l'initiative est restreinte aux compétences délibératives, une initiative sur une attribution consultative est contraire à la Constitution par son seul objet. L'intervention de la règle de l'unité de rang serait alors superfétatoire.

646. Introduit en 1993[1117], le principe de l'unité du genre (art. 68C, al. 1 Cst/GE) est vraisemblablement une erreur du constituant[1118]. C'est ainsi que dans son commentaire de l'article 68D Cst/GE, le rapporteur a indiqué : « cette disposition reprend dans le chapitre de l'initiative municipale l'article 67 constitution. Il n'est pas précisé que le contreprojet est de même genre et de même forme que l'initiative, parce qu'en matière municipale, il n'y a qu'un type d'initiative, non formulée »[1119]. Une réflexion similaire aurait dû être effectuée pour l'article 68C, alinéa 1 Cst/GE[1120].

647. Certes, un élément qui ne contribue pas à clarifier le droit d'initiative sur le plan municipal a été introduit dans la Constitution. Cela ne permet cependant pas de conclure que des initiatives sur des fonctions consultatives du Conseil municipal sont recevables.

648. La règle sur l'unité de genre doit dès lors être interprétée en ce sens qu'elle interdit une initiative municipale qui se présente sous la forme d'un projet qui concerne les compétences consultatives du Conseil municipal.

1115 Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n° 832 ; Grisel (2004) p. 261 ; von Arx (2002) p. 301 ss ; Grisel (2001) n° 22 ; Hangartner / Kley (2000) n° 2105 ; Grisel (1996) p. 214 ; Odermatt (1996) p. 710 ; Kölz (1982) p. 17. Voir aussi ZBl 1991 164, consid. 5.b (TF, 12.12.1989).

1116 *Contra* Tanquerel (1997) p. 4. Selon cet avis de droit, le principe de l'unité de rang est irrelevant au niveau communal car les autorités municipales ne peuvent adopter ni loi, ni révision de la Constitution.

1117 ROLG 1993 183, p. 185 ss.

1118 Dans ce sens, Auer (2003) p. 6.

1119 MGC 1992 V 5021, p. 5047-5048, M. Lachat, rapporteur

1120 Pour un autre cas d'erreur du législateur genevois, voir RDAF 2004 II 169, *Banque cantonale de Genève* (TF, 14.04.2004).

3. L'interprétation téléologique

649. Le sens et le but de la réglementation sur l'initiative municipale limitent également l'objet de l'initiative aux compétences délibératives du Conseil municipal (art. 30 LAC).

650. L'initiative genevoise a été conçue comme le pendant du droit de référendum[1121]. Ce dernier étant limité aux délibérations du Conseil municipal (art. 59 Cst/GE ; art. 29, al. 2 et 3 LAC), l'initiative doit connaître une restriction identique[1122].

651. L'objectif était de permettre aux citoyens d'intervenir dans un domaine qui peut faire l'objet d'une votation populaire. Admettre une initiative municipale dans un domaine visé par les attributions consultatives du Conseil municipal permettrait aux électeurs de contester, au moyen d'une initiative, un acte soustrait au référendum. Cela serait contraire à la logique de la réglementation des droits politiques dans les communes genevoises.

652. L'utilisation de l'initiative populaire comme « référendum matériel » au niveau fédéral – afin de contester un acte soustrait au référendum ordinaire – n'a été possible qu'en raison de l'absence de définition matérielle de la Constitution[1123]. En matière municipale, une définition matérielle de la délibération soumise au référendum existe (art. 29, al. 2 et 30 LAC), si bien que l'initiative ne saurait être employée afin de soumettre au corps électoral des actes soustraits au référendum.

4. L'interprétation historique

653. Selon certains auteurs, la limitation de l'objet de l'initiative aux compétences délibératives du Conseil municipal est démontrée par l'interprétation historique[1124]. Il ressort certes des travaux préparatoires que l'initiative est conçue comme le pendant du droit de référendum[1125]. Ceux-ci ne font cependant que confirmer les éléments qui découlent de l'interprétation téléologique.

1121 Voir *supra* n° 264.

1122 Manfrini (2005) p. 3-4 ; Manfrini (2001) p. 3-4 ; Vernet (1999) p. 5 ; Tanquerel (1998a) p. 11 ; Tanquerel (1997) p. 7 ; Manfrini (1996a) p. 2-3 ; Manfrini (1987) p. 4-5 ; Manfrini (1986b) p. 6.

1123 Hangartner / Kley (2000) n° 400 ss. Voir pour un exemple d'initiative employée comme référendum matériel est l'initiative populaire fédérale « pour une Suisse sans nouveaux avions de combat » déposée le 1er juin 1992 par le Groupe pour une Suisse sans armée et rejetée par le peuple le 6 juin 1993. Voir FF 1992 II 1402 ; FF 1992 III 1475 ; FF 1992 VI 432 ; FF 1993 I 980 et FF 1993 II 1325.

1124 Manfrini (2001) p. 3 ; Vernet (1999) p. 5 ; Tanquerel (1998a) p. 11-12 ; Tanquerel (1997) p. 7 ; Manfrini (1987) p. 4-5 ; Manfrini (1996a) p. 2.

1125 Voir MGC 1977 III 3927, p. 3932, M. Rosselet et p. 3935, MM. Borner et Riesen.

654. En revanche, une interprétation historique objective de la notion *de lui demander de délibérer sur un objet déterminé*, qui figure à l'article 68A, alinéa 2 Cst/GE, pourrait conduire à une solution inverse.

655. En 1981, à l'entrée en vigueur du droit d'initiative sur le plan municipal, il n'existait aucune différence entre les fonctions délibératives et consultatives du Conseil municipal.

656. A cette époque, le Conseil municipal statuait au moyen d'une *délibération* sur des compétences qui sont aujourd'hui intégrées à ses attributions consultatives (art. 27, let. o aLAC/1954, aujourd'hui art. 30A, al. 3, let. a et b LAC ; art. 27, let. r aLAC/1954, aujourd'hui art. 30A, al. 1 LAC[1126]). Lors de son adoption, le verbe *délibérer* qui figure à l'article 68A, alinéa 2 Cst/GE renvoyait donc à toutes les compétences du Conseil municipal. Faut-il dès lors s'en tenir à cette représentation et autoriser les initiatives municipales dans tous les domaines d'attribution du Conseil municipal ?

657. Le constituant n'a pas eu la volonté d'autoriser une initiative municipale sur les attributions consultatives du Conseil municipal, car la distinction entre les compétences consultatives et délibératives n'existait pas à l'époque. Elle n'a été introduite qu'en 1993 et concerne principalement des nominations à certains postes municipaux (art. 27, let. o aLAC/1954). Le régime des zones de construction (art. 27, let. d aLAC/1954), qui relève aujourd'hui des attributions délibératives et consultatives, a été profondément remanié par le législateur[1127]. Il est par conséquent difficile d'entrevoir un parallèle entre les articles 27, lettre d aLAC/1954 et 30A, alinéas 1 et 2 LAC.

658. Il faut ainsi comprendre le terme *délibérer*, qui figure à l'article 68A, alinéa 2 Cst/GE comme un renvoi à une compétence du Conseil municipal. Pour le surplus, les autres méthodes d'interprétation amènent à restreindre l'initiative municipale aux compétences délibératives du Conseil municipal

B. La portée de la limitation à une délibération

659. L'initiative doit pouvoir être concrétisée au moyen d'une délibération du Conseil municipal (art. 30 LAC) et non d'une résolution, d'un avis ou d'une proposition (art. 30A LAC). L'article 36 LAC ne crée ainsi pas une nouvelle catégorie de délibération et L'initiative municipale doit respecter cumulativement les énumérations des articles 36 et 30 LAC.

1126 La majorité de ces compétences consultatives, soit les al. 1 et 2 de l'art. 30A LAC, a toutefois été introduite en 1993 suite à l'initiative cantonale pour une autonomie des communes en matière d'aménagement de leur territoire (IN 29) – lancée en 1990 (ROLG 1990 p. 453) et retirée en 1993 (ROLG 1993 p. 188).

1127 Voir *infra* n° 806 ss.

660. Cela ne signifie pas que l'initiative doit porter de façon précise sur l'une des attributions énumérées à l'article 30, alinéa 1 LAC. Si telle avait été la volonté du législateur, il n'aurait pas reformulé à l'article 36 LAC les différents objets de l'initiative, mais se serait contenté de reprendre les délibérations de l'article 30 LAC susceptibles d'être visées par une initiative[1128]. L'initiative municipale doit donc s'inscrire dans le cadre exhaustif de l'article 36, alinéa 1 LAC et pouvoir être concrétisée au moyen d'une délibération qui porte sur un ou plusieurs éléments énumérés exhaustivement[1129] à l'article 30 LAC[1130].

661. La nature et l'étendue de la délibération vont avoir une grande importance sur la portée de la proposition du corps électoral. A tel point que la définition de la délibération est, implicitement, une définition de l'objet de l'initiative municipale.

662. Selon le Tribunal fédéral, une délibération est une décision ou, suivant les cas, une discussion préalable à la décision[1131]. Le Conseil d'Etat s'est basé sur cette jurisprudence afin d'indiquer que les fonctions délibératives sont des « décisions appelées délibérations soumises en principe au référendum »[1132]. Quant au Tribunal administratif, il a laissé la question de la qualification de la délibération comme décision au sens de l'article 4 LPA ouverte[1133].

663. Il n'existe aucune définition de la *délibération* dans la doctrine[1134]. L'influence française ayant été très forte dans la réglementation des communes genevoises[1135], il se justifie d'examiner la doctrine française sur la *délibération* municipale[1136].

1128 Tanquerel (1998) p. 16 ; Tanquerel (1998a) p. 12 ; Tanquerel (1997) p. 7-8.

1129 Se prononçant sur le caractère exhaustif de l'article 30 LAC : Manfrini (2005) p. 4 ; Auer (2003) p. 4 ; Manfrini (2001) p. 4 ; Knapp (1998) p. 6 ; Manfrini (1996a) p. 3 ; Manfrini (1987) p. 5. Voir aussi MGC 1998 IV 3326.

1130 Tanquerel (1998) p. 16 ; Tanquerel (1998a) p. 12 ; Tanquerel (1997) p. 8. Dans ce sens aussi Auer (2003) p. 9.

1131 Arrêt TF du 15 novembre 1978 dans les causes P 40/78 et P 56/78, consid. 2, *Pillet et consorts*.

1132 ACE du 22 décembre 1986 dans la cause *Comité référendaire et d'initiative pour le château de Tournay et René Brunner*, consid. 6.a. Voir aussi ACE du 14 octobre 1987 dans la cause *R. et parti socialiste de Veyrier*, consid. 9.b (rés. *in* : SJ 1988 289, 291, n° 3) qui expose : « en droit genevois, délibérer signifie décider ».

1133 ATA du 11 avril 2006 dans la cause A/4625/2005, *Vincent Bujard et consorts* (ATA/219/2006).

1134 Voir toutefois les quelques explications sur la notion de délibération qui figurent dans Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n° 1689 ; Reiser (1998) p. 130.

1135 Hug (2001) p. 107-108 ; Reiser (1998) p. 25 ss ; Favre (1985) ; MGC 1981 II 2255, p. 2283 ss.

1136 En France, les Conseils municipaux adoptent également des délibérations. Voir art. L 2121-29 du Code français des communes.

664. En droit français, la délibération a trois sens. Tout d'abord le fait de délibérer, c'est-à-dire la discussion qui naît entre les membres du Conseil municipal. La délibération est ensuite la manifestation de volonté du Conseil municipal, soit sa prise de décision. Il s'agit enfin du document écrit qui retrace la position du Conseil municipal[1137].

665. Au sens de l'article 30 LAC, la délibération ne peut être que la manifestation de volonté du Conseil municipal, sans qu'il ne s'agisse nécessairement d'une décision au sens de l'article 4 LPA. Il existe en effet des délibérations de différents types[1138], généralement de nature administrative, que nous examinerons partiellement dans le prochain chapitre.

C. Les compétences réservées de l'exécutif municipal

666. Le droit d'initiative des conseillers municipaux doit impérativement porter sur une compétence du Conseil municipal (art. 24 LAC)[1139]. Il doit en être de même pour les initiatives populaires.

667. Cette interdiction de lancer une initiative dans un domaine qui relève des attributions de l'exécutif municipal est reconnue par la jurisprudence[1140] et par la doctrine[1141]. Elle est au demeurant consacrée à l'article 68A, alinéa 2

1137 Voir Jacques Blanc / Bruno Rémond, Les collectivités locales, Paris, 1995, p. 64; Jacques Bourdon / Jean-Marie Pontier / Jean-Claude Ricci, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, 1987, p. 387.

1138 Voir Reiser (1998) p. 134 ss qui, sans en définir la nature, précise qu'il existe des délibérations de type législatif. Voir toutefois Auer / Malinverni / Hottelier (2000) n° 1645 selon qui les Conseils municipaux n'ont pas véritablement un pouvoir normatif. Pour Auer (1987) n° 45, les attributions de l'art. 30 LAC sont de nature administrative, exécutive, financière, concrète, constitutive ou consultative.

1139 Comparer aussi avec Etienne Grisel, « Les relations entre la municipalité et le Conseil général ou communal en droit vaudois », *RDAF* 1987 p. 247; Henri Zwahlen, « Des pouvoirs respectifs de la Municipalité et du Conseil général ou communal en droit vaudois », *RDAF* 1958 p. 175.

1140 ZBl 2002 529, consid. 4.2 (TF, 11.01.2002); ZBl 1994 260, consid. 3c (TF, 18.11.1993); ZBl 1986 175 (TF, 29.05.1986); ZBl 1984 552 (TF, 7.03.1984); ZBl 1984 225 (TF, 27.05.1983); ATF 108/1982 Ia 38, consid. 3, *Progessive Organisationnen der Schweiz, Sektion Luzern Stadt*; JAB 2000 483, consid. 3 (CE/BE, 8.03.2000); AGVE 1986 496 (DI/AG, 25.06.1986); AGVE 1986 491 (DI/AG, 17.06.1986). Voir aussi ATF 111/1985 Ia 115, consid. 4, *Verein Basler Heimatschutz et consorts*. Aucune jurisprudence n'existe toutefois spécifiquement pour le canton de Genève sur les initiatives municipales. Voir toutefois SJ 1998 413, 433, n° 88, *M.* (TA, 9.12.1997) où le Tribunal administratif a jugé que le président du Conseil municipal d'une commune ne pouvait pas recourir pour le compte de celle-ci, car cette compétence est réservée à l'exécutif municipal. Le Tribunal administratif considère ainsi que le Conseil municipal ne peut pas empiéter sur une compétence réservée de l'exécutif municipal. Cet arrêt peut être appliqué par analogie à l'initiative municipale. Un empiètement du Conseil municipal sur une compétence de l'exécutif communal ne constitue toutefois pas une atteinte à l'autonomie communale (SJ 1999 II 273, 300, n° 113, *C.* [CE, 8.06.1998]).

1141 Reiser (1998) p. 122; Tanquerel (1998) p. 15-16; Tanquerel (1997) p. 8; Giraux (1993) p. 376; Auer (1987) n° 43; Zaugg (1983) p. 333. Voir aussi MGC 1966 IV 3399, 3402, M. de Félice.

Cst/GE qui prévoit que l'initiative municipale doit être *adressée au Conseil municipal* et lui *demander de délibérer sur un objet déterminé*. Celle-ci doit, dès lors, respecter la répartition des compétences entre les autorités communales[1142]. L'institution étant en outre limitée aux délibérations du Conseil municipal, elle ne peut pas, *a contrario*, empiéter sur les attributions de l'exécutif municipal, lequel n'adopte pas de tels actes[1143].

668. Cette limitation ne doit pas être appliquée avec excès. Tanquerel a ainsi justement relevé « qu'une initiative municipale ne saurait être déclarée irrecevable au seul motif que sa concrétisation obligerait le Conseil administratif à agir dans des domaines qui sont de sa seule compétence. En effet, ce type de situation est susceptible de se produire régulièrement pour les délibérations ordinaires du Conseil municipal. Ainsi lorsque le Conseil municipal adopte, par le biais d'une délibération, un projet de construction, il va de soi que l'attribution des mandats, la soumission des travaux, et d'une manière générale la gestion du projet, qui sont indispensables à la concrétisation de celui-ci, constituent des activités du seul ressort du Conseil administratif »[1144].

669. L'initiative populaire ne saurait ainsi viser *directement* une compétence de l'exécutif municipal, mais un éventuel concours de l'exécutif municipal lors de l'exécution ou de la concrétisation de la délibération n'influence pas la validité de l'initiative[1145].

670. A noter que cette interdiction ne saurait être contournée au moyen de l'article 30, alinéa 1, lettre e LAC, qui charge le Conseil municipal d'octroyer des crédits. Certes, le Conseil municipal de la Ville de Genève aurait déjà utilisé cette disposition afin de contraindre le Conseil administratif à agir dans un domaine qui lui est réservé[1146]. Nonobstant l'existence d'une dépense nécessitant un crédit adopté par la voie de la délibération (art. 30, al. 1, let. e LAC), une initiative qui vise une compétence de l'exécutif ne doit pas être considérée comme une demande de délibération. Une telle interprétation permettrait d'éluder l'interdiction de lancer une initiative municipale dans un domaine réservé de l'exécutif communal[1147] et doit être rejetée. En revanche, lorsque l'initiative ne vise pas ces compétences réservées, sa concrétisation peut être effectuée par une délibération portant sur un crédit[1148].

1142 Auer (1987) nº 43.

1143 Tanquerel (1997) p. 8.

1144 Tanquerel (1997) p. 9. Comparer aussi avec ATF 104/1978 Ia 415, *Degen et consorts*.

1145 Voir la teneur de l'art. 48, let. g LAC.

1146 Tanquerel (1997) p. 12.

1147 Tanquerel (1997) p. 12 pose la question sans y répondre.

1148 Tanquerel (1998a) p. 13 et 16.

IV. Les rapports entre les compétences cantonales et communales

A. Le pouvoir cantonal de surveillance et l'objet de l'initiative municipale

671. Nous avons vu que dans certaines circonstances, les délibérations adoptées par le Conseil municipal ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées par les autorités cantonales. Toutes les délibérations du Conseil municipal sont en outre soumises au pouvoir de surveillance du Conseil d'Etat[1149].

672. L'autorité cantonale de surveillance a donc la compétence – et l'obligation – d'annuler une délibération qui constate – à tort – la validité d'une initiative populaire (art. 30, al. 1, let. y et 36B LAC), ou qui la met en œuvre de manière contraire au droit supérieur (art. 36D LAC)[1150]. Cette compétence est au demeurant reconnue par le Tribunal fédéral en l'absence d'une règle cantonale expresse[1151]. S'agissant des initiatives qui ont abouti à ce jour, seule une délibération du Conseil municipal de la Ville de Genève et une initiative dans la commune de Plan-les-Ouates ont été invalidées par le Conseil d'Etat agissant comme autorité de surveillance[1152]. En Ville de Genève, les conseillers municipaux ont réagi avec vigueur à cette intervention et la commune a interjeté un recours de droit public pour violation de l'autonomie communale, qui a été rejeté par le Tribunal fédéral[1153]. A Plan-les-Ouates, les initiants ont saisi le Tribunal administratif, puis le Tribunal fédéral[1154], qui ont rejeté leurs recours.

673. D'après Auer, ce pouvoir de surveillance restreint «considérablement» l'objet de l'initiative municipale[1155]. Tel n'est cependant pas le cas, car

---

1149 Voir *supra* n° 117 ss.

1150 Voir MGC 1992 V 5020, p. 5061, M. Lachat, rapporteur.

1151 ATF 111/1985 Ia 284, *Dettwiller*; Arrêt TF du 20 novembre 1985 dans la cause P.191/1985, consid. 3.a *Ville de Genève*.

1152 ACE du 13 février 1985 dans la cause *Ville de Genève*. Il s'agissait de l'initiative municipale «pour l'extension des zones piétonnes de la Vieille-Ville et des Rues-Basses», lancée en 1984 en Ville de Genève. Voir à ce propos *infra* n° 724 et n° 769 ss. ACE du 22 mai 1985 relatif à *l'initiative municipale pour la construction d'un groupe scolaire «Grand Soleil»*.

1153 Voir MCM/GE 1985 (142) 2631 et Arrêt TF du 20 novembre 1985 dans la cause P.191/1985, *Ville de Genève*.

1154 Arrêt TF du 9 décembre 1986 dans la cause P 356/86, *Marc Geneux et Françoise Belanger-Rebmann*.

1155 Auer (1987) n° 44. Voir aussi Reiser (1998) p. 109 qui constate que, de manière générale, ce pouvoir limite l'autonomie communale. Voir toutefois Fazy (1906) p. 83 d'après qui le pouvoir de surveillance n'atteint pas l'autonomie des communes genevoises.

l'opportunité des délibérations ne peut pas être examinée[1156]. Nonobstant une intervention d'office, la surveillance du Conseil d'Etat n'est qu'une concrétisation de l'obligation générale de respecter le droit supérieur[1157]. Elle a d'ailleurs joué un rôle restreint en pratique, le Conseil d'Etat ayant, dans la grande majorité des cas, statué sur recours, dans le cadre de ses anciennes compétences juridictionnelles[1158].

B. Les compétences cantonales et communales parallèles

674. L'organisation centralisée du canton de Genève entraîne immanquablement des compétences parallèles entre les autorités cantonales et les communes. Il n'est cependant pas nécessaire que la commune dispose d'une attribution exclusive afin qu'une initiative soit recevable[1159]. La compétence du Conseil d'Etat ou du Grand Conseil pour l'adoption d'un acte n'entraîne ainsi pas impérativement l'irrecevabilité d'une initiative municipale[1160].

675. Une commune est en effet autonome dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de façon exhaustive, mais qu'il laisse en tout ou en partie dans la sphère communale en conférant aux autorités municipales une appréciable liberté de décision[1161]. Son autonomie est garantie nonobstant l'absence

---

1156 Voir *supra* n° 120.

1157 Dahinden (1979) p. 149-152 démontre que ce n'est pas le contrôle de la légalité des actes communaux qui porte atteinte à l'autonomie communale, mais bien le contrôle de l'opportunité. Voir aussi Dahinden (1979) p. 89 ; Moor (1992) p. 183.

1158 Les ACE du 26 juillet 2000 dans la cause *Chambre genevoise immobilière et Mark Muller* (confirmé par SJ 2001 I 253, *Comité d'initiative « Sauvons nos parcs », Rémy Pagani et Germaine Kindler* [TF, 29.01.2001]) ; ACE du 15 décembre 1999 dans la cause *John Perret* ; ACE du 28 juillet 1999 dans la cause *Reusse et consorts* (rés. *in* : SJ 2000 II 429, 442, n° 58) ; ACE du 29 juillet 1998 dans la cause *Comité d'initiative « Sauvons nos parcs » et consorts* (rés. *in* : SJ 1999 II 273, 290, n^{os} 74 et 75) ont été rendus dans le cadre d'une procédure de recours. Sur l'ancien pouvoir juridictionnel du Conseil d'Etat, qu'il a en très grande partie perdu depuis le 1er janvier 2000 (ROLG 1999 590), voir ATF 99/1973 Ia 586, 591, *X.* ; SJ 1981 1, *Monnier* (CE, 15.08.1979) et la note de Bernard Bertossa à la p. 5 ; MGC 1997 IX 9372, p. 9416 ss ; Bovet (2000) p. 330 ss ; Tanquerel (2000) p. 476 ; Reiser (1998) p. 111-112 ; Knapp (1991) n° 1879 ss, en particulier n° 1884. Aujourd'hui, le pouvoir juridictionnel en matière communale appartient au Tribunal administratif (art. 85 LAC et art. 56A ss LOJ). Voir Bellanger (2000a) p. 504 ss ; Tanquerel (2000) p. 481-482.

1159 Tanquerel (1988) p. 129.

1160 Voir ATA du 8 octobre 2002 dans la cause A/429/2002-CM, *Banderet* (ATA/591/2002) ; ACE du 15 décembre 1999 dans la cause *John Perret* ; ACE du 28 juillet 1999 dans la cause *Reusse et consorts* (résumé in SJ 2000 II 429, 442, n° 58 ; ACE du 29 juillet 1998, dans la cause *Comité d'initiative « Sauvons nos parcs » et consorts* (résumé *in* : SJ 1999 II 273,290, n^{os} 74 et 75) ; Manfrini (2005) ; Auer (2003) p. 9 ; Manfrini (2001) ; Vernet (1999) ; Tanquerel (1998a) ; Manfrini (1996a) ; Tanquerel (1988) p. 340-341.

1161 ZBl 2006 478, consid. 2.1 (TF, 1.06.2005) ; ATF 131/2005 I 91, consid. 2, *Munizipalgemeinde Ausserbinn* ; ZBl 2004 157, consid. 2.2 (TF, 16.05.2003) ; ATF 129/2003 I 313, consid. 5.2, *Commune municipale de N.* ; SJ 2003 199, consid. 2.1, *Ville de Genève* (TF, 28.10.2002). Voir aussi *supra* n° 96 et les références citées.

d'une compétence communale exclusive. L'initiative municipale ne doit donc pas nécessairement concerner une attribution communale exclusive.

676. Si, en cas de compétences parallèles entre le canton et la commune, le Conseil municipal peut adopter une délibération sujette au référendum, il n'existe *a priori* aucun motif d'exclure l'initiative. Le législateur a, en effet, choisi, lors de l'adoption de l'article 36 LAC, quels thèmes méritaient de pouvoir faire l'objet d'une initiative.

677. S'agissant des initiatives cantonales qui concernent des compétences fédérales et cantonales, le Tribunal fédéral n'exige au demeurant pas une compétence exclusive du canton afin qu'une initiative soit recevable[1162]. Une initiative est ainsi admissible lorsqu'elle contraint les autorités cantonales à intervenir dans un certain sens, dans le cadre de leurs possibilités juridiques et politiques[1163], solution applicable *mutatis mutandis* au niveau municipal[1164].

678. Cependant, lorsque les attributions de l'autorité requise sont limitées, le texte de l'initiative ne saurait laisser entendre que l'initiative populaire municipale a une portée pratique importante[1165]. Cela risquerait en effet de tromper les signataires d'une initiative et les électeurs[1166].

1162 Voir en dernier lieu ZBl 2002 529 (TF, 11.01.2001). Voir également *infra* n° 1072 et les références citées.

1163 Voir la note de Tanquerel *in* : RDAF 2003 I 371, p. 373.

1164 Voir aussi Zaugg (1983) p. 320.

1165 Manfrini (1986b) p. 26-27.

1166 Manfrini (1986b) p. 26-27.

Chapitre 6 : Les domaines d'application de l'initiative municipale

679. Les six objets énumérés exhaustivement à l'article 36 LAC, soit la construction, la démolition et l'acquisition d'immeubles communaux (let. a), l'ouverture ou la suppression de rues ou de chemins communaux (let. b), les travaux d'utilité publique (let. c), les études d'aménagement du territoire communal (let. d), la constitution de fondations d'intérêt communal (let. e), ainsi que les activités sociales, culturelles, sportives et récréatives (let. f), concernent des domaines très variés. Les contours de chacun de ces objets ainsi que leurs liens avec les compétences communales et les attributions délibératives du Conseil municipal seront examinés dans ce chapitre.

I. La construction, la démolition et l'acquisition d'immeubles communaux

680. L'initiative municipale peut porter sur la construction, la démolition et l'acquisition d'immeubles communaux (art. 36, al. 1, let. a LAC). Cette disposition vise en premier lieu les compétences délibératives du Conseil municipal qui figurent aux lettres k, m et n de l'article 30, alinéa 1 LAC, soit l'achat et vente d'immeubles, la construction, transformation ou démolition d'immeubles ainsi que l'expropriation.

A. Un immeuble communal

1. Un immeuble

681. Dans le langage courant, la notion d'immeuble est aisée à définir. Il s'agit d'une bâtisse et de son terrain. Mais, dans le langage juridique, la notion est plus complexe et plus large.

a) Généralités

682. Les biens de l'Etat sont subdivisés en trois catégories : le domaine public, le patrimoine administratif et le patrimoine financier[1167]. Le domaine

[1167] Auer / Malinverni / Hottelier (2006 II) n° 617 ; Häfelin / Müller / Uhlmann (2006) n° 2326 ss ; Tschannen / Zimmerli (2005) p. 412 ; Bellanger (2004) p. 44 ss ; Hottelier (2002) p. 124 ; Jaag (1992) p. 146 ; Moor (1992) p. 253 ss ; Knapp (1991) n° 2880 ss ; Grisel (1984 II) p. 525 ss.

public est composé du domaine public naturel et artificiel[1168]. Le premier est constitué des choses sans maître qui servent à l'usage commun par nature (eaux publiques[1169], régions impropres à la culture, éboulis, etc., art. 664 CC)[1170]. Le second comprend les autres biens du domaine public, définis par le droit cantonal, qui servent à l'usage commun en vertu d'un acte d'affectation (routes, places, ponts, etc.)[1171]. Le patrimoine administratif est composé des biens qui appartiennent à l'Etat et qui sont affectés à l'accomplissement de tâches publiques (écoles, hôpitaux, musées, infrastructures administratives, etc.)[1172]. Le patrimoine financier est enfin un patrimoine que l'Etat acquiert et gère comme le ferait n'importe quel particulier[1173]. Il ne sert qu'indirectement à la réalisation d'une tâche publique, par sa valeur de capital ou pour son rendement[1174].

683. Pour tous ces biens de l'Etat, le concept de propriété est défini par le droit privé[1175]. La définition de l'immeuble contenue dans le Code civil peut ainsi être appliquée à l'interprétation de l'article 36, alinéa 1, lettre a LAC.

684. Par immeuble, il faut dès lors entendre un bien-fonds, un droit distinct et permanent immatriculé au registre foncier, une mine ou une part de copropriété d'immeuble (art. 655, al. 2 CC).

1168 JAAC 69/2005 n° 108, consid. 5.b.bb, p. 1349 (CRC, 2903.2005); SJ 2001 I 557, consid. 5.a, *Société romande des marchands forains (SRMF) et consorts* (TF, 8.06.2001); Bellanger (2004) p. 45; Hottelier (2002) p. 124; Moor (1992) p. 253; Grisel (1984 II) p. 526. Pour une étude récente sur l'utilisation du domaine public, voir François Bellanger / Thierry Tanquerel (éd.), *Le domaine public*, Genève, Zurich, Bâle, 2004.

1169 Sur la notion d'eaux publiques à Genève, voir SJ 2001 I 493, *République et Canton de Genève* (TF, 15.03.2001), avec note de François Bellanger; Michel Hottelier / Raphaël Martin, «Commentaire de l'arrêt du Tribunal fédéral, II[ème] Cour civile, 15.3.2001, République et canton de Genève c. Epoux X et Chambre civile de la Cour de justice du canton de Genève (cause 5.P.147/2000), Recours de droit public», *PJA* 2002 458; SJ 1995 616, *B. et autres* (CE, 28.11.1994).

1170 SJ 2001 I 557, consid. 5.a, *Société romande des marchands forains (SRMF) et consorts* (TF, 8.06.2001); Tschannen / Zimmerli (2005) p. 416; Bellanger (2004) p. 45-46; Hottelier (2002) p. 124; Moor (1992) p. 253; Grisel (1984 II) p. 526-527.

1171 SJ 2001 I 557, consid. 5.a, *Société romande des marchands forains (SRMF) et consorts* (TF, 8.06.2001); Tschannen / Zimmerli (2005) p. 416; Bellanger (2004) p. 45-46; Hottelier (2002) p. 124; Moor (1992) p. 253; Grisel (1984 II) p. 526-527.

1172 ATF 123/1997 I 78, consid. 3.a, *Werner Scherrer, Kurt Schreiber et Ruth Gerner*; Häfelin / Müller / Uhlmann (2006) n[os] 2332-2334; Tschannen / Zimmerli (2005) p. 414; Bellanger (2004) p. 44; Hottelier (2002) p. 126; Moor (1992) p. 321 ss; Knapp (1991) n° 2902. Voir aussi l'art. 62, al. 3 LGAF.

1173 Hottelier (2002) p. 128; Moor (1992) p. 325 ss; Knapp (1991) n° 2895. Voir aussi l'art. 62, al. 2 LGAF.

1174 SJ 1990 529, 551, n° 66, *Perrenoud* (CE, 12.06.1989); Häfelin / Müller / Uhlmann (2006) n° 2330; Tschannen / Zimmerli (2005) p. 413; Jaag (1992) p. 147.

1175 Häfelin / Müller / Uhlmann (2006) n° 2365; Tschannen / Zimmerli (2005) p. 418; Knapp (1991) n° 2905.

b) Les différents immeubles

685. Le bien-fonds est une surface de terrain qui a des limites déterminées de façon suffisante (art. 3, al. 2 ORF). Les constructions, c'est-à-dire tout ce qui est uni au fonds par les moyens de la technique, soit au-dessus, soit au-dessous du sol, sont comprises dans le bien-fonds (art. 667, al. 2 CC ; principe de l'accession)[1176].

686. Les droits distincts et permanents sont des servitudes immobilières susceptibles d'être constituées en droits distincts. Il s'agit du droit de superficie (art. 675 et 779 ss CC), du droit de source (art. 704 et 780 CC) et des autres servitudes mentionnées à l'article 781 CC[1177].

687. La mine est le droit d'exploiter techniquement un gisement donné[1178]. La notion de *mine* ne concerne pas le gisement proprement dit mais le droit d'exploitation, soit la concession[1179].

688. L'initiative peut par conséquent porter sur un immeuble au sens courant, soit un bâtiment ou une construction, ainsi que sur un bien-fonds, un droit distinct et permanent, notamment sur droit de superficie, une mine ou une part de copropriété.

c) Les immeubles affectés au domaine public

689. L'initiative municipale peut concerner des immeubles qui appartiennent au patrimoine financier, administratif ou au domaine public. L'affectation et la désaffectation d'un bien communal au domaine public artificiel doivent faire l'objet d'une loi formelle du Grand Conseil (art. 1, 10 et 11 LDP)[1180]. Nonobstant l'absence d'un acte d'affectation formel[1181], un bien-fonds peut cependant être assimilé, en raison de sa destination et de son caractère, à une dépendance du domaine public[1182].

1176 Steinauer (2002) p. 35-36 et p. 98.

1177 Steinauer (2002) p. 36. Les droits distincts et permanents ne sont pas des immeubles au sens strict, mais ils sont traités juridiquement comme tel, voir ATF 118/1992 II 115, consid. 2, *B*.

1178 Steinauer (2002) p. 40.

1179 Steinauer (2002) p. 40.

1180 Bellanger (2004) p. 46, n. 15 ; Hottelier (2002) p. 155. Sur la nécessité de l'acte d'affectation lui-même, voir Tanquerel (2004) p. 118. L'acte formel d'affectation étant rare en pratique, on peut se demander si la loi n'est pas devenue désuète sur ce point.

1181 Les actes d'acquisition du domaine public ne sont pas des actes d'affectation, Tanquerel (2004) p. 118.723

1182 ATF 97/1971 I 911, consid. 3.b, *Arnet et consorts* ; RDAF 2004 I 150, consid. 2, *O.P. et Société X.* (TA, 6.04.2004) ; ATA du 9 avril 2003 dans la cause A/1059/2001, *Commune de Lancy*, résumé par Thélin (2004) p. 141-142 ; Bellanger (2004) p. 46, n. 15. Voir encore Bussy / Rusconi (1996) p. 31, n° 2.6 ; Tanquerel (1988) p. 129, n. 72 et Grisel (1984 II) p. 539.

690. L'initiative municipale peut porter sur l'acquisition et l'affectation d'un bien au domaine public communal, car cette dernière s'effectue sur requête de la commune intéressée (art. 10, al. 1 LDP)[1183]. La commune dispose ainsi d'une compétence partagée avec les autorités cantonales qui laisse la place à une initiative municipale[1184]. Ce d'autant plus qu'il est admis qu'un bien puisse être intégré au domaine public en l'absence d'une loi du Grand Conseil (art. 1 et 10 LDP)[1185].

691. Une initiative peut également porter sur la désaffectation d'un bien communal du domaine public, nonobstant la compétence finale du Grand Conseil (art. 11 LDP). En effet, l'affectation au domaine public communal s'effectue sur requête de la commune (art. 10, al. 1 LDP). En vertu du principe du parallélisme des formes, il en va de même pour une désaffectation. L'initiative municipale est donc recevable dans ces domaines, car la commune dispose d'une certaine compétence[1186].

692. Une construction, une transformation ou une démolition d'un ouvrage sur le domaine public communal peut également faire l'objet d'une initiative. Il faut toutefois réserver les répartitions spécifiques des compétences entre le canton et les communes qui existent dans le domaine des voies publiques et qui seront étudiées dans une prochaine section de ce chapitre[1187].

2. *Un immeuble communal*

693. La notion d'*immeuble communal* n'implique pas nécessairement un immeuble qui soit propriété de la commune. Si une initiative peut demander au Conseil municipal d'acquérir un immeuble (art. 36, al. 1, let. a LAC), elle doit aussi pouvoir porter sur un objet dont la commune n'est pas (encore)

1183 Hottelier (2002) p. 155.

1184 Voir *supra* n° 674 ss.

1185 ATF 97/1971 I 911, consid. 3.b, *Arnet et consorts* ; RDAF 2004 I 150, consid. 2, *O.P. et Société X.* (TA, 6.04.2004) ; ATA du 9 avril 2003 dans la cause A/1059/2001, *Commune de Lancy*, résumé par Thélin (2004) p. 141-142 ; Bellanger (2004) p. 46, n. 15. C'est le cas de la plaine de Plainpalais en Ville de Genève, voir l'Arrêt TF du 27 janvier 1987 dans la cause P.610/85, *Ville de Genève* cité par Bellanger (2004) p. 46, n. 15 et rés. *in* : SJ 1988 289, 301 n° 48. Sur l'appartenance de la plaine de Plainpalais au domaine public, voir aussi ACE du 3 juillet 1996 dans la cause *M.*, consid. 1.a et ACE du 12 décembre 1994 dans la cause *Association professionnelle des brocanteurs genevois*, consid. 1.a. Voir encore Bussy / Rusconi (1996) p. 31, n° 2.6 ; Tanquerel (1988) p. 129, n. 72 ; Grisel (1984 II) p. 539.

1186 Voir *supra* n° 674 ss.

1187 Voir *infra* n° 723 ss.

propriétaire[1188]. L'initiative doit toutefois concerner un immeuble situé sur le territoire de la commune.

B. La construction d'un immeuble communal

694. A Genève, la notion de construction est définie largement à l'article 1, alinéa 1 LCI et aux articles 1 et 1A RALCI. Seuls les simples travaux d'entretien qui ne modifient pas, même partiellement, le volume, l'architecture, la couleur, l'implantation, la distribution ou la destination d'une installation ne sont pas considérés comme des constructions et soustraits à autorisation[1189].

695. La notion de construction de l'article 36, alinéa 1, lettre a LAC est plus étendue que cette définition. En application du principe *qui peut le plus peut le moins*, de simples travaux d'entretien d'un immeuble communal doivent pouvoir être demandés par une initiative municipale, pour autant qu'ils soient d'une certaine importance afin de relever d'une compétence délibérative du Conseil municipal.

696. Les travaux de construction doivent impérativement porter sur un immeuble dont la commune est propriétaire, car celle-ci ne dispose pas la compétence d'ordonner ou d'effectuer des travaux sur un immeuble d'un tiers[1190].

697. Pour le surplus, la commune reste entièrement soumise à la procédure d'autorisation de construire, tant du point de vue formel que matériel[1191]. L'effet contraignant de l'initiative n'existe ainsi qu'envers les autorités communales[1192]. Il est possible qu'une initiative municipale demande à la commune de construire un immeuble, mais qu'il soit impossible d'obtenir une autorisation de construire par la suite. Cela n'implique pas nécessairement son invalidation, car celle-ci peut également solliciter une modification de la planification cantonale susceptible de permettre la réalisation de la construction réclamée[1193].

1188 Tanquerel (1988) p. 327.

1189 Tanquerel (1988) p. 307-308. Sur la définition de construction soumise à autorisation, voir aussi RDAF 1993 53, consid. 2, *M. E.* (TF, 17.02.1992) ; SJ 2000 II 429, 437, n° 33, *C.* (TA, 31.08.1999) ; SJ 1991 497, 514, n° 42, *Contardi* (TA, 12.09.1990) ; SJ 1989 401, 403, *Brouze* (TA, 17.02.1988).

1190 Seul le département des constructions et des technologies de l'information peut ordonner de tels travaux (art. 121 et 129, let. e LCI).

1191 Notamment la réglementation et les procédures de la LCI, du RALCI (ou de la LDTR en cas de rénovation) ou encore respecter les différentes zones de la LaLAT.

1192 Tanquerel (1988) p. 327.

1193 Voir *infra* n° 849 ss.

698. Depuis 1981, plusieurs initiatives municipales ont porté sur une rénovation ou une construction d'immeubles communaux[1194]. Les mesures de rénovation ou de construction souhaitées ont été formulées en termes généraux et aucun problème de validité ne s'est posé pour les volets qui concernaient la construction, la transformation, ou la rénovation des immeubles communaux.

699. Relevons que deux initiatives, lancées dans les communes de Plan-les-Ouates[1195] et de Cartigny[1196], se sont rapprochées d'un *référendum constructif* – inconnu en droit genevois. Les initiants ont ainsi employé le droit d'initiative afin de proposer une modification d'un projet communal qui avait déjà été accepté par le Conseil municipal, contre lequel ils avaient également lancé un référendum.

C. La démolition d'un immeuble communal

700. Selon le langage courant, la démolition est l'action de défaire ou de démolir une construction. L'initiative est toutefois limitée aux biens-fonds qui sont propriétés de la commune.

D. L'acquisition d'un immeuble communal

701. L'acquisition d'un immeuble communal est envisageable par plusieurs moyens de droit privé ou public. Les initiants peuvent préciser dans leur texte quel moyen doit être employé, mais ils ne sauraient y être contraints.

1194 Voir l'initiative « pour la remise en état du quartier des Grottes » – lancées en 1982 en Ville de Genève et refusée la même année par le corps électoral (ROLG 1982 p. 453 et 465 ; pour une analyse du mouvement de quartier qui a lancé cette initiative, voir Giraux (1993) p. 8228 ss et Auer / Lévy (1986) –, de l'initiative « pour la construction de 300 logements et la réhabilitation de 100 logements » – lancée en 1982 en Ville de Genève et acceptée par le corps électoral en 1983 (ROLG 1983 p. 310 et p. 360) –, de l'initiative « pour la construction d'une salle polyvalente adaptée aux besoins de la population » – lancée en 1984 dans la commune de Genthod et refusée la même année par les électeurs –, de l'initiative « pour la construction d'un groupe scolaire dit ‹ Grand Soleil › » – lancée en 1985 dans la commune de Plan-les-Ouates et déclarée nulle par le Conseil d'Etat en raison d'une violation des règles de forme lors de la récolte des signatures (voir *infra* n° 930) –, de l'initiative « pour l'extension du bâtiment scolaire de Cartigny » – lancée en 1987 et acceptée par le corps électoral en 1988 –, de l'initiative « pour la sauvegarde de l'Alhambra et la construction de logements bon marché » – lancée en 1989 en Ville de Genève et, curieusement, jamais soumise au vote –, de l'initiative « pour la réalisation d'un complexe communal dans la commune de Genthod » – lancée en 1989 et acceptée par les électeurs en 1990 –, ainsi que de l'initiative « pour une rénovation de la ferme Gallay sans salle du Conseil en annexe » – lancée en 2001 à Cartigny et acceptée par le Conseil municipal en 2002.

1195 Il s'agit de l'initiative « pour la construction d'un groupe scolaire dit ‹ Grand Soleil › » – lancée en 1985 dans la commune de Plan-les-Ouates et déclarée nulle par le Conseil d'Etat en raison d'une violation des règles de formes lors de la récolte des signatures.

1196 Il s'agit de l'initiative « pour une rénovation de la ferme Gallay sans salle du Conseil en annexe » – lancée en 2001 à Cartigny et acceptée par le Conseil municipal en 2002.

702. L'*acquisition* est ainsi réalisable au moyen d'un achat, d'un échange, de la création d'une servitude, d'une donation ou d'un legs (moyens de droit privé), d'un emploi du droit de préemption et d'expropriation ainsi que par une demande de concession (moyens de droit public).

1. L'achat

703. L'achat, qui figure à l'article 30, alinéa 1, lettre k LAC, est un moyen d'acquisition d'un immeuble communal. Il peut porter sur tout immeuble situé sur le territoire de la commune. Il s'agira de conclure un contrat de vente immobilière avec le propriétaire du bien (art. 216 ss CO).

704. Une initiative visant ce type d'acquisition n'est envisageable que si le propriétaire de l'immeuble est disposé à céder son bien. Si la commune jouit d'une légitimé populaire afin d'entamer des négociations suite au vote d'une initiative, elle ne possède cependant aucun droit à obtenir la cession de l'immeuble.

2. L'échange

705. L'échange est une forme d'acquisition d'un immeuble communal, car les règles de la vente s'appliquent au contrat d'échange (art. 237 CO). Il entre ainsi dans l'objet de l'initiative délimité par les articles 36, alinéa 1, lettre a et 30, alinéa 1, lettre k LAC. L'initiative municipale peut donc proposer l'échange d'un immeuble qui appartient à la commune contre un immeuble situé sur le territoire municipal. Cette transaction ne sera toutefois envisageable qu'avec le concours du propriétaire du bien convoité.

3. Les servitudes

706. Nous avons vu que les servitudes peuvent, à certaines conditions, être considérées comme des immeubles[1197]. Elles sont dès lors susceptibles de faire l'objet d'une initiative, car elles relèvent également des attributions délibératives du Conseil municipal (art. 30, al. 1, let. k LAC).

707. Le Conseil municipal peut partiellement transférer cette compétence à l'exécutif communal (art. 30, al. 1, let. k, ch. 3 LAC)[1198]. Un tel transfert ne s'oppose pas à toute initiative municipale. En application du principe de parallélisme des formes, le Conseil municipal peut en effet adopter une délibération (art. 30, al. 1, let. k LAC) afin d'annuler sa délégation.

1197 Voir *supra* n° 686.

1198 Sur la portée et les limites de cette délégation, voir MGC 1997 VI 6088 et MGC 1998 III 2231.

708. Contrairement à l'article 30, alinéa 1, lettre k LAC, l'initiative ne saurait concerner toutes les servitudes du Code civil. Seules celles qui sont assimilables à des immeubles (art. 655, al. 1, ch. 2 CC) sont envisageables. Parmi celles-ci, le droit de superficie (art. 675 et 779 ss CC) peut être particulièrement intéressant, car il permet aux pouvoirs publics de mener une politique foncière active[1199].

4. La donation ou le legs

709. L'acceptation d'une donation, respectivement d'un legs, d'un immeuble situé sur le territoire de la commune est un mode d'acquisition d'un immeuble municipal, dans la mesure où la commune devient propriétaire du bien cédé à titre gratuit. Si une telle initiative est comprise dans l'article 36, alinéa 1, lettre a LAC, sa mise en œuvre au moyen d'une délibération du Conseil municipal est plus problématique.

710. D'après l'article 48, lettre i LAC, l'exécutif municipal est chargé d'accepter les donations ou les legs faits avec ou sans destination, s'ils ne contiennent ni charge ni condition ou ne consistent qu'en biens meubles. Selon l'article 30, alinéa 1, lettre j LAC, le Conseil municipal délibère sur l'acceptation des donations et des legs à la commune avec ou sans destination, mais avec charges et conditions, sous réserve de l'article 48, lettre i LAC. Il existe ainsi des attributions partagées entre l'exécutif et le Conseil municipal. Le renvoi à l'article 48, lettre i LAC qui figure à l'article 30, alinéa 1, lettre j LAC limite la compétence du Conseil municipal aux cas qui ne sont pas mentionnés à l'article 48, lettre i LAC[1200]. L'article 48, lettre i *ab initio* LAC concerne ainsi les immeubles, car la dernière partie de cette norme vise spécifiquement les meubles[1201]. C'est donc l'exécutif municipal qui est compétent pour accepter ou refuser une donation ou un legs d'un immeuble sans charge ni condition.

711. Pour les immeubles avec charge ou condition, la situation est équivoque. La LAC ne les mentionne ni à l'article 48, lettre i, ni à l'article 30, ali-

---

1199 Voir Heinz Aemisegger / Rudolf Stüdeli / Claude Yerly, *Le droit de superficie, un moyen pour les pouvoirs publics de mener une politique foncière active*, Berne, 1985. Voir également Stéphane Cuennet / Philippe Favarger / Philippe Thalmann, *La politique du logement*, Lausanne, 2002, p. 17.

1200 Tanquerel (1997) p. 14.

1201 Sur les questions posées par une initiative municipale qui vise à accepter une donation d'un meuble, voir l'initiative « le Bisous de 7 tonnes » lancée en 1996 en Ville de Genève et refusée par le corps électoral en 1998 (ROLG 1998 p. 324-325 et p. 594). Nonobstant la compétence exclusive de l'exécutif municipal afin d'accepter le don d'un meuble – en l'occurrence une statue – l'initiative a été considérée comme recevable. La statue devant être fixée au sol, soit intégrée à un immeuble, et son don étant accompagné d'une charge, son acceptation a été considérée comme relevant de la compétence du Conseil municipal.

néa 1, lettre j. Le but du législateur était de ne pas appeler le Conseil municipal à se prononcer sur le refus des donations et legs avec charges et conditions par souci de discrétion[1202]. Il convient dès lors d'interpréter l'article 30, alinéa 1, lettre j LAC en lien avec l'article 48, lettre i LAC. L'exécutif municipal peut donc refuser seul la donation ou le legs d'un immeuble avec charges ou conditions. S'il entend l'accepter, il doit soumettre l'objet au Conseil municipal. Ce dernier peut alors refuser ou accepter la donation ou le legs de l'immeuble avec charges ou conditions. Il faut relever que l'exécutif municipal ayant déjà examiné le dossier, un refus du Conseil municipal demeure théorique. Toutefois, l'absence de compétence exclusive de l'exécutif municipal en la matière permet d'envisager une initiative municipale.

712. L'initiative municipale peut donc porter sur l'acceptation ou le refus d'une donation ou d'un legs d'un immeuble avec charges ou conditions. Par contre, l'acceptation d'une donation ou d'un legs sans charges ou conditions est exclue de l'objet de l'initiative, car le Conseil municipal ne peut pas adopter de délibération. Il est dès lors fort peu probable qu'une initiative porte sur l'acceptation d'une donation d'un immeuble.

5. La préemption

713. La commune du lieu de situation bénéficie d'un droit de préemption sur tout immeuble propriété de l'Etat dont la vente ne sert pas un but d'intérêt public ou général (art. 35, al. 1 LAC), sur les immeubles classés lorsque leur propriétaire entend les aliéner à titre onéreux (art. 24 LPMNS), sur les biens-fonds compris dans une zone de développement affectée à l'équipement public (art. 30A, al. 2 LaLAT), sur les biens-fonds qui font l'objet d'une modification des limites de zones – au sens de la LaLAT – ainsi que sur les biens-fonds sis en zone de développement – au sens de la LGZD – qui peuvent être affectés à la construction de logements (art. 3, al 1 LGL)[1203]. A noter que ce dernier droit ne peut s'exercer qu'aux fins de construction de logements au sens de la LGL (art. 3, al. 1 LGL)[1204]. La commune dispose en outre

1202 MGC 1984 I 1400, p. 1408, M. Micheli, rapporteur.

1203 Voir Maunoir (1999) p. 18. Ce droit de préemption est, selon le Tribunal fédéral, une disposition cantonale d'exécution de la LAT. Voir ATF 114/1988 Ia, 14, consid. 2.c, *G.* et la note de Michel *in* : DC 1989 65.

1204 Le droit de préemption, au sens de la LGL, ne peut pas être employé afin de conserver un bâtiment lorsque la construction d'un édifice d'habitation collective n'est qu'un élément secondaire ou accessoire de l'opération. Voir ATF 108/1982 Ia 188, *Ville de Genève*. Une commune ne peut pas non plus employer le droit de préemption afin d'acquérir une parcelle afin d'y construire un EMS (ATA du 9 novembre 2004 dans la cause A/811/2004, *Commune de X.* [ATA/876/2004]). Sur les conditions du droit de préemption, voir SJ 2005 I 545, *R.* (TF, 19.04.2005) ; RDAF 1992 51, *M. F.* (TF, 22.05.1991) ; SJ 1992 493, 522, n° 96, *G.* (TF, 3.06.1991) et n° 97, *B.* (TF, 06.03.1991) ; SJ 1999 II 273, 286, n° 57, *G.* (TA, 21.04.1998) et n° 58, *F.* (TA, 5.05.1998) ; SJ 1994 521, 531, n° 37, *Delcourt-Gonseth* (TA, 22.04.1993).

d'un droit d'emption sur les nouveaux immeubles lorsqu'elle intervient dans une opération de remembrement foncier comme propriétaire privé (art. 91, al. 1 de la loi sur le remembrement foncier urbain du 11 juin 1965[1205]).

714. L'utilisation d'un droit de préemption ou d'emption est un mode d'acquisition d'un immeuble. Ces droits peuvent dès lors faire l'objet d'une initiative municipale, car le Conseil municipal doit adopter une délibération pour les exercer (art. 30, al. 1, let. k et 35, al. 2 LAC).

715. La commune dispose cependant d'un bref délai – entre trente et nonante jours – afin de se prononcer sur l'exercice du droit de préemption. L'initiative municipale, qui n'a aucun effet anticipé[1206], risque ainsi d'être inefficace, voire inexécutable[1207], en raison de son délai de traitement qui ne peut guère être inférieur à un an.

716. Théoriquement, il est néanmoins envisageable de lancer une initiative municipale réclamant l'exercice du droit de préemption avant la conclusion de la vente. Certes, l'exercice du droit de préemption ne devrait pas intervenir avant la réalisation du cas de préemption[1208]. La jurisprudence admet toutefois une prise de position anticipée du Conseil municipal, mais il doit s'agir d'un cas individuel et concret et les éléments essentiels du contrat à conclure doivent être connus[1209]. Par contre, il n'est pas nécessaire que la collectivité publique dispose déjà d'un projet précis sur l'utilisation du fonds préempté[1210]. Au vu de ces conditions et de la durée de traitement d'une ini-

---

1205 RS/GE L 1 50. Pour une étude de cette loi, voir Martin Schwarz, *La loi genevoise sur l'assainissement foncier urbain du 11 janvier 1965 : examen de son fonctionnement et de sa constitutionnalité, notamment en ce qui concerne les atteintes à la propriété édictée pour réaliser des buts d'intérêt privé*, Genève, 1973.

1206 ATF du 22 mai 2007 dans la cause 1P.454/2006, consid. 2.2, *ASLOCA et consorts* ; ATF 101/1975 Ia, 354, consid. 2.f, *Chappuis et consorts* ; ATA du 29 octobre 1996 dans la cause A/887/1996-VG, consid. 5b, *Kesselring* (rés. *in* : SJ 1997 437, 450, n° 61, confirmé par Arrêt TF du 24 mars 1997 dans la cause 1P.679/1996, *Kesselring et Comité d'initiative pour la sculpture « Le Bisou de 7 tonnes »*) ; ACE du 15 décembre 1999 dans la cause *John Perret*, consid. 4.b-c ; Thalmann (2000) p. 155 ; Tschannen (1995) p. 121 et p. 469 ; Manfrini (1987) p. 48 et p. 52 ; Brandt (1982) p. 300 ; Kölz (1982) p. 36-37.

1207 Sur la condition d'exécutabilité, voir *infra* n° 1079 ss.

1208 ACE du 22 décembre 1986 dans la cause *Comité référendaire et d'initiative pour le château de Tournay et René Brunner*, consid. 5.c. Dans cet arrêté, le Conseil d'Etat avait estimé que même la renonciation anticipée à l'exercice d'un droit de préemption était envisageable. Postérieurement, il a cependant précisé qu'il n'était pas concevable de saisir le Conseil municipal d'un projet de délibération tendant à ne pas modifier un état de choses existant ou à ne pas renouveler un état de choses limité dans le temps, soit notamment à ne pas exercer un droit de préemption : ACE du 14 octobre 1987 dans la cause *R. et Parti socialiste de Veyrier*, consid. 9.c *in fine* (rés. *in* : SJ 1988 289, 291, n° 3).

1209 ACE du 22 décembre 1986 dans la cause *Comité référendaire et d'initiative pour le château de Tournay et René Brunner*, consid. 5.c.

1210 SJ 2000 II 429, 437, n° 35, *P.* (TF, 9.02.1999) ; RDAF 1992 51, consid. 3.b, *M. F.* (TF, 22.05.1991).

tiative, une demande qui vise l'exercice d'un droit de préemption communal demeure donc, sans être exclue, difficilement imaginable.

6. L'expropriation formelle

717. Une commune peut exproprier les terrains nécessaires à la construction d'ensembles de logements d'utilité publique (art. 6 et 7 LGL) ainsi que les droits réels immobiliers, notamment le droit de propriété, lorsqu'il existe un cas d'utilité publique afin d'entreprendre des travaux ou des opérations d'aménagement qui sont dans l'intérêt de la commune (art. 1 LEx).

718. L'expropriation formelle est un acte de droit public qui a pour but le transfert à l'expropriant de la propriété d'un bien en vue de la réalisation d'un ouvrage de caractère public contre paiement d'une pleine indemnité et selon une procédure fixée par la loi[1211]. Il s'agit donc d'une acquisition d'un immeuble au sens de l'article 36, alinéa 1, lettre a LAC[1212].

719. L'expropriation doit notamment être mise en œuvre au moyen d'une délibération du Conseil municipal (art. 30, al. 1, let. n LAC). Une initiative municipale peut ainsi solliciter une expropriation formelle pour cause d'utilité publique[1213]. La procédure ordinaire d'expropriation devra cependant être respectée et les conditions de fond devront être remplies. L'acceptation de l'initiative par le corps électoral ne suffira en particulier pas pour démontrer la cause d'utilité publique, qui devra être déterminée selon les critères habituels[1214].

720. Suite à la délibération du Conseil municipal, le projet d'expropriation est soumis à la procédure cantonale d'expropriation qui a déjà été présentée[1215]. Le Grand Conseil devra notamment adopter une loi constant l'utilité publique (art. 6, al. 2 Cst. ; art. 3, al. 1, let. a LEx) et le Conseil d'Etat un arrêté d'expropriation (art. 30 LEx), qui ne seront bien entendu pas liées par le vote du corps électoral communal.

721. En 2002, une initiative « pour la réalisation du ‹ lac des Vernes › » a été lancée dans la commune de Meyrin. Acceptée en 2004, cette initiative proposait notamment de faire déclarer d'utilité publique un projet de rétention

---

1211 Auer / Malinverni / Hottelier (2006 II) n° 860 ; Häfelin / Müller / Uhlmann (2006) n° 2069 ; Tschannen / Zimmerli (2005) p. 547 ; Mahon *in* : Aubert / Mahon (2003) p. 229 ; Zen-Ruffinen / Guy-Ecabert (2001) p. 441 ; Moor (1992) p. 399 ; Knapp (1991) n° 2274 ; Grisel (1984 II) p. 716.

1212 Manfrini / Wisard (2005) p. 2.

1213 Manfrini / Wisard (2005) p. 2.

1214 Sur ces critères, voir notamment Auer / Malinverni / Hottelier (2006 II) n° 863 ; Häfelin / Müller / Uhlmann (2006) n°s 2098-2101 ; Mahon *in* : Aubert / Mahon (2003) p. 226-227 ; Moor (1992) p. 402-403 ; Knapp (1991) n° 2276.

1215 Voir *supra* n° 534.

des eaux pluviales à ciel ouvert et d'acquérir, par voie d'expropriation, trois parcelles, nécessaires à la réalisation du projet, situées sur la commune. Sa recevabilité n'a, à juste titre, pas été mise en doute et sa mise en œuvre suit actuellement la procédure ordinaire d'expropriation[1216].

7. La demande de concession

722. Une mine étant un immeuble au sens de l'article 36, alinéa 1, lettre a LAC, une initiative peut viser son acquisition. Celle-ci peut être effectuée au moyen des différents instruments que nous venons de présenter ou par une demande de concession pour l'exploitation d'une mine (art. 1 ss de la loi sur les mines du 8 mai 1940[1217]).

II. L'ouverture ou la suppression de rues ou de chemins communaux

723. Le droit d'initiative peut s'exercer sur l'ouverture ou la suppression de rues ou de chemins communaux (art. 36, al. 1, let. b LAC). Le pendant de cette disposition figure à l'article 30, alinéa 1, lettre m LAC. *A priori*, cet objet ne semble guère poser de problème.

724. Il existe cependant des compétences parallèles enchevêtrées entre les autorités cantonales et communales en matière de construction et de réglementation du trafic sur les voies de communication. Cette dualité a posé des problèmes pratiques lors du traitement de l'initiative municipale « pour l'extension des zones piétonnes de la Vieille-Ville et des Rues-Basses ». Lancée en 1984, cette initiative demandait l'adoption d'une réglementation du trafic dans une partie de la Ville de Genève. Elle a été invalidée par le Conseil d'Etat en 1985[1218]. Invalidation qui a été confirmé par le Tribunal fédéral, qui a indiqué que les communes genevoises ne disposaient d'aucune compétence pour adopter des mesures relevant de la réglementation du trafic[1219].

725. Dans ce domaine, les difficultés d'interprétation découlent essentiellement de la répartition des compétences entre le canton et les communes.

1216 Voir notamment la mise à l'enquête publique publiée dans la FAO du 24 juin 2005 et la loi de déclaration d'utilité publique adoptée le 23 juin 2006 par le Grand Conseil (PL 9813-A; voir FAO du 3 juillet 2006). La conformiét au droit supérieur de la clause d'utilité publique contenue dans cette loi a ensuite été confirmée par le Tribunal administratif: ATA du 6 février 2007 dans la cause A/2800/2006-GC, *Simone Excoffier* (ATA/51/2007).

1217 RS/GE L 305.

1218 ACE du 13 février 1985 dans la cause *Ville de Genève*; se basant sur Knapp (1984).

1219 Arrêt TF du 20 novembre 1985 dans la cause P 191/85, *Ville de Genève*.

Afin d'étudier la portée de l'initiative municipale sur l'ouverture ou la suppression des rues ou des chemins communaux (C.-F.), il convient dès lors préalablement de définir ces notions (A.) et de déterminer quelles sont les compétences respectives de la Confédération, des cantons et des communes genevoises (B.).

A. La définition des rues ou des chemins communaux

726. Les voies publiques communales sont formées des voies non classées comme voies publiques cantonales qui n'appartiennent pas à des propriétaires privés (art. 4, al. 3 LRoutes). Elles sont subdivisées en routes communales principales et secondaires (art. 4, al. 3 *in fine* LRoutes). Les voies publiques cantonales comprennent les routes nationales et cantonales qui figurent sur une carte annexée à la loi (art. 4, al. 2 LRoutes), qui a valeur légale[1220]. Les voies publiques cantonales et communales font partie du domaine public (art. 1, let. a LDP).

727. Conformément à la délégation contenue à l'article 4, alinéa 4 LRoutes, le Conseil d'Etat a établi par voie réglementaire la liste des voies publiques cantonales et communales[1221]. Il n'existe aucune définition générale et abstraite des voies publiques communales. Afin de déterminer la nature d'une voie publique dans le canton de Genève, il convient de consulter la carte annexée à la loi sur les routes (art. 96, al. 2 LRoutes) ainsi que le règlement concernant la classification des voies publiques (art. 4 RCVP). Ce règlement n'a qu'une valeur déclarative, car il ne fait que reprendre le classement porté sur la carte[1222]. A noter que les voies publiques situées sur le territoire de la Ville de Genève sont toutes des voies publiques communales.

728. L'article 36, alinéa 1, lettre b LAC mentionne les rues ou les chemins communaux, mais non les routes, les quais, les ponts, les places ou encore les tunnels, notions qui sont néanmoins comprises dans celle de voies publiques[1223]. Le Conseil municipal dispose pourtant d'une attribution étendue à l'ouverture ou la suppression de voies publiques communales (art. 30, al. 1, let. m LAC). Faut-il dès lors y voir une limite de l'initiative aux seuls rues ou chemins ?

729. L'initiative municipale peut porter sur l'ouverture ou la suppression de toutes les voies publiques communales. Les notions de rues et de chemins

1220 Tanquerel (1988) p. 294 et p. 296 ss.

1221 Voir le RCVP.

1222 Tanquerel (1988) p. 295.

1223 Voir à titre d'exemple l'art. 4, al. 2, let. b LRoutes.

communaux doivent en effet être interprétées extensivement[1224]. La différence de vocabulaire qui existe entre les articles 30, alinéa 1, lettre m et 36, alinéa 1, lettre b LAC a en outre une explication historique.

730. Lors de l'introduction de l'initiative municipale, l'article 27, lettre j aLAC/1954 mentionnait l'ouverture ou la suppression de chemins ou de rues et non de voies publiques. En 1998, le législateur a adopté, sur proposition du Conseil d'Etat[1225], la version actuelle de l'article 30, alinéa 1, lettre m LAC[1226] afin d'unifier la terminologie entre la LAC et la LRoutes[1227]. Cette novelle n'a entraîné aucune modification matérielle. Les *chemins et les routes communales* mentionnés à l'article 36, alinéa 1, lettre b LAC sont ainsi des synonymes des *voies publiques* qui figurent à l'article 30, alinéa 1, lettre m LAC.

731. La législation cantonale ne contient aucune définition de la *voie publique*, notion plus restreinte que celle du domaine public[1228]. Cette notion, qui figure à l'article 1, alinéa 1 LCR, est d'ailleurs pratiquement inconnue de la législation routière suisse qui emploie généralement le concept de *route*[1229].

732. Les *routes* publiques sont des voies de communication utilisées par des véhicules automobiles, des véhicules sans moteur ou des piétons ou d'autres usagers, notamment des cavaliers[1230], qui ne servent pas exclusivement à un usage privé (art. 1, al. 1 et 2 LCR)[1231].

733. D'après le Conseil d'Etat, on ne saurait employer la notion de route publique qui figure dans la LCR, trop extensive, pour qualifier une portion du domaine public de voie publique au sens de la LRoutes. Il préconise comme critère de qualification l'ouverture – même partielle – à la circulation[1232].

734. La définition de la LCR doit toutefois pouvoir être employée afin de déterminer la portée de la notion de rues et de chemins pour les initiatives municipales. L'initiative ne doit en effet pas nécessairement concerner une voie publique au sens de la LRoutes. Il convient cependant de réserver le caractère public de la voie publique, qui est interprété de manière très large par la jurisprudence[1233]. La propriété privée ou publique de la route n'est ainsi,

1224 Voir *supra* n° 632 ss.

1225 MGC 1997 VI 6088.

1226 MGC 1998 III 2231. Cette modification est entrée en vigueur le 1er juillet 1998, ROLG 1998 p. 361.

1227 MGC 1998 III 2231, p. 2232, M. Spinucci, rapporteur ; MGC 1997 VI 6088, p. 6094.

1228 SJ 1992 493, 522, n° 98, *Rumba* (CE, 29.05.1991) ; Hottelier (2002) p. 148. Voir aussi l'art. 1 LRoutes. Pour une définition du domaine public, voir *supra* n° 682.

1229 Bussy / Rusconi (1996) p. 29, n° 2.1.

1230 Schaffhauser (2002) p. 100-101 ; Bussy / Rusconi (1996), p. 26, n° 1.3.2.

1231 Sur cette notion, voir JAAC 62/1998 n° 51 p. 487 (DFJP, 5.08.1997).

1232 SJ 1992 493, 522, n° 98, *Rumba* (CE, 29.05.1991).

1233 Schaffhauser (2002) p. 98 ; Bussy / Rusconi (1996) p. 29, n° 2.3.

selon le Tribunal fédéral, pas déterminante pour la notion qui découle de la LCR[1234]. Or, la propriété publique de la route est décisive pour l'initiative municipale[1235], car la commune ne dispose pas de compétence afin d'entreprendre ou d'ordonner des aménagements sur des lieux privés.

735. L'initiative municipale peut ainsi porter sur une voie publique communale, soit sur toute aire de circulation qui est employée par des véhicules automobiles, des véhicules sans moteur, des piétons ou des cavaliers[1236]. Celle-ci ne doit pas exclusivement servir à l'usage privé et doit être – ou devenir – propriété de la commune. L'initiative peut en outre concerner une route, une rue ou un chemin au sens commun, mais également une place[1237], un chemin pédestre[1238] ou équestre ainsi qu'un itinéraire cycliste. En revanche, une initiative municipale au sens de l'article 36, alinéa 1, lettre b LAC ne peut pas porter ni sur une voie publique cantonale[1239], ni sur une route nationale.

B. La répartition des compétences en matière de voies de circulation

736. En matière de circulation, la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons figure aux articles 3 et 82 ss Cst. ainsi qu'à l'article 3 LCR. La Confédération s'est essentiellement vue attribuer le droit de légiférer sur les conditions d'admission à la circulation des véhicules automobiles, des cycles et de leurs conducteurs, sur les règles de la circulation, sur la signalisation routière, ainsi que sur l'ouverture des routes de grand transit aux automobiles et aux cycles[1240]. Elle dispose enfin d'un pouvoir de surveillance général sur les cantons dans le domaine de la circulation routière[1241].

1234 ATF 104/1978 IV 105, consid. 3, *N*. Voir aussi PKG 2002 183 (TA/GR, 24.04.2002) ; Schaffhauser (2002) p. 98.

1235 En revanche, l'acquisition des terrains nécessaires à la construction d'une voie publique peut être demandée à la commune.

1236 Il n'est pas nécessaire que les trois groupes puissent utiliser cette voie. L'un d'eux suffit. Dans ce sens, Bussy / Rusconi (1996) p. 29, n° 2.2. Cette liste n'est pas exhaustive et tous les autres usagers de la route au sens de l'art. 1, al. 2 LCR peuvent y être ajoutés. Pour des exemples, Schaffhauser (2002) p. 100-101 ; Bussy / Rusconi (1996), p. 26, n° 1.3.2.

1237 Manfrini (1987) p. 28.

1238 Notamment au sens de la LaLCPR. Voir *supra* n° 460.

1239 Knapp (1982) n° 16.

1240 Bussy / Rusconi (1996) p. 49-50, n° 2.1. Voir aussi Tschannen / Zimmerli (2005) p. 443 ; Schaffhauser (2002) p. 29 ss ; Ruch (2001) n° 15 ss ; Moor (1992) p. 276 ; Knapp (1991) n° 2277 ss ; Lendi (1987) n° 2.

1241 Voir JAAC 69/2005 n° 1, p. 18 ss (OFJ, 31.08.2004).

1. Aperçu de la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons

737. Les routes nationales relèvent principalement de la compétence de la Confédération (art. 83 Cst.) alors que la construction de routes cantonales est une attribution cantonale[1242].

738. La législation sur la circulation routière est adoptée par la Confédération (art. 82, al. 1 Cst.). Il ne s'agit pas d'une compétence exclusive[1243], comme le démontre l'article 3, alinéa 1 LCR. Les cantons, ou les communes sur délégation, peuvent interdire, restreindre ou régler la circulation sur certaines routes (art. 3, al. 2 LCR). Ils ont en particulier la faculté de restreindre ou d'interdire la circulation pour les routes qui ne sont pas ouvertes au grand transit (art. 3, al. 3 LCR)[1244]. La détermination de ces derniers axes est cependant une compétence fédérale (art. 82, al. 2 Cst.)[1245]. En revanche, un canton ne peut pas interdire toute circulation routière sur son territoire[1246], même temporairement[1247].

739. Les cantons, ou les communes sur délégation, peuvent également adopter des mesures de réglementation locale du trafic nécessaires à la protection des habitants – ou d'autres personnes touchées de manière comparable – contre le bruit et la pollution de l'air, à l'élimination des inégalités qui frappent les personnes handicapées, pour assurer la sécurité, pour faciliter ou régler la circulation, à la préservation de la structure de la route, ainsi que pour la satisfaction d'autres exigences imposées par les conditions locales (art. 3, al. 4 LCR)[1248]. Il s'agit de restrictions dites fonctionnelles[1249] qui ont une grande importance pratique.

1242 Knapp (1991) n° 2982.

1243 Aubert *in* : Aubert / Mahon (2003) p. 656 ; Lendi (1987) n° 3 ; *contra* Schaffhauser (2002a) n° 2.

1244 Sur les conditions et la casuistique des interdictions basées sur l'art. 3, al. 3 LCR, voir Schaffhauser (2002) p. 41 ss ; Bussy / Rusconi (1996) p. 52 ss.

1245 Une ordonnance concernant les routes de grand transit du 18 décembre 1991 (RS 741.272) a ainsi été adoptée sur la base de l'art. 2, al. 1, let. a et al. 3 LCR. Voir aussi l'art. 110 OSR. Sur la notion de route de grand transit, voir JAAC 51/1987 n° 51, p. 100 ss (CF, 25.02.1987).

1246 Lendi (1987) n° 6. Voir aussi ATF 104/1978 Ia 415, consid. 6.b, *Degen et consorts*.

1247 ATF 130/2004 I 134, consid. 3, *Walker*.

1248 Voir de manière générale Meier (1989). Sur les conditions et la casuistique de la réglementation locale du trafic fondée sur l'art. 3, al. 4 LCR, voir Schaffhauser (2002) p. 44 ss ; Bussy / Rusconi (1996) p. 55 ss.

1249 ATF 130/2004 I 134, consid. 3, *Walker* ; ATF 121/1995 I 334, consid. 6a, *Grünes Bündnis und Louis Chelbert* ; ZBl 2005 597, consid. 1 (TA/ZH, 23.06.2005) ; Tschannen / Zimmerli (2005) p. 444 ; Schaffhauser (2002) p. 44 ; Moor (1992) p. 276 ; Knapp (1991) n° 2985 ; Meier (1989) p. 40 ; Jaag (1986) p. 294 ; Manfrini (1986b) p. 8.

740. Seules les interdictions totales du trafic sont soumises à l'article 3, alinéa 3 LCR[1250]. Les autres restrictions, mêmes importantes, doivent respecter l'article 3, alinéa 4 LCR[1251]. La distinction entre une interdiction du trafic (art. 3, al. 3 LCR) et une restriction du trafic (art. 3, al. 4 LCR) doit s'effectuer au moyen d'un examen objectif de la mesure adoptée[1252].

2. *La répartition des compétences entre les communes et le canton à Genève*

741. A Genève, la construction des voies publiques cantonales est du ressort du canton (art. 17 LRoutes) et celles des voies publiques communales est de la compétence des communes (art. 22 LRoutes). La répartition des compétences est identique pour l'entretien des voies publiques (art. 19 et 25 LRoutes).

742. En principe, l'affectation d'une voie publique communale au domaine public municipal (art. 10 LDP), ainsi que sa désaffectation (art. 5, al. 2 LRoutes), nécessitent une loi formelle du Grand Conseil. Il existe, dès lors, des compétences partagées entre la commune et le canton dans le domaine de l'affectation et de la désaffectation des voies publiques communales[1253].

743. Les mesures de circulation fondées sur l'article 3, alinéa 3 ou 4 LCR relèvent de la compétence du département du territoire (art. 2, al. 1 LaLCR et 1 ReLaLCR), soit d'une autorité cantonale (art. 1, let. e ROAC). Il n'existe aucune attribution municipale en la matière, car aucune disposition cantonale ne la délègue aux communes (art. 3, al. 2 LCR *a contrario*)[1254]. A noter que le 27 octobre 2000, le Grand Conseil avait adopté un projet de loi afin d'attribuer des compétences aux communes dans l'adoption de mesures de circulation[1255], mais celui-ci été refusé par le corps électoral[1256].

744. Les modifications physiques de l'aménagement des voies publiques communales – construction d'un trottoir ou d'une piste cyclable par exemple –

1250 Sur la notion d'interdiction totale du trafic, voir JAAC 60/1996 nº 82, p. 736 (CF, 24.01.1996).

1251 JAAC 62/1998 nº 51, p. 489 (OFJ, 5.08.1997). A noter que l'instauration d'une zone limitée à 30 Km/h ne relève pas de l'art. 3, al. 4 LCR, mais exclusivement de l'art. 108 OSR. Voir Arrêt TF du 13 juillet 2006 dans la cause 2A.38/2006, *Politische Gemeinde St. Gallen*.

1252 JAAC 60/1996 nº 82, p. 735 (CF, 24.01.1996).

1253 Tanquerel (1988) p. 129.

1254 ACE du 14 octobre 1987 dans la cause *R. et Parti socialiste de Veyrier*, consid. 11.c (rés. *in* : SJ 1988 289, 291, nº 3) ; ACE du 13 février 1985 dans la cause *Ville de Genève*, consid. 8 ss, confirmé par Arrêt TF du 20 novembre 1985 dans la cause P 191/85, *Ville de Genève*, consid. 3.b ; Tanquerel (1988) p. 128-129 ; Manfrini (1986b) p. 11 ; Knapp (1984) p. 13-14.

1255 MGC 2000 IX 8049.

1256 ROLG 2001 p. 1219.

sont du ressort de la commune (art. 30, al. 1, let. m LAC, art. 22 et 31 LRoutes). En revanche, tous les aménagements de la circulation proprement dits, basés sur la LCR, sont une attribution exclusive du canton[1257]. En résumé, l'aménagement des rues communales est du ressort de la commune, alors que les mesures de circulation sont de la compétence du canton[1258].

745. Cette dualité pose des problèmes délicats pour la recevabilité des initiatives municipales. Elle fait en outre mentir l'adage *qui peut le plus peut le moins*[1259] : bien que la commune soit compétente pour supprimer totalement une voie publique communale[1260], elle ne peut pas adopter de limitation du trafic basée sur la LCR.

746. On constate ainsi que contrairement à la gestion du domaine public communal et aux travaux de construction, d'élargissement et de correction des voies publiques municipales, où les communes genevoises bénéficient d'une importante liberté d'appréciation[1261], la gestion du trafic sur les voies publiques municipales est une compétence cantonale qui ne laisse aucune marge de manœuvre aux communes.

747. Il sied encore de préciser que la commune devra obtenir l'autorisation des autorités cantonales afin de procéder aux ouvertures, aux modifications ou aux aménagements des voies publiques communales (art. 7, al. 2 LRoutes)[1262]. Selon la jurisprudence du Tribunal administratif, le contrôle des autorités cantonales peut s'exercer sur la légalité et sur l'opportunité du

---

1257 Tanquerel (1988) p. 299 ; Manfrini (1986b) p. 21. Voir aussi l'art. 28, al. 2 LRoutes. Les frais de signalisation des routes communales sont à la charge du canton, ce qui confirme la compétence exclusive de ce dernier dans le cadre des mesures prises en application de la LCR, respectivement de l'OSR.

1258 Voir aussi le rapport de la commission *ad hoc* chargée d'étudier les rapports Ville-Etat de Genève au sujet de la circulation en Ville de Genève, MCM/GE 1982 (140) 959.

1259 Tanquerel (1988) p. 128-129, n. 70 et p. 299.

1260 Voir *infra* n° 750 ss.

1261 SJ 2007 I 63, consid. 2.2, *Ville de Genève* (TF, 5.07.2006) ; SJ 2003 I 199, consid. 2.2, *Ville de Genève* (TF, 28.10.2002) ; RDAF 1988 277, consid. 3, *Fédération économique du Centre-Ville et consorts* (TA, 20.03.1988) ; ACE du 3 juillet 1996 dans la cause *M.*, consid. 4 ; ACE du 12 décembre 1994 dans la cause *Association professionnelle des brocanteurs genevois*, consid. 3 ; Favre (1985) p. 296. Voir aussi Arrêt TF du 6 décembre 2005 dans les causes 1A.109/2005 et 1P.269/2005, *Ville de carouge* sur la compétence d'une commune genevoise pour statuer sur l'horaire de fermeture d'une terrasse de café. Voir enfin l'avis d'Hottelier (2006a).

1262 Sur la procédure en matière de construction, transformation, modification de voies publiques, voir ATA du 29 novembre 2005 dans la cause A/1327/2005-TPE, consid. 5, *Association des commerçants du centre rive-droite* (ATA/811/2005) ; SJ 1991 497, 524, n° 73, *Association des habitants de Balexert et environs* (TA, 30.05.1990) ; SJ 1991 497, 523-524, n° 72, *Association pour la sauvegarde du site de la Chapelle* (TA, 17.10.1990) ; SJ 1989 401, 409-410, *Association pour la suppression du goulet de Chêne-Bourg* (TA, 14.12.1988) ; RDAF 1988 277, *Fédération économique du Centre-Ville et consorts* (TA, 20.03.1988). Voir également Tanquerel (1988) p. 299 ss, étant précisé que la situation légale a été partiellement modifiée en 2002 afin de simplifier la procédure.

projet. Lors de l'examen de l'opportunité d'un projet communal, l'autorité cantonale doit cependant s'imposer une certaine réserve. Elle ne peut ainsi intervenir pour corriger un projet municipal qu'à la condition que ce dernier heurte de manière importante des intérêts cantonaux déterminants ou qu'il ne tienne pas compte d'éléments décisifs pour l'aménagement local du territoire. Cette réserve se justifie par les compétences accordées par le législateur à la commune et par le fait que cette dernière connaît mieux les besoins et les nécessités de ses liaisons territoriales internes[1263].

C. L'ouverture des voies publiques communales

748. L'ouverture de voies publiques communales (art. 36, al. 1, let. b LAC) trouve son pendant à l'article 30, alinéa 1, lettre m LAC. Une initiative municipale peut ainsi proposer la création d'une nouvelle voie publique communale[1264], proposition qui peut également inclure la demande d'acquisition des terrains nécessaires à son ouverture.

749. Les compétences étendues des autorités cantonales dans ce domaine ne s'opposent pas à une initiative municipale qui demande l'ouverture d'une voie publique communale. Il n'est en effet pas nécessaire qu'une commune ait une attribution exclusive afin qu'une initiative municipale soit recevable[1265].

D. La suppression des voies publiques communales

750. La suppression des voies publiques communales entre dans les attributions délibératives du Conseil municipal (art. 30, al. 1, let. m LAC). Dans ce domaine, il existe une compétence importante du Grand Conseil, qui doit voter une loi formelle pour désaffecter une voie publique existante (art. 5 LRoutes). Une initiative municipale peut néanmoins réclamer la suppression d'une voie publique communale, car elle ne nécessite pas une compétence municipale exclusive[1266]. Le vote aura cependant une forte connotation consultative.

1263 ATA du 27 juin 1998 dans la cause A/154/1997-TPE, *Association des habitants de l'îlot X.* (rés. *in* : SJ 1999 II 273, 288, n° 67) ; ATA du 25 août 1992 dans la cause 91.TP.680, *Association du Rond-Point de Rive* ; RDAF 1988 277, consid. 3, *Fédération économique du Centre-Ville et consorts* (TA, 20.03.1988). Sur recours, le Tribunal administratif limite son pouvoir d'examen aux aspects juridiques et ne revoit donc pas l'opportunité (art. 61, al. 2 LPA ; SJ 1999 II 273, 288, n° 67, *Association des habitants de l'îlot X.* [TA, 27.06.1998] ; *contra* RDAF 1988 277, 281, *Fédération économique du Centre-Ville et consorts* [TA, 20.03.1988]). De manière générale sur le pouvoir d'examen du Tribunal administratif, voir Paychère (2000).

1264 Tanquerel (1988) p. 298.

1265 Voir *supra* n° 674 ss.

1266 Tanquerel (1988) p. 298-299 ; voir *supra* n° 674 ss.

E. La modification des voies publiques communales ?

751. L'article 36, alinéa 1, lettre b LAC ne mentionne pas la modification d'une rue ou d'un chemin communal. Comme nous l'avons vu, les notions de l'article 36, alinéa 1 LAC doivent cependant être interprétées extensivement[1267]. Le but de l'article 36, alinéa 1, lettre a LAC est de permettre aux initiants d'intervenir dans la création ou la transformation du réseau de voies publiques communales. Une initiative qui demande la modification du tracé matériel d'une rue ou d'un chemin communal poursuit cet objectif et doit dès lors être valable.

752. La modification du tracé d'une voie publique communale relève en outre d'une compétence délibérative du Conseil municipal (art. 30, al. 1, let. k, ch. 4 *cum* 30, al. 1, let. m LAC et art. 22, al. 1 LRoutes). Elle est dénommée changement d'assiette (art. 30, al. 1, let. k, ch. 4 LAC). Il s'agit de la suppression, puis de l'ouverture d'un nouveau chemin ou d'une route de remplacement[1268] ainsi qu'une modification du tracé d'une voie publique.

753. Un changement d'assiette qui résulte d'un plan[1269] peut être délégué à l'exécutif municipal (art. 30, al. 1, let. k, ch. 4 LAC)[1270]. Cette délégation, qui peut être générale et adoptée au début d'une législature par le Conseil municipal[1271], est révocable (art. 30, al. 1, let. k LAC). Nonobstant une telle délégation, l'initiative peut réclamer un changement d'assiette. Elle devra être interprétée comme une demande de révocation de la délégation pour un projet particulier.

754. La commune est également compétente pour entreprendre des travaux d'aménagement et d'élargissement des voies publiques communales (art. 22, al. 1 LAC)[1272]. Le Conseil municipal se prononçant au moyen d'une délibération (art. 30, al. 1, let. m LAC)[1273], une initiative municipale peut proposer de tels travaux.

1267 Voir *supra* n° 632 ss.

1268 MGC 1997 VI 6088, p. 6093.

1269 Par plan, il faut entendre un plan de zone (art. 11A ss LaLAT), un plan localisé de quartier (art. 3 ss LExt), un plan de site (art. 38 ss LPMNS) ou un règlement spécial (art. 10 LCI). Voir MGC 1997 VI 6088, p. 6094. Sur ces différents plans, voir *supra* n° 445 ss.

1270 Sur ce sujet voir MGC 1997 VI 6099 et MGC 1998 III 2231.

1271 MGC 1997 VI 6088, p. 6092.

1272 Brandt (1982) p. 302 ; Knapp (1982) p. 15.

1273 Manfrini (1986b) p. 17.

F. D'autres mesures

755. Les mesures de trafic et les aménagements pour piétons ou pour cycles seront traités dans cette section. En principe, ils devraient être rattachés aux travaux d'utilité publique communaux (art. 36, al. 1, let. c LAC), mais leur lien avec l'examen de la réglementation applicable aux voies publiques communales justifie leur examen dans cette section.

1. Les mesures de trafic

a) Les mesures de trafic proprement dites

756. Les mesures de réglementation locale du trafic proprement dites sont mises en œuvre au moyen de signaux de prescription ou de priorité ainsi que par d'autres signaux qui ont un caractère de prescription (art. 107, al. 1 OSR)[1274]. A Genève, toutes ces mesures relèvent de la compétence exclusive des autorités cantonales[1275]. Une initiative municipale qui vise à restreindre (art. 3, al. 4 LCR) ou à interdire (art. 3, al. 3 LCR) la circulation au moyen d'une réglementation locale du trafic sur une voie publique communale est donc contraire au droit supérieur et doit être invalidée[1276]. Ces mesures ne concernent au demeurant pas des travaux publics et ne peuvent ainsi pas faire l'objet d'une initiative municipale, car elles ne sont pas visées à l'article 36 LAC[1277].

757. La même conclusion s'impose pour une initiative qui demande la modification des taxes ou des zones de parcage sur la voie publique communale. Il s'agit, en effet, de deux attributions exclusives des autorités cantonales (art. 7 et 7A LaLCR).

758. Une initiative municipale qui réclamerait une taxe pour l'entrée dans le centre ville (ou dans un quartier d'une commune) est également exclue. En effet, outre l'autorisation à obtenir de l'Assemblée fédérale (art. 82, al. 3 Cst.)[1278], il s'agit d'une mesure de réglementation de la circulation qui n'est pas de la compétence des communes genevoise.

1274 JAAC 63/1999 n° 55, p. 531 (CF, 13.01.1999).

1275 Voir *supra* n° 741 ss.

1276 ACE du 13 février 1985 dans la cause *Ville de Genève*, confirmé par Arrêt TF du 20 novembre 1985 dans la cause P 191/85, *Ville de Genève* ; critique, Tanquerel (1988) p. 128-129, n. 70 et p. 299.

1277 Voir Knapp (1984) p. 7.

1278 Sur cette disposition, voir Aubert *in* : Aubert / Mahon (2003) p. 658-659 ; Schaffhauser (2002a) n° 8 ss.

b) Les mesures qui relèvent de l'aménagement des routes

759. Selon la jurisprudence du Conseil fédéral[1279], des juridictions administratives cantonales[1280] et une partie de la doctrine[1281], les mesures d'aménagement qui relèvent de la police des constructions (chicanes, système de bacs à fleurs, barrières, etc.) ne sont pas régies par l'article 3, alinéa 4 LCR et sont exclusivement soumises au droit cantonal de la construction. Il ne s'agit pas d'une mesure de trafic proprement dite, même si un but identique peut être atteint[1282]. L'article 3, alinéa 4 LCR est alors inapplicable, car il n'existe pas d'attribution fédérale pour les travaux sur les voies publiques cantonales ou communales[1283].

760. Certains auteurs ont critiqués cette jurisprudence au motif que la distinction entre les mesures de restriction proprement dites, fondées sur les articles 3, alinéa 4 LCR et 107, alinéa 1 OSR, et celles qui sont mises en œuvre au moyen d'aménagements, soumis au droit cantonal de la construction, est purement formelle[1284]. En 2001, une juridiction cantonale a alors jugé que les restrictions de circulation obtenues au moyen de construction et d'aménagement des routes étaient des restrictions fonctionnelles au sens de l'article 3, alinéa 4 LCR[1285]. Selon cet arrêt du Tribunal administratif zurichois, le but, le contenu et les modalités de la prescription doivent être pris en compte pour déterminer la qualification juridique des mesures envisagées[1286].

761. Le Conseil fédéral avait toutefois, sans se prononcer sur les critiques de la doctrine, confirmé sa jurisprudence en 1999[1287]. Cette dernière déci-

---

1279 JAAC 63/1999 n° 55, p. 531 (CF, 13.01.1999) ; ZBl 1984 276 (CF, 19.01.1984). A noter que depuis le 1er janvier 2003, ce n'est plus le Conseil fédéral qui est compétent en dernière instance, mais le Tribunal fédéral. Voir RO 2002 p. 2767.

1280 SOG 1993 77, n° 24, p. 78 (TA/SO, 11.11.1993) ; BLVGE 1991 46, consid. 4 (TA/BL, 15.05.1991) ; EVG-SZ 1989 137, n° 48, p. 139 (CE/SZ, 14.02.1989) ; ZBl 1985 82, consid. 3 (TA/ZH, 2.10.1984). Voir encore les autres jurisprudences cantonales citées par Meier (1989) p. 48, n. 73 et Jaag (1986) p. 298, n. 51.

1281 Bussy / Rusconi (1996) p. 58, n° 5.2.3 ; Haas (1994) p. 13 ; Daniela Baroni / Verena Brunner / Peter Knoepfel / Pierre Moor, *Le droit de la circulation routière face à la législation de l'environnement*, Bâle et Francfort-sur-leMain, 1991, p. 34 et 66 ; Heinrich Jud, *Rechtsverhältnisse an Gehflächen, Darstellung fussgängerbezogener Rechtsverhältnisse unter Berücksichtigung der Bundesgesetzgebund über Fuss- und Wanderwege*, Zurich, 1990, p. 94-95 ; Strebel (1933) p. 134. Voir aussi Knapp (1991) n° 2987. Voir également l'examen juridique de l'adoption de « zones piétonnes » dans un courrier de l'Office fédéral des routes *in* : MGC 2000 IX 8061.

1282 JAAC 63/1999 n° 55, p. 531 (CF, 13.01.1999) ; ZBl 1984 276 (CF, 19.01.1984)

1283 JAAC 63/1999 n° 55, p. 531 (CF, 13.01.1999).

1284 Schaffhauser (2002) p. 58 ; Meier (1989) p. 48, p. 82 et p. 105 ; Jaag (1987) p. 109 ; Jaag (1986) p. 299. Voir déjà Daniel Schauwecker, *Verkehrsfreie Innenstädte*, Zurich, 1976, p. 186.

1285 DEP 2001 983, consid. 1 (TA/ZH, 19.02.2001). Cet arrêt ne mentionne toutefois pas la dernière jurisprudence du Conseil fédéral, JAAC 63/1999 n° 55, p. 531 (CF, 13.01.1999).

1286 DEP 2001 983, consid. 1.cc (TA/ZH, 19.02.2001). Voir aussi Meier (1989) p. 100.

1287 JAAC 63/1999 n° 55, p. 531 (CF, 13.01.1999).

sion doit être approuvée. A l'exception des axes ouverts au grand transit, les cantons ou les communes peuvent en tout temps décider de supprimer une route[1288]. Ils doivent dès lors également pouvoir modifier son aménagement. L'article 107, alinéa 1 OSR prévoit en outre qu'une restriction locale du trafic au sens de l'article 3, alinéa 4 LCR ne peut être mise en œuvre qu'au moyen de signaux de prescription ou de priorité, les mesures d'aménagements étant exclues. La législation fédérale considère ainsi les deux moyens comme différents[1289]. Ils ont d'ailleurs deux fondements distincts, qui justifient un traitement différencié : la législation fédérale sur la circulation routière pour la réglementation locale du trafic et la législation cantonale sur la construction pour les mesures d'aménagement[1290].

762. Cette dualité entre les compétences de signalisation, soit la réglementation du trafic basée sur l'article 3, alinéa 3 ou alinéa 4 LCR, et l'aménagement des routes a également été intégrée dans la législation genevoise. L'aménagement des voies publiques municipales est ainsi de la compétence et à la charge des communes (art. 22, 23 et 31 LRoutes). La pose de signaux de prescription est par contre du ressort ainsi qu'à la charge du canton (art. 2, al. 1 LaLCR et 28, al. 2 LRoutes).

763. Même si le but final est, *de facto*, une adoption d'une réglementation locale du trafic, une initiative municipale peut demander à une commune d'entreprendre des travaux sur une voie publique communale (art. 22 LRoutes, 36, al. 1, let. b et c et 30, al. 1, let. m LAC). Nous venons en effet de voir que la distinction entre les mesures de trafic proprement dites et les mesures qui relèvent de l'aménagement des routes doit être effectuée selon le type de la mesure effectivement adoptée et non en fonction de sa motivation.

764. Une initiative municipale qui a comme finalité une limitation de circulation dans un quartier et qui doit être réalisée au moyen d'aménagement des routes est admissible. Il ne s'agit pas d'un abus de droit ou d'un détournement de la répartition des compétences en matière de réglementation locale du trafic[1291].

765. Dans une affaire récente, le Tribunal administratif a d'ailleurs jugé que l'installation de mobilier urbain afin de modérer le trafic était soumise à une autorisation de construire. Il n'a nullement considéré qu'une commune,

---

1288 ATF 122/1996 I 279, consid. 2.c, *Geschäftsvereinigung Limmatquai und Touring Club der Schweiz, Sektion Zürich*.

1289 JAAC 63/1999 n° 55, p. 531. (CF, 13.01.1999).

1290 Strebel (1933) p. 134.

1291 Voir aussi JAAC 63/1999 n° 55, p. 531 (CF, 13.01.1999) ; ZBl 1984 276 (CF, 19.01.1984) où le Conseil fédéral précise que les mesures d'aménagement ne sont pas soumises à l'art. 3, al. 4 LCR bien que le même but puisse être atteint. Voir toutefois Knapp (1984) p. 8 qui considère que la distinction est « artificielle ».

en l'occurrence la Ville de Genève, était incompétente pour construire ou déposer ces aménagements :

> « Les bacs à plantes sont en principe destinés à décorer l'espace urbain. Dans le cas d'espèce, la Ville leur attribue clairement un autre but. En effet, le mobilier urbain servira à modérer le trafic pour faire respecter la limitation de vitesse à 20 km/h. Les bacs peuvent être assimilés à des seuils de ralentissements. Dès lors, un aménagement destiné à modérer le trafic devrait être soumis à autorisation. »[1292]

766. La procédure d'autorisation de construire devra toutefois être respectée formellement et matériellement, ce qui donnera au canton la possibilité d'intervenir – avec réserve – sur l'opportunité de la mesure[1293].

767. Des mesures d'aménagement à grande échelle risquent, notamment pour la Ville de Genève, de rencontrer la désapprobation des autorités cantonales. Cela n'influe cependant pas sur la validité de l'initiative municipale, mais sur sa portée. Dans un tel cas, au vu du pouvoir des autorités cantonales dans la procédure d'autorisation de construire, l'initiative municipale aura une forte nature consultative.

768. A noter que la signalisation routière nécessaire aux aménagements communaux devra ensuite être mise en place par l'autorité cantonale compétente, soit le département du territoire (art. 2, al. 1 et 3 LaLCR ; art. 1, al. 1 ReLaLCR).

c) L'initiative « pour l'extension des zones piétonnes de la Vieille-Ville et des Rues-Basses »

769. La jurisprudence rendue en 1984 par le Conseil d'Etat[1294] et en 1985 par le Tribunal fédéral[1295] à propos de l'initiative municipale « pour l'extension des zones piétonnes de la Vieille-Ville et des Rues-Basses », qui exclut toute compétence communale en matière de réglementation du trafic et d'aménagement des voies publiques, devrait être nuancée.

770. Une initiative municipale qui réclame la pose de signaux de prescription, soit d'une réglementation de trafic proprement dite, doit certes être invalidée. Par contre, tel n'est pas le cas d'une initiative qui réclame l'aménagement des voies publiques communales. Dans ce dernier cas, il ne s'agit pas d'une mesure de trafic au sens de l'article 3, alinéas 3 ou 4 LCR.

1292 ATA du 24 août 2004 dans les causes A/2425/2003-TPE et A/2454/2003-TPE, consid. 8.d, *Association X. et consorts* (ATA/640/2004 et ATA/641/2004).

1293 Voir *supra* n° 747.

1294 ACE du 13 février 1984 dans la cause *Ville de Genève*.

1295 Arrêt TF du 20 novembre 1985 dans la cause P 191/85, *Ville de Genève*.

771. Dans la mesure où l'initiative pour l'extension des zones piétonnes de la Vieille-Ville et des Rues-Basses demandait au Conseil municipal d'adopter toutes mesures relevant de sa compétence pour étendre les zones piétonnes de la Vieille-Ville et des Rues-Basses et de modifier des rues et des places, elle n'aurait pas dû être invalidée. Elle aurait dû être interprétée conformément au droit supérieur et limitée aux aménagements sur les voies publiques communales. Seule la seconde invite de la proposition, qui visait la réglementation proprement dite du trafic, aurait dû être invalidée[1296].

772. Les initiants ont cependant été maladroits durant la procédure devant le Conseil municipal. Lors de leur audition par la commission chargée d'étudier la validité de l'initiative, ils ont remis une « marche à suivre » à l'attention du Conseil municipal dans laquelle ils préconisaient :

- l'adoption d'une délibération à adresser au Conseil d'Etat et au département de justice et police[1297] les priant d'adopter les mesures nécessaires à la limitation de la circulation dans la zone concernée ;
- l'aménagement des rues et places communales, une fois ces arrêtés pris[1298].

773. Ils ont ainsi implicitement admis l'incompétence de la commune dans l'aménagement des voies publiques communales. La commune n'a toutefois pas l'obligation d'attendre des arrêtés du canton sur la circulation afin d'entreprendre des études et l'aménagement des voies publiques communales. Ces deux objets doivent être, juridiquement, différenciés. En pratique, il conviendrait néanmoins d'y procéder parallèlement.

774. Dans les considérants de son arrêt du 20 novembre 1985 sur l'initiative pour l'extension des zones piétonnes de la Vieille-Ville et des Rues-Basses, le Tribunal fédéral a pourtant indiqué :

> « on ne voit guère quelles modifications des rues ou quels travaux pouvant faire l'objet d'une initiative municipale selon l'art. 36 al. 1 LAC devraient être envisagés en vue de parvenir au but des initiants, soit à l'extension des zones piétonnes à l'intérieur d'un certain périmètre, tout en permettant à un nombre limité de véhicules de circuler dans ces zones ; au demeurant, dans l'hypothèse où de tels travaux seraient nécessaires, ils ne seraient que la conséquence de l'interdiction de circuler et, en l'absence de celle-ci, n'auraient donc pas à être envisagés. »[1299]

775. Cette position devrait être nuancée. Les travaux d'aménagement ne sont pas une simple conséquence de la réglementation locale du trafic, mais un élément juridique distinct, où il existe une compétence parallèle entre la

---

1296 A noter que l'ATF 105/1979 Ia 362, *Cristin et Parti socialiste genevois* qui permet l'invalidation partielle d'une initiative existait déjà. L'initiative aurait donc pu être partiellement invalidée.

1297 Il s'agit aujourd'hui du département des institutions.

1298 MCM/GE 1984-1985 (142) p. 1514-1516.

1299 Arrêt TF du 20 novembre 1985 dans la cause P 191/85, *Ville de Genève*, consid. 3.b.

commune et le canton. Le Conseil fédéral a d'ailleurs jugé que l'installation de signaux – qui sont en principe obligatoires pour toutes les limitations et prescriptions relatives à la circulation des véhicules automobiles et des cycles qui ne s'appliquent pas à l'ensemble du territoire (art. 5 LCR) – n'était nécessaire que lorsque les mesures d'aménagement ne rendaient pas la limitation du trafic suffisamment reconnaissable[1300]. Ces deux attributions peuvent ainsi être exercées indépendamment l'une de l'autre.

2. *Les pistes cyclables et les aménagements pour piétons*

776. Lors des débats parlementaires qui ont précédé l'introduction de l'initiative municipale, le domaine des pistes cyclables a été cité comme un exemple des propositions qui pourraient être effectuées par des citoyens communaux[1301]. Depuis 1981, deux initiatives municipales ont réclamé – avec succès – la création d'un réseau de pistes cyclables ou de pistes piétonnes : en 1986 en Ville de Genève[1302] et en 2003 à Carouge[1303].

777. Nous avons vu que les travaux d'élargissement, de modification ou d'aménagement des voies publiques municipales relèvent d'une compétence communale, mais que les mesures de réglementation locale du trafic sont une attribution cantonale exclusive. Une initiative est ainsi recevable dans le premier domaine, mais exclue dans le second.

778. Une initiative municipale qui demande la mise en place de bandes cyclables, respectivement piétonnes, ou l'instauration d'une signalisation routière correspondante sur les routes cantonales ou communales (art. 74, al. 5 et 77 OSR) doit dès lors être invalidée[1304]. Elle ne nécessite pas des travaux d'aménagement des voies publiques, mais une mesure de signalisation routière – le tracé d'une bande cyclable – qui relève d'une compétence cantonale exclusive.

779. Une initiative qui réclame la réalisation d'un itinéraire cyclable ou piétonnier (art. 33, al. 1 ou 2 OSR) par des travaux d'agrandissement et d'aménagement du réseau communal est par contre valable[1305]. En effet, comme

1300 JAAC 55/1991 n° 30, p. 292-293 (CF, 3.12.1990).

1301 MGC 1977 III 3927, p. 3932, M. Rosselet.

1302 En 1986, une initiative « pour la réalisation de pistes cyclables en Ville de Genève » a été lancée. Elle a été acceptée par le corps électoral en 1989.

1303 En 2003, une initiative « pour la création d'un « réseau vert » pour les piétons et les cyclistes à Carouge » a été lancée. Elle a été acceptée par le Conseil municipal en 2004 et mise en œuvre en 2005.

1304 Manfrini (1986b) p. 21.

1305 Manfrini (1986b) p. 21.

la modification des voies publiques municipales est une attribution communale[1306], la construction d'une piste cyclable est également une compétence municipale[1307]. L'initiative ne sera cependant possible que si une construction est matériellement envisageable.

780. La signalisation routière nécessaire à cet aménagement communal devra ensuite être mise en place par l'autorité cantonale compétente, soit le département du territoire (art. 2, al. 1 et 3 LaLCR ; art. 1, al. 1 ReLaLCR)[1308].

781. Il faut encore préciser qu'en application de la définition des notions de rue ou de chemin communal qui figurent à l'article 36, alinéa 1, lettre b LAC[1309], l'initiative municipale peut également demander l'ouverture d'un chemin piétonnier ou d'un itinéraire cycliste indépendant du routier communal ou cantonal.

III. Les travaux d'utilité publique communaux

782. L'initiative municipale peut porter sur des travaux d'utilité publique communaux (art. 36, al. 1, let. c LAC). Le pendant de cette disposition figure à l'article 30, alinéa 1, lettre m LAC.

A. Les travaux

783. La notion de *travaux* au sens des articles 36, alinéa 1, lettre c et 30, alinéa 1, lettre m LAC est similaire à celle de *construction* de l'article 36, alinéa 1, lettre a LAC, notion qui a déjà été examinée au début de ce chapitre[1310]. Ces travaux peuvent également viser des biens mobiliers, mais sont limités aux biens qui appartiennent à la commune.

B. L'utilité publique communale

784. Une activité d'utilité publique est entreprise sans but lucratif et constitue une contribution à des tâches qui relèvent de l'Etat et non de la seule économie privée[1311]. L'utilité publique doit être rattachée au concept de *tâche*

1306 Voir *supra* n° 751 ss.

1307 MGC 1982 II 2975, p. 3077-3078, M. Richardet, rapporteur ; MGC 1978 II 1497, p. 1501, M^me^ Stroumza, rapporteur ; Manfrini (1986b) p. 20.

1308 Manfrini (1986b) p. 17.

1309 Voir *supra* n° 726 ss.

1310 Voir *supra* n° 694 ss.

1311 Knapp (1975) p. 151.

de l'Etat[1312]. Les travaux publics communaux sont dès lors tous les travaux qui peuvent servir un intérêt public communal.

785. Il est impossible de déterminer abstraitement cet intérêt[1313], dont la définition relève d'une tâche politique[1314]. Sont ainsi d'intérêt public les tâches dont on considère qu'il est légitime à l'Etat de s'en charger[1315]. Des intérêts qui paraissent *a priori* comme privés peuvent devenir publics lorsqu'ils ont une importance accrue pour la vie en société[1316].

786. La condition d'utilité publique communale mentionnée à l'article 36, alinéa 1, lettre c LAC n'a ainsi guère de portée pratique. Lorsque les électeurs décident qu'il appartient à une commune d'entreprendre des travaux dans un domaine, leur vote est « déclaratif » d'intérêt public, car ils ont considéré qu'il était légitime pour la commune de s'en charger.

787. Deux initiatives ont porté sur des travaux d'utilité publique communaux : en 1987 à Lancy et en 2002 à Meyrin. La première initiative, acceptée en 1990, demandait l'étude et la réalisation de la mise sous terre d'une voie publique (tranchée couverte) dans la région de Lancy-sud[1317]. La seconde initiative, acceptée en 2004, demandait la construction d'un raccordement du réseau d'assainissement communal des eaux pluviales à un bassin de rétention à ciel ouvert[1318].

IV. Les études d'aménagement du territoire communal

788. L'initiative municipale peut porter sur des études d'aménagement du territoire communal (art. 36, al. 1, let. d LAC). Généralement, les droits politiques, notamment le droit d'initiative, jouent un rôle important dans la par-

1312 Knapp (1975) p. 153.

1313 Häfelin / Müller / Uhlmann (2006) n° 536 ; Tschannen / Zimmerli (2005) p. 137 ; Moor (1996) p. 23. Voir aussi Martin Philipp Wyss, *Öffentliche Interessen – Interessen der Öffentlichkeit ?*, Berne, 2001, p. 2 et p. 18. Voir toutefois Grisel (1984 I) p. 339 selon qui « un intérêt public est un intérêt considérable qui touche un grand nombre d'administrés et que ceux-ci ne peuvent ou ne veulent pas satisfaire par leurs propres moyens ».

1314 Auer / Malinverni / Hottelier (2006 II) n° 212 ; Moor (2001) n° 42 ; Moor (1994) p. 388 ; Knapp (1991) n°s 135-136.

1315 Moor (1994) p. 388. Voir aussi Tschannen / Zimmerli (2005) p. 139.

1316 Moor (1996) p. 26-27 ; Knapp (1991) n° 136.

1317 Il s'agit de l'initiative « pour protéger les habitants de Lancy-sud du bruit, de la pollution et de la dégradation ».

1318 Il s'agit de l'initiative « pour la réalisation du « lac des Vernes » ».

ticipation de la population à l'aménagement du territoire[1319]. Les communes genevoises n'ont pas échappé à cette règle et plusieurs initiatives municipales ont été lancées dans ce domaine : sur trente, onze – soit près d'un tiers – ont ainsi concerné l'aménagement du territoire communal. Elles ont demandé l'adoption de plans d'utilisation du sol, se sont opposées à des projets cantonaux de modification de la planification ou ont réclamé une modification de la planification cantonale. Les initiatives municipales ont d'ailleurs été plus nombreuses que les initiatives cantonales[1320].

789. Avant de définir la notion *d'études d'aménagement du territoire communal* et de déterminer quel peut être l'objet de l'initiative dans ce domaine (B.-C.), il convient de survoler les attributions des autorités municipales dans ce domaine (A.), étant rappelé que les différents instruments de planification spatiale ont déjà été présentés[1321]. C'est en effet l'étendue des compétences municipales en matière d'aménagement du territoire, en particulier celle du Conseil municipal, qui va tracer les contours admissibles d'une initiative proposant une étude d'aménagement du territoire communal[1322].

A. Les compétences communales en matière d'aménagement du territoire

790. Contrairement à la majorité des cantons, l'aménagement du territoire et la police des constructions relèvent, à Genève, prioritairement de la compétence du canton[1323]. En principe, les communes n'ont que la compétence d'adopter des préavis, sans force contraignante, sur les mesures et les aménagements cantonaux[1324]. Les communes disposent certes de la possibilité de présenter un projet de modification de la planification cantonale, mais c'est le

1319 Hohl (1989) p. 2 et p. 63 ; Tanquerel (1988) p. 334 ; Zaugg (1983) p. 317-318. Pour un examen politologique, voir Brigit Wehrli-Schindler, « Demokratische Mitwirkung an der Raumplanung », *Annuaire suisse de science politiques* 1987, p. 261 ss.

1320 Voir *supra* n° 462.

1321 Voir *supra* n° 444 ss.

1322 Hohl (1989) p. 63.

1323 Maunoir (1999) p. 50 ; Manfrini (1996a) p. 6 ; Reich (1991) p. 331 ; Hohl (1989) p. 63, n. 313 ; Tanquerel (1988) p. 127 ; Manfrini (1987) p. 11 ; Favre (1985) p. 296 ; Favre (1977) p. 265. Voir aussi Arrêt TF du 1er mars 1993 dans la cause 1P.9/1992, consid. 2b, *Ville de Genève* ; Zen-Ruffinen / Guy-Ecabert (2001) p. 189 et p. 407. Sur le rôle important des communes et de l'autonomie communale dans ce domaine dans les autres cantons, voir Auer / Malinverni / Hottelier (2006) n° 274 ss ; Häfelin / Müller / Uhlmann (2006) n° 1412 ; Seiler (2001) n° 33 ; Moor (1992) p. 170. Voir aussi, plus spécifiquement, Alfred Kuttler, « Aménagement du territoire et protection de l'environnement par les communes : Quelques expériences d'un juge fédéral », *DC* 1992 p. 27 ss ; Peter Hänni (1991), « Gemeindeautonomie und Planungsrecht », *DC* 1991 p. 83 ss.

1324 Pour une brève présentation de la procédure cantonale, voir *supra* n° 462 ss.

Conseil d'Etat ou le Grand Conseil qui seront compétents pour l'adopter. Les seuls instruments de planification qui sont adoptés par la commune – sous réserve d'une approbation par le Conseil d'Etat – sont les plans directeurs localisés et les plans d'utilisation du sol.

1. Les compétences délibératives du Conseil municipal

791. Le Conseil municipal adopte, sous forme de délibérations soumises à référendum (art. 59 Cst/GE et 29, al. 2 LAC)[1325], un préavis sur toute adoption ou modification d'un plan d'affectation (art. 30, al. 1, let. q, r et z LAC)[1326]. Il en va de même pour les projets importants de création ou de modification de voies publiques cantonales (art. 7, al. 6 LRoutes *cum* art. 5, al. 3 LExt *cum* art. 30, al. 1, let. r LAC)[1327].

792. Malgré leur forte composante démocratique[1328], ces préavis ne sont pas contraignants pour les autorités cantonales (art. 16, al. 4 LaLAT)[1329]. Le Tribunal fédéral a néanmoins jugé qu'en cas de votation populaire, l'autorité cantonale ne pouvait s'en écarter que si des motifs sérieux l'imposaient[1330].

793. En matière de construction, la seule compétence délibérative du Conseil municipal, soumise au référendum (art. 59 Cst/GE et 29, al. 2 LAC), concerne l'accord à donner à un projet de construction en ordre contigu en

---

1325 Arrêt TF du 15 novembre 1978 dans les causes P 40/78 et P 56/78, consid. 3 *Pillet et consorts*. Voir aussi Tanquerel (2001a) p. 123 ; Tanquerel (1988) p. 245.

1326 Tanquerel (2001a) p. 123. Art. 30, al. 1, let. 1 *cum* art. 16, al. 3 LaLAT (plan de zones) ; art. 30, al. 1, let. r LAC *cum* art. 6, al. 3 LGZD ou art. 5, al. 3 LExt (plan localisé de quartier) ; art. 30, al. 1, let. r LAC *cum* art. 10, al. 4 LCI (règlements spéciaux). Ces derniers ne sont pas mentionnés dans la liste exhaustive des compétences délibératives du Conseil municipal (art. 30 LAC). On pourrait dès lors penser que c'est l'exécutif municipal qui est compétent pour adopter le préavis (art. 48, let. h LAC). Toutefois, l'art. 10, al. 4 LAC renvoie, s'agissant de la procédure d'adoption ou de modification, à la LExt. Or, l'art. 5, al. 3 LExt dispose que le préavis est adopté par le Conseil municipal. Le préavis du Conseil municipal en matière de règlements spéciaux est ainsi implicitement contenu à l'art. 30, al. 1, let. r LAC.) ; art. 30, al. 1, let. r LAC *cum* art. 40, al. 3 LPMNS (plan de site) ; art. 30, al. 1, let. r LAC *cum* art. 6, al. 1 LGrav qui renvoie à l'art. 5 LExt (plan d'extraction) ; art. 30, al. 1, let. z LAC *cum* art. 13, al. 1 LaLCPR qui renvoie à l'art. 5 LExt (plan localisé de chemin pédestre)

1327 Voir Tanquerel (1988) p. 300, n. 118.

1328 Tanquerel (2001a) p. 123 ; Tanquerel (1988) p. 265.

1329 RDAF 2004 I 55, consid. 1, *May Bittel* (TF, 14.05.2001) ; Arrêt TF du 15 novembre 1978 dans les causes P 40/78 et P 56/78, consid. 2 *Pillet et consorts* ; RDAF 1985 303, consid. 5, *Son Altesse Royale Bin Abdulaziz Al Saoud Sultan* (TA, 16.01.1985) ; RDAF 1977 137, consid. 2.b, *CPT SA* (TA, 15.12.1976) ; RDAF 1976 124, consid. B, *M. Z.* (TA, 3.03.1976) ; Reich (1991) p. 330 et 332 ; Tanquerel (1988) p. 245 ss ; Favre (1985) p. 296. Voir aussi SJ 1988 289, 303, n° 53, *Deville* (TA, 26.08.1987).

1330 Arrêt TF du 15 novembre 1978 dans les causes P 40/78 et P 56/78, consid. 3, *Pillet et consorts*. Voir aussi Arrêt TF du 3 octobre 1979 dans la cause P 149/78, consid. 1b, *SNC Honegger & Dumonthey et consorts* ; Maunoir (1999) p. 51 ; Maunoir (1998) p. 270.

cinquième zone dont la surface de plancher habitable excède 25% de la surface du terrain (art. 30, al. 1, let. s LAC *cum* art. 59, al. 4, let. b LCI)[1331]. Un refus – mais non un accord – du Conseil municipal lie l'autorité cantonale chargée d'octroyer l'autorisation de construire[1332].

794. L'unique domaine où les communes genevoises disposent d'une liberté de décision est l'adoption, au moyen d'une délibération soumise au référendum (art. 59 Cst/GE et 29 al. 2 LAC), d'un plan d'utilisation du sol (art. 30, al. 1, let. p LAC *cum* art. 15A ss LExt)[1333]. Cet acte devra cependant être approuvée par le Conseil d'Etat (art. 15D, let. c LExt)[1334].

2. *Les compétences consultatives du Conseil municipal*

795. En matière d'aménagement du territoire, plusieurs compétences communales prennent la forme d'une résolution non soumise au référendum (art. 29, al. 3 LAC). Le Conseil municipal se prononce ainsi au moyen de ses attributions consultatives sur les différents projets susceptibles d'être élaborés par la commune et peut, notamment, initier une modification de la planification cantonale[1335].

796. Les communes se déterminent sur le plan directeur cantonal par un avis de leur Conseil municipal (art. 5, al. 3 LaLAT), soit au moyen d'une compétence consultative (art. 29, al. 3 LAC)[1336].

797. L'unique compétence consultative du Conseil municipal qui aboutisse directement, sous réserve de l'approbation du Conseil d'Etat (art. 11bis, al. 7 LaLAT), à l'adoption d'un instrument de planification (art. 30A, al. 2 LAC, art. 11bis LaLAT) est le vote sur le plan directeur localisé (plan directeur communal).

1331 Sur cette dérogation, voir SJ 1983 353, *Association X. et A.* (TF, 3.11.1987) ; RDAF 1998 I 277, *V.* (TA, 5.08.1997). La notion d'ordre contigu est particulière dans le canton de Genève, voir Zen-Ruffinen / Guy-Ecabert (2001) p. 387-388.

1332 MGC 1983 I 428, p. 431, M. Blondel, rapporteur.

1333 Arrêt TF du 1er mars 1993 dans la cause 1P.9/1992, consid. 2b, *Ville de Genève*. Voir aussi Manfrini (2005) p. 7 ; Reich (1991) p. 331 ; Bellanger / Lebet (1988) p. 327 ; Tanquerel (1988) p. 258.

1334 Cette approbation par le Conseil d'Etat est nécessaire au respect de l'art. 26, al. 1 LAT.

1335 Art. 30A, al. 1, let. a LAC *cum* art. 15A, al. 3 et 4 LaLAT (projet de plan de zones) ; art. 30A, al. 1, let. b LAC *cum* art. 1, al. 2 et 3 LExt et art. 30A, al. 1, let. c LAC *cum* art. 5A, al. 1 et 2 LGZD (projet de plan localisé de quartier) ; art. 30A, al. 1, let. d LAC *cum* art. 10, al. 4 LCI (projet de règlements spéciaux) ; art. 30A, al. 1, let. e LAC *cum* art. 39, al. 2 et 3 LPMNS (projet de plan de site) ; art. 30A, al. 1, let. f LAC *cum* art. 8, al. 2 et 9, al. 1 LaLCPR (projet de plan directeur des chemins pour piétons et de randonnée pédestre).

1336 Bellanger (2006) p. 335.

3. Les compétences de l'exécutif municipal

798. L'exécutif municipal exécute les délibérations du Conseil municipal (art. 48, let. g LAC) et dispose de plusieurs compétences importantes dans le domaine de l'aménagement du territoire.

799. Il jouit d'une attribution résiduelle pour adopter les préavis qui portent sur des objets qui ne sont pas expressément de la compétence du Conseil municipal (art. 48, let. h LAC). Il s'agit notamment du préavis en matière d'autorisation de construire (art. 16, al. 2 RALCI)[1337], du préavis sur l'établissement de l'inventaire des immeubles dignes d'être protégés (art. 8 LPMNS), de la consultation de la commune lors du classement d'un immeuble (art. 12, al. 3 LPMNS), de l'accord à donner à un projet de construction en ordre contigu en cinquième zone dont la surface de plancher habitable n'excède pas 25% de la surface du terrain (art. 59, al. 4, let. a LCI) ou encore du préavis communal sur l'adoption d'un plan localisé agricole (art. 20, al. 8, 2e phrase LaLAT).

800. L'exécutif est également compétent pour former opposition aux différents plans d'affectation cantonaux, en particulier lorsque le Conseil municipal a formulé un préavis négatif[1338]. Il dispose ainsi d'une compétence exclusive pour recourir pour le compte de la commune (art. 48, let. n LAC)[1339], notamment pour les oppositions précitées ou contre la délivrance d'une autorisation de construire sur le territoire communal (art. 145, al. 2 LCI)[1340].

B. Les études d'aménagement du territoire communal

801. D'après l'article 36, alinéa 1, lettre d LAC, l'initiative municipale peut s'exercer sur les *études d'aménagement du territoire communal*. La majorité des domaines couverts par l'article 36, alinéa 1 LAC renvoie à des notions similaires qui figurent à l'article 30, alinéa 1 LAC. Ce n'est pas le cas de la notion *d'études d'aménagement du territoire*, dont il n'existe aucun pendant terminologique dans cette dernière disposition[1341]. Elle est au surplus unique dans la

1337 Manfrini (2001) p. 11-12. Sauf pour les cas visés par l'art. 30, al. 1, let. s LAC. Voir *supra* n° 793.

1338 Voir art. 48, let. x LAC *cum* art. 16, al. 5 et 35, al. 3 LaLAT (plan de zone) ; art. 6, al. 9 et 10 LGZD (plan localisé de quartier) ; art. 5, al. 8 et 11 LExt qui renvoie à l'art. 35, al. 3 LaLAT (plan localisé de quartier) ; art. 40, al. 6, 8 et 9 LPMNS qui renvoie à l'art. 35, al. 3 LaLAT (plan de site) ; art. 6, al. 1 LGrav qui renvoie à l'art. 5, al. 8 et 11 LExt qui renvoie à l'art. 35, al. 3 LaLAT (plan d'extraction) ; art. 10, al. 4 LCI qui renvoie à l'art. 5, al. 8 et 11 LExt qui renvoie à l'art. 35, al. 3 LaLAT (règlement spécial).

1339 SJ 1998 413, 433, n° 88, *M.* (TA, 9.12.1997).

1340 Manfrini (2001) p. 14.

1341 ATA du 8 octobre 2002 dans la cause A/429/2002-CM, consid. 4.a *Banderet* (ATA/591/2002) ; ACE du 15 décembre 1999 dans la cause *John Perret*, consid. 6.b ; ACE du 29 juillet 1998 dans la cause

législation genevoise[1342]. Le Tribunal fédéral a d'ailleurs relevé qu'une telle étude « n'est pas une mesure de planification clairement définie par la législation cantonale »[1343].

802. La principale difficulté dans l'interprétation de la notion *d'études d'aménagement du territoire communal* est la portée à donner au terme *études*. En effet, la définition de l'*aménagement du territoire* existe et n'est pas sujette à controverse. Elle comprend la réglementation de l'utilisation du sol (planification de l'affectation du sol) ainsi que la coordination des mesures et activités qui ont une incidence sur l'organisation du territoire (planification transversale ou coordinatrice)[1344].

803. Le terme *communal* limite en outre l'initiative à des objets qui concernent le territoire de la commune, mais sans la restreindre à une étude qui devrait se fonder sur des compétences communales exclusives. Si le législateur avait poursuivit cet objectif, il aurait employé l'expression d'*études communales* de l'aménagement du territoire et non d'études de l'aménagement du *territoire communal* (art. 36, al. 1, let. d LAC)[1345].

1. La notion d'études d'aménagement du territoire communal

a) L'interprétation littérale

804. De manière générale, l'*étude* est le travail qui précède et prépare l'exécution d'un projet[1346]. S*tricto sensu*, il s'agit du travail d'élaboration[1347] et de la phase préparatoire des différentes mesures d'aménagement du territoire[1348].

Comité d'initiative « Sauvons nos parcs » et consorts, consid. 6.a (rés. *in* : SJ 1999 II 273, 290, nos 74 et 75) ; Manfrini (2005) p. 6 ; Manfrini (2001) p. 7 ; Knapp (1998) p. 6.

1342 ATA du 8 octobre 2002 dans la cause A/429/2002-CM, consid. 4.a *Banderet* (ATA/591/2002). La notion similaire qui figure à l'art. 2, al. 1 LExt n'a pas la même portée, ni la même fonction. Elle ne saurait ainsi être employée afin d'interpréter l'art. 36, al. 1, let. d LAC. Sur l'interprétation de l'art. 2, al. 1 LExt, voir ACE du 7 septembre 1988 dans la cause *Brunner*, consid. 3 ss ; Bellanger / Lebet (1988) p. 323-324 et 329 ; Bellanger / Lebet (1988a) p. 47.

1343 Arrêt TF du 11 janvier 1991 dans les causes 1P.227/1990, 1P.497/1990, 1P.501/1990, consid. 3b, *Ventouras*.

1344 Mahon *in* : Aubert / Mahon (2003) p. 600 ; Zen-Ruffinen / Guy-Ecabert (2001) p. 19 ; FF 1997 I 1, p. 249.

1345 Voir aussi Knapp (1982) no 19.

1346 ATA du 8 octobre 2002 dans la cause A/429/2002-CM, consid. 4.e, *Banderet* (ATA/591/2002), qui se base sur Le Petit Robert.

1347 ACE du 15 décembre 1999 dans la cause *John Perret*, consid. 6.d.

1348 ACE du 29 juillet 1998 dans la cause *Comité d'initiative « Sauvons nos parcs » et consorts*, consid. 6.b (rés. *in* : SJ 1999 II 273, 290, nos 74 et 75) ; Tanquerel (1998a) p. 14 ; Tanquerel (1988) p. 234.

Elle vise donc notamment la phase préparatoire des plans qui ont un effet contraignant pour les particuliers[1349].

805. C'est ainsi qu'un expert a constaté que l'article 36, alinéa 1, lettre d LAC ne se réfère pas à des *mesures*, mais à des *études*. Or, une étude doit pouvoir porter sur une mesure concernant le territoire communal, dont l'adoption nécessite l'approbation d'autorités cantonales, voire fédérales[1350]. La portée effective de cette notion d'études est toutefois équivoque.

b) L'interprétation historique

806. Lors de l'entrée en vigueur du droit d'initiative municipale en 1981, les compétences délibératives du Conseil municipal portaient sur les plans d'aménagement et leurs règlements établis par le département des travaux publics ainsi que sur le régime des zones de construction (art. 27, let. j et r aLAC/1954[1351]). Ces deux compétences ont été introduites en 1974 et en 1979 afin de permettre au Conseil municipal d'adopter des préavis sur les mesures d'aménagement du territoire cantonal[1352]. Auparavant, cette attribution appartenait à l'exécutif municipal.

807. L'auteur du projet de loi qui a modifié l'article 27, lettre j aLAC/1954 a qualifié cette compétence d'*étude*[1353]. D'après le Tribunal administratif, il est probable que ce terme a eu la même portée dans l'esprit du législateur quelques années plus tard, lors de l'adoption de la réglementation sur l'initiative municipale[1354]. Cet argument ne nous semble toutefois pas déterminant, dans la mesure où il ne s'agit que des explications d'un député du Grand Conseil sur son propre projet de loi. Elles ne sauraient exprimer une règle générale sur la terminologie utilisée par le législateur genevois à la fin des années 1970.

808. En matière d'aménagement du territoire, les compétences du Conseil municipal ont ensuite été élargies *postérieurement* à l'adoption de l'initiative municipale. En 1983, lors de l'introduction des plans d'utilisation du sol – suite à l'initiative cantonale pour la protection de l'habitat et contre les démolitions abusives (IN 4814) lancée en 1977 et acceptée en 1983 –, le Conseil municipal

1349 ACE du 28 juillet 1999 dans la cause *Reusse et consorts*, consid. 5.c (rés. *in* : SJ 2000 II 429, 442, n° 58) ; Tanquerel (1988) p. 234.

1350 Auer (2003) p. 9.

1351 ROLG 1954 p. 145 ; ROLG 1974 p. 350 ; ROLG 1979 p. 347.

1352 ROLG 1974 p. 350 ; MGC 1974 II 1943 ; MGC 1972 II 2092 ; ROLG 1979 p. 347 ; MGC 1979 II 1865 ; MGC 1977 III 3924. Il s'agissait déjà d'une compétence de préavis et non de « décision », voir Arrêt TF du 15 novembre 1978 dans les causes P 40/78 et P 56/78, consid. 2, *Pillet et consorts*.

1353 MGC 1972 II 2092, p. 2094, M. Rosselet.

1354 ATA du 8 octobre 2002 dans la cause A/429/2002-CM, consid. 4.g, *Banderet* (ATA/591/2002).

a pu se prononcer sur leur adoption au moyen d'une délibération[1355]. En 1985, lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle LAC, la compétence – qui date de 1983[1356] – de délibérer sur les accords à donner lors d'une autorisation pour un projet de construction en ordre contigu en cinquième zone dont la surface de plancher habitable excède 25% de la surface du terrain a été formellement attribuée au Conseil municipal[1357].

809. En 1990, une modification terminologique concernant les plans d'utilisation du sol et les préavis pour les plans localisés de quartier et les plans de site est entrée en vigueur[1358]. En 1993, les communes ont obtenu – suite à l'initiative cantonale pour une autonomie des communes en matière d'aménagement de leur territoire (IN 29), lancée en 1990 et retirée en 1993 – la compétence de demander, respectivement de préparer, une modification de la planification cantonale[1359]. Cette compétence a été attribuée au Conseil municipal, qui statue sous forme de résolutions (art. 30A, al. 1 LAC) non soumises au référendum (art. 29, al. 3 LAC). Le choix d'une attribution consultative dans ce domaine a été effectué afin d'éviter d'ouvrir deux référendums sur la modification d'un même acte de planification[1360]. La modification préparée ou demandée par la commune suivra en effet la procédure habituelle en la matière. Un préavis devra dès lors être adopté par le Conseil municipal sous la forme d'une délibération soumise au référendum facultatif (art. 30, al. 1, let. q LAC *cum* art. 16, al. 3 LaLAT ; art. 59 Cst/GE et art. 29, al. 2 LAC).

810. En 1999, des compétences délibératives et consultatives ont été octroyées au Conseil municipal dans le domaine de la planification de chemins pour piétons et de randonnée pédestre[1361]. Dès 2000, le Conseil municipal a en outre pu adopter, sous la forme d'une délibération, un préavis sur les plans d'extraction[1362]. Enfin, à partir de 2003, le Conseil municipal a reçu l'attribution d'adopter, par le biais d'une résolution (art. 30A, al. 2 LAC) non soumise au référendum (art. 29, al. 3 LAC), un plan directeur localisé, notamment un plan directeur communal[1363].

1355 ROLG 1983 p. 356 ; MGC 1983 I 1240.

1356 ROLG 1983 p. 216 ; MGC 1983 I 428.

1357 ROLG 1984 p. 243 ; MGC 1984 I 1400, p. 1408, M. Micheli.

1358 ROLG 1990 p. 393 ; MGC 1990 II 2494 ; MGC 1987 V 7053 ; MGC 1987 IV 6076.

1359 ROLG 1993 p. 377 ; MGC 1993 II 2189 ; MGC 1992 VII 7799 ; MGC 1991 IV 3684.

1360 MGC 1992 VII 7799, p. 7811-7812, M. Fontantet, rapporteur.

1361 ROLG 1999 p. 83 ; MGC 1998 VIII 7274 ; MGC 1997 VIII 8147.

1362 ROLG 1999 p. 1050 ; MGC 1999 VIII 7506 ; MGC 1999 VIII 7289 ; MGC 1998 V 4769.

1363 ROLG 2002 p. 927 ; MGC 2002-2003 II, annexes 719, débats 476 ; MGC 2001-2002 X, annexes 4585, débats 2788 et débats 2808 ; MGC 2001 VIII 7360. Ce type de planification existait déjà auparavant, mais sans base légale formelle. Voir Tanquerel (1988) p. 249-250.

811. Deux éléments découlent de cette évolution législative. Premièrement, lors de l'adoption de l'initiative municipale, les seules compétences délibératives en matière d'aménagement du territoire du Conseil municipal concernaient les préavis sur les modifications ou sur les adoptions des plans d'affectation cantonaux. L'initiative doit dès lors pouvoir porter sur ces actes[1364]. Dans le cas contraire, le législateur aurait, de manière peu vraisemblable, adopté une initiative en matière d'aménagement du territoire qui n'avait aucune portée[1365].

812. Deuxièmement, les compétences du Conseil municipal dans le domaine de l'aménagement du territoire se sont étendues depuis l'entrée en vigueur de l'initiative municipale. Or, la notion d'*études* a très vraisemblablement été employée par le législateur à l'article 36, alinéa 1, lettre d LAC afin de regrouper sous une seule mention les différentes attributions délibératives du Conseil municipal en matière d'aménagement du territoire[1366]. L'utilisation du pluriel tend à le démontrer, les compétences délibératives étant au nombre de deux lors de l'entrée en vigueur de l'initiative municipale. Ces dernières ayant par la suite augmenté, l'objet de l'initiative municipale en a fait de même. Il sied, en effet, de rappeler que le législateur a considéré l'initiative comme le pendant du référendum[1367]. Par conséquent, lorsque les compétences délibératives du Conseil municipal, soumises au référendum, ont été étendues, l'objet de l'initiative a également été élargi. Le terme *études* ne peut ainsi être interprété selon la conception que le législateur avait en 1981 et il est exclu d'accorder un poids prépondérant à l'interprétation historique objective.

c) L'interprétation systématique et téléologique

813. A rigueur de texte, les *études d'aménagement du territoire* ne peuvent concerner que la phase préparatoire des mesures d'aménagement du territoire. Les préavis municipaux ou la modification de la planification cantonale concernent une telle phase[1368], mais non l'adoption des plans d'utilisation du sol, qui est un plan d'affectation et non une étude d'aménagement du territoire. Avant de pouvoir faire l'objet d'une délibération, ces derniers doivent cependant passer par une phase d'étude (art. 15D LExt). A teneur de

---

1364 ATA du 8 octobre 2002 dans la cause A/429/2002-CM, consid. 4.g, *Banderet* (ATA/591/2002).

1365 Tanquerel (1998a) p. 12-13. Voir aussi Knapp (1998) p. 6 selon qui c'est politiquement et juridiquement inacceptable.

1366 Dans ce sens aussi, ATA du 8 octobre 2002 dans la cause A/429/2002-CM, consid. 4.g, *Banderet* (ATA/591/2002).

1367 Voir *supra* n[os] 263-264.

1368 *Contra* Knapp (1998) p. 6 selon qui, *stricto sensu*, aucune compétence délibérative du Conseil municipal ne concerne une *étude*.

l'article 36, alinéa 1, lettre d LAC, l'initiative pourrait donc porter sur cette première phase.

814. Nous avons toutefois vu que l'initiative municipale doit impérativement pouvoir être concrétisée au moyen d'une délibération du Conseil municipal[1369]. Or, la délibération va concerner l'adoption du plan d'utilisation du sol (art. 30, al. 1, let. p LAC) et non la phase d'étude qui la précède. La lettre de l'article 36, alinéa 1, lettre d LAC permettrait donc de demander une initiative sur la phase d'étude du plan d'utilisation du sol[1370], mais celle-ci devrait être invalidée car la compétence délibérative du Conseil municipal ne concerne que l'adoption proprement dite du plan.

815. Lors de l'adoption de la réglementation sur les plans d'utilisation du sol, l'objectif du législateur était de conférer une compétence décisionnelle aux communes dans le domaine de l'aménagement du territoire[1371]. Il convient dès lors d'admettre une initiative qui demande l'adoption d'un plan d'utilisation du sol. En effet, la phase d'étude elle-même ne donnera lieu à aucune délibération ou résolution formelle du Conseil municipal. C'est l'acte qui découlera de cette étude qui fera l'objet d'une délibération. Dans ces conditions, l'étude de l'article 36, alinéa 1, lettre d LAC sera concrétisée par une délibération, ce qui est suffisant afin qu'une initiative municipale soit recevable[1372].

816. L'emploi du terme d'*études* avait en outre pour but de réunir les différentes compétences (délibératives) du Conseil municipal en matière d'aménagement du territoire[1373]. Dans le cas contraire, l'utilisation d'une notion inconnue de droit genevois n'aurait eu aucun sens. Dans ces circonstances, la notion d'*études* doit être interprétée comme un renvoi à toutes les compétences délibératives du Conseil municipal en matière d'aménagement du territoire. Il s'agit dès lors d'un synonyme d'acte d'aménagement[1374].

817. Au sens large, l'initiative peut donc demander une étude d'aménagement qui sera concrétisée par une délibération. Interprétée dans ce sens, l'étude ne vise donc pas une étude par le Conseil municipal[1375], mais une phase d'étude d'aménagement du territoire.

818. En définitive, cela signifie que l'initiative peut porter sur toutes les compétences communales en matière d'aménagement du territoire qui peuvent faire l'objet d'une délibération du Conseil municipal.

1369 Voir *supra* n° 637 ss, en particulier n^os^ 659-660.

1370 Dans ce sens, ACE du 29 juillet 1998 dans la cause *Comité d'initiative « Sauvons nos parcs » et consorts*, consid. 6.b (rés. *in* : SJ 1999 II 273, 290, n^os^ 74 et 75).

1371 MGC 1983 I 1240, p. 1251, M. Guidini, rapporteur.

1372 Voir *supra* n^os^ 659-660.

1373 Voir *supra* n° 812.

1374 Voir aussi Manfrini (1996a) p. 7.

1375 *Contra* Knapp (1998) p. 7.

819. En revanche, une initiative municipale qui demande l'adoption d'un acte qui ne n'est pas susceptible d'être concrétisé au moyen d'une délibération du Conseil municipal n'est pas admissible. Nous avons en effet démontré que l'objet d'une initiative communale doit impérativement pouvoir être concrétisé par une délibération du Conseil municipal[1376]. Il n'existe aucun élément qui permette de s'écarter de ce raisonnement en matière d'aménagement du territoire. L'opinion contraire, laissée ouverte par le Conseil d'Etat dans un arrêté datant de 1999[1377], doit dès lors être rejetée[1378].

2. *La définition des études d'aménagement du territoire communal*

820. Les différentes méthodes d'interprétation amènent à adopter une définition large des *études d'aménagement du territoire communal*. Cette définition comprend les trois éléments suivants:

- la demande d'initiative doit porter sur la phase préparatoire de mesures cantonales ou communales d'aménagement du territoire;
- la proposition doit avoir trait à un acte d'aménagement qui concerne le territoire communal;
- la mesure cantonale ou communale d'aménagement doit pouvoir être concrétisée, à une étape quelconque de la procédure, au moyen d'une délibération du Conseil municipal.

821. A noter que, dans le chapitre sur l'objet de l'initiative cantonale, nous avons mentionné qu'il convenait d'effectuer une distinction entre les initiatives administratives générales, qui étaient admissibles, et les initiatives administratives individuelles, qui étaient contraires au droit. Nous avons toutefois relevé qu'une initiative portant sur un acte de planification, qui est susceptible de toucher les droits des individus, demeure, sauf circonstances particulières, conforme aux droits fondamentaux des particuliers dans la mesure où les caractéristiques individuelles de ces derniers ne sont pas déterminantes pour le corps électoral[1379]. L'initiative municipale concernant des actes

---

1376 Voir *supra* n° 637 ss.

1377 ACE du 28 juillet 1999 dans la cause *Reusse et consorts*, consid. 7.b (rés. *in*: SJ 2000 II 429, 442, n° 58).

1378 Voir aussi ATA du 8 octobre 2002 dans la cause A/429/2002-CM, consid. 4.f, *Banderet* (ATA/591/2002) qui, sans trancher la question, exprime ses sérieux doutes quant à l'admissibilité d'une initiative dans ces cas. Voir également Tanquerel (1988) p. 234 qui préconise une modification de la législation afin d'étendre les compétences délibératives.

1379 Voir *supra* n° 468.

d'aménagement, les droits fondamentaux ne font, en principe, pas obstacle à l'intervention du corps électoral.

C. Les objets de l'initiative municipale dans le domaine de l'aménagement du territoire

1. Les plans directeurs localisés

822. Au sens strict, les plans directeurs localisés, et notamment les plans directeurs communaux, sont des études d'aménagement du territoire communal[1380]. Ces études ne font pas l'objet d'une délibération, mais d'une résolution (art. 11bis, al. 8 LaLAT et 30A, al. 2 LAC) soustraite au référendum (art. 29, al. 3 LAC).

823. Les plans directeurs localisés ne pouvant donner lieu à une délibération au sens de l'article 30 LAC, une initiative municipale est exclue[1381]. Contrairement à l'opinion de Tanquerel, il n'existe aucune contradiction entre la notion d'études de l'article 36, alinéa 1, lettre d LAC et l'absence de compétence délibérative lors de l'adoption des plans directeurs localisés[1382]. Il s'agit d'un choix délibéré du législateur[1383], qui a eu la volonté explicite d'exclure le référendum sur les plans directeur localisés[1384]. Or, au vu du parallélisme qui existe entre le référendum et l'initiative[1385], l'initiative doit également être exclue en la matière.

2. Les plans d'utilisation du sol (PUS)

a) Les plans d'utilisation du sol et le droit d'initiative

824. Les plans d'utilisation du sol peuvent faire l'objet d'une initiative municipale, car ils sont précédés d'une étude d'aménagement du territoire communal (art. 15D LExt) et peuvent être adoptés par le Conseil municipal

---

1380 Voir Tanquerel (1988) p. 234 et 250.

1381 Voir aussi Manfrini (2005) p. 7 qui considère qu'il est « douteux » qu'une initiative soit recevable en la matière. Voir aussi *infra* n° 861.

1382 Tanquerel (1988) p. 234. Ce raisonnement est toutefois antérieur à la consécration législative des plans directeurs localisés où le législateur a fait le choix de ne pas adopter une procédure soumise aux droits populaires.

1383 Voir aussi l'ATA du 8 octobre 2002 dans la cause A/429/2002-CM, consid. 4.f, *Banderet* (ATA/591/2002).

1384 MGC 2002-2003 II, annexe 719, p. 734, M. Pagani, rapporteur; MGC 2001-2002 X 4585, p. 4600, M. Pagani, rapporteur (il s'agit du même rapport publié deux fois dans le MGC).

1385 Voir *supra* n° 264.

au moyen d'une délibération (art. 15A, al. 1 LExt ; art. 36, al. 1, let. o LAC). La jurisprudence et la doctrine le reconnaissent unanimement[1386]. Formellement, l'initiative porte sur l'étude qui précède l'adoption du plan d'utilisation du sol[1387], puis est mise en œuvre au moyen d'une délibération du Conseil municipal.

825. L'exercice du droit d'initiative sur la phase d'étude des plans d'utilisation du sol ne préjuge pas du résultat de la procédure définitive d'adoption[1388], notamment des éléments qui pourraient résulter de l'enquête publique devant être menée (art. 15D, let. a LExt). L'initiative municipale étant impérativement non formulée[1389], l'enquête publique ne sera pas vidée de son sens, car le Conseil municipal dispose d'une certaine marge de manœuvre pour concrétiser le vœu des initiants[1390]. Les problèmes qui se posent pour l'initiative cantonale formulée[1391] n'existent dès lors par pour l'initiative municipale. Conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral[1392], le Tribunal administratif a d'ailleurs jugé que la commune disposait de la faculté de légèrement s'écarter du texte d'une initiative demandant l'adoption d'un plan d'utilisation du sol afin de respecter le droit supérieur[1393]. La prise en compte des résultats de l'enquête publique doit pouvoir entraîner le même résultat[1394].

1386 SJ 2001 I 253, consid. 3.a, *Comité d'initiative « Sauvons nos parcs », Rémy Pagani et Germaine Kindler* (TF, 29.01.2001) ; Arrêt TF du 11 janvier 1991 dans les causes 1P.227/1990, 1P.497/1990, 1P.501/1990, consid. 3a, *Ventouras*. ; ACE du 26 juillet 2000 dans la cause *Chambre immobilière genevoise et Mark Muller*, consid. 3 (confirmé par SJ 2001 I 253, *Comité d'initiative « Sauvons nos parcs », Rémy Pagani et Germaine Kindler* [TF, 29.01.2001]) ; ACE du 29 juillet 1998 dans la cause *Comité d'initiative « Sauvons nos parcs » et consorts*, consid. 6.b (rés. *in* : SJ 1999 II 273, 290, nos 74 et 75) ; Manfrini (2005) p. 7-8 ; Manfrini (2001) p. 7 ; Grobet (1998) p. 2107 ; Tanquerel (1998) p. 19-20 ; Grobet (1997) p. 3 ; Manfrini (1996a) p. 7 ; Tanquerel (1988) p. 259 ; Manfrini (1987) p. 13-14. Nuancé toutefois, Knapp (1996) p. 4-7.

1387 ACE du 29 juillet 1998 dans la cause *Comité d'initiative « Sauvons nos parcs » et consorts*, consid. 6.b (rés. *in* : SJ 1999 II 273, 290, nos 74 et 75).

1388 ACE du 29 juillet 1998 dans la cause *Comité d'initiative « Sauvons nos parcs » et consorts*, consid. 6.b (rés. *in* : SJ 1999 II 273, 290, nos 74 et 75) ; Tanquerel (1988) p. 234. Voir aussi Tanquerel (2006) p. 568, n. 27.

1389 Voir *supra* no 340 ss.

1390 Tanquerel (1988) p. 259. Voir aussi Tanquerel (1998) p. 19. Voir également Hohl (1989) p. 41.

1391 Voir *supra* no 481 ss.

1392 ATF 124/1998 I 107, consid. 5.b.aa, *Parti socialiste jurassien et consorts* ; SJ 1988 625, consid. 2.c, *Rassemblement en faveur d'une politique sociale du logement, Christian Ferrazino et Josyane Bresson* (TF, 16.12.1986). Voir aussi SJ 2004 227, consid. 7.6, *Bignasca et autres* (TF, 5.12.2003) ; ATF 121/1995 I 357, consid 4.b, *Lega dei ticinesi e Giuliano Bignasca* ; ATF 115/1989 Ia 148, consid. 4.a, *Comité d'initiative « soins à domicile », S., G. et T.* Voir *infra* no 1336 ss.

1393 ATA du 26 août 2003 dans les causes A/817/2002-CE et A/1023/2002-CE, consid. 2.b, *Société X.* (ATA/618/2003).

1394 Voir aussi *supra* no 504.

826. Le plan d'utilisation du sol est le seul instrument qui permette au corps électoral communal de demander par une initiative au Conseil municipal d'adopter directement – sous réserve de l'approbation du Conseil d'Etat – une mesure de planification. Il convient donc de déterminer le contenu de ce plan, car celui-ci va influencer l'étendue de l'initiative municipale.

b) Le contenu des plans d'utilisation du sol

827. Il n'est pas nécessaire qu'un plan d'utilisation du sol vise l'ensemble du territoire communal, car aucune norme ne prévoit la surface sur laquelle il doit porter[1395]. Néanmoins, un plan d'utilisation du sol ne saurait concerner qu'une seule parcelle. Il faut qu'il soit applicable sur une étendue suffisante afin que son but de ligne directrice de l'aménagement du territoire communal ait encore un sens[1396].

828. Un plan d'utilisation du sol ne peut concerner que les quatre premières zones de construction au sens de l'article 19 LaLAT et leurs zones de développement (art. 15A, al. 1 LExt). Nonobstant la mention des espaces verts et des secteurs de détente qui figure à l'article 15B, alinéa 1, lettre b LExt, un plan d'utilisation du sol ne peut pas être étendu en dehors des quatre premières zones de construction et leurs zones de développement. En effet, cette disposition doit être interprétée en lien avec l'article 15A, alinéa 1 LExt qui ne se prête à aucune application extensive[1397].

829. Les plans d'utilisation du sol ne peuvent pas imposer une interdiction totale de construire sur une partie du territoire communal[1398], car ils ne peuvent contenir que des lignes directrices de l'aménagement du territoire communal. Le seul moyen à disposition d'une commune afin d'obtenir une telle interdiction de construire est l'adoption, par le Conseil d'Etat, d'un plan localisé de quartier ou, par le Grand Conseil, d'une zone de verdure. Il n'existe donc pas à l'article 15B, alinéa 1, lettre b des zones de verdure communales qui pourraient coexister à côté des zones de verdure cantonales au sens de l'article 24 LaLAT[1399]. En revanche, le législateur n'interdit pas la

---

1395 Arrêt TF du 11 janvier 1991 dans les causes 1P.227/1990, 1P.497/1990, 1P.501/1990, consid. 3c, *Ventouras* ; ACE du 29 juillet 1998 dans la cause *Comité d'initiative « Sauvons nos parcs » et consorts*, consid. 7 (rés. *in* : SJ 1999 II 273, 290, n^os^ 74 et 75) ; Grobet (1997) p. 4 ; Manfrini (1987) p. 20. *Contra* Knapp (1996) p. 14.

1396 Voir aussi Manfrini (2005) p. 13.

1397 SJ 2001 I 253, consid. 3.a-b, *Comité d'initiative « Sauvons nos parcs », Rémy Pagani et Germaine Kindler* (TF, 29.01.2001). Voir aussi Manfrini (1996a) p. 8 ss. *Contra* Grobet (1998) p. 2103-2105.

1398 Tanquerel (1998) p. 20 ; Manfrini (1996a) p. 9. *Contra* Grobet (1998) p. 2105.

1399 SJ 2001 I 253, consid. 4.b, *Comité d'initiative « Sauvons nos parcs », Rémy Pagani et Germaine Kindler* (TF, 29.01.2001). Voir aussi Tanquerel (1998) p. 21. *Contra* Grobet (1998) p. 2105 ; Grobet (1997) p. 6.

création d'un secteur de détente (art. 15B, al. 1, let. b LExt) dans une zone déterminée[1400].

830. Plusieurs initiatives municipales ont proposé l'adoption d'un plan d'utilisation du sol. En 1987, une initiative a réclamé l'adoption d'un plan d'utilisation du sol par la Ville de Genève afin d'aménager le triangle de Villereuse[1401]. Elle a été acceptée en 1991[1402]. En 1989, une initiative a demandé une étude d'aménagement et l'adoption d'un plan d'utilisation du sol dans la commune de Meyrin[1403]. Elle a été rejetée par le corps électoral en 1990. En 1989 toujours, une initiative – curieusement jamais soumise au corps électoral – a réclamé l'adoption d'un plan d'utilisation du sol par la Ville de Genève afin de régler l'aménagement d'un quartier de la Ville de Genève situé vers le bâtiment de « l'Alhambra »[1404].

831. Trois autres initiatives ont demandé l'adoption d'un plan d'utilisation du sol à Carouge, en Ville de Genève ainsi qu'à Anières. Ces trois textes ont posé des problèmes juridiques importants qui justifient un bref développement.

832. En 1996, une initiative intitulée « pour sauver les parcs de Carouge » a été lancée et a demandé au Conseil municipal d'adopter un plan d'utilisation du sol afin d'affecter des terrains, notamment ceux de la Cure catholique, en espaces verts privés ou publics au sens de l'article 15B, alinéa 1, lettre b LExt et d'ainsi rendre ces terrains inconstructibles. Le Conseil municipal de la Ville de Carouge a invalidé cette initiative pour violation du droit cantonal de l'aménagement du territoire. Sur recours, le Conseil d'Etat a admis la validité de ce texte au motif que la parcelle privée visée par cette interdiction de construire n'était pas ouverte au public et, à cet égard, soustraite aux articles 24 ss LaLAT réglementant les zones de verdure et de délassement[1405]. Cette motivation nous paraît cependant douteuse[1406]. L'initiative a ensuite été acceptée par le corps électoral en automne 2000. En 2002, lorsque le plan d'utilisation du sol a été adopté par le Conseil municipal et approuvé par le Conseil d'Etat, le Tribunal administratif a, sur recours, relevé que le plan

1400 ATA du 26 août 2003 dans les causes A/817/2002-CE et A/1023/2002-CE, consid. 2.c, *Société X.* (ATA/618/2003).

1401 Il s'agit de l'initiative pour « l'aménagement du triangle de Villereuse ».

1402 ROLG 1991 p. 247 et 308.

1403 Il s'agit de l'initiative « pour un aménagement harmonieux du cœur de la Cité, contre le bradage du sol et la spéculation foncière ».

1404 Il s'agit de l'initiative « pour la sauvegarde de l'Alhambra et la construction de logements bon marché ».

1405 ACE du 29 juillet 1998 dans la cause *Comité d'initiative « Sauvons nos parcs et consorts »*, consid. 7.c (rés. *in* : SJ 1999 II 273, 290, n^os^ 74 et 75).

1406 Voir déjà Manfrini (1996a) p. 8 ss.

d'utilisation du sol n'aurait pas pu prévoir un indice d'utilisation du sol nul, qui était pourtant la seule mesure apte à interdire toute construction nouvelle[1407]. L'instrument adéquat pour atteindre le but poursuivi par les initiants aurait ainsi été l'adoption d'un plan localisé de quartier[1408].

833. Les doutes que nous venons de mentionner sont renforcés par le traitement de l'initiative « Sauvons nos parcs » qui a été lancée en Ville de Genève en 1998. Cette initiative demandait une adjonction au plan d'utilisation du sol de la Ville de Genève afin d'affecter à des espaces verts inconstructibles, au sens de l'article 15B, alinéa 1, lettre b LExt, tous les parcs et promenades publics (y compris les quais) ainsi que les espaces de verdure, privés ou propriétés d'une collectivité publique. Le Conseil municipal l'a déclarée valide[1409] mais, sur recours, le Conseil d'Etat l'a invalidée[1410]. Le Tribunal fédéral a ensuite confirmé cette invalidation et a jugé qu'un plan d'utilisation du sol était limité aux quatre premières zones de constructions et que l'introduction, par l'intermédiaire de ce moyen, d'un régime d'interdiction de construire dans des zones de verdure était contraire au droit cantonal de l'aménagement[1411].

834. Une initiative municipale ne peut pas non plus demander l'adoption d'un plan d'utilisation du sol afin de définir, à l'échelle des parcelles, l'implantation des bâtiments, des espaces verts, ou du gabarit et de la destination des bâtiments à construire[1412]. Seul un plan localisé de quartier peut remplir une telle fonction[1413]. C'est ainsi que des difficultés ont surgi lors du traitement de l'initiative « pour sauver le cœur du village d'Anières », lancée en 2005. Cette initiative demandait l'adoption d'un « plan localisé d'utilisation du sol » sur deux parcelles de la commune afin de délimiter une portion de 70% des terrains, libre de toute construction, affectée à des espaces verts; de définir l'implantation possible des constructions dont l'emprise au sol ne devait pas dépasser 30% de la surface des terrains; de prévoir un indice d'utilisation du sol entre 0,4 et 0,6; ainsi que d'imposer des gabarits de construction variant de un à deux étages sur rez-de-chaussée[1414]. Après avoir consulté un expert[1415], l'exécutif municipal a proposé au Conseil municipal de partiellement

1407 ATA du 26 août 2003 dans les causes A/817/2002-CE et A/1023/2002-CE, consid. 2.c, *Société X.* (ATA/618/2003).

1408 Voir Zen-Ruffinen (1999) p. 14.

1409 MCM/GE 1998 (156) 2095.

1410 ACE du 26 juillet 2000 dans la cause *Chambre immobilière genevoise et Mark Muller.*

1411 SJ 2001 I 253, *Comité d'initiative « Sauvons nos parcs », Rémy Pagani et Germaine Kindler* (TF, 29.01.2001)

1412 Manfrini (2005) p. 13.

1413 Manfrini (2005) p. 13. Voir aussi *supra* n° 452 ss.

1414 Voir Manfrini (2005) p. 1.

1415 Manfrini (2005).

invalider l'initiative s'agissant des références au plan d'utilisation du sol et de la considérer comme une demande d'exercice du droit d'initiative cantonal de la commune en matière d'adoption d'un plan localisé de quartier[1416]. Le 6 décembre 2005, le Conseil municipal de la commune d'Anières a décidé de « valider partiellement l'initiative ‹ Pour sauver le cœur du village d'Anières › (moyennant que soit biffée toute référence dans celle-ci aux articles 15A et 15C de la loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités du 9 mars 1929) »[1417]. Suite à des négociations entre les initiants et la commune, cette initiative a été retirée dans le courant de l'année 2006.

3. Les préavis communaux

835. Nonobstant les doutes exprimés par Auer[1418], une initiative peut porter sur un préavis adopté sur une mesure cantonale d'aménagement par le Conseil municipal, au moyen d'une délibération soumise au référendum[1419]. Ce préavis concerne en effet une phase d'étude de planification qui va devenir obligatoire pour les particuliers. Il s'agissait d'ailleurs de la seule compétence communale en matière d'aménagement du territoire lors de l'entrée en vigueur de l'initiative populaire municipale. Or, nous avons vu que le législateur ne saurait avoir introduit une initiative sur un objet qui n'avait aucun contenu[1420]. Une telle initiative va cependant avoir un caractère éminemment consultatif, car les autorités cantonales ne sont pas liées par les préavis communaux.

836. A ce jour, quatre initiatives ont porté sur des préavis communaux: en 1982 dans la commune de Versoix[1421], en 1998 dans la commune de Troinex[1422], ainsi qu'en 2001 dans les communes de Cologny[1423] et de Thônex[1424].

1416 Rapport de M. le Maire du 14 juin 2005 sur la recevabilité de l'initiative « pour sauver le cœur du village d'Anières ».

1417 Délibération n° 52 du 6 décembre 2005 du Conseil municipal de la commune d'Anières.

1418 Auer (1987) n° 45. Voir aussi Manfrini (1987) p. 13 qui laisse la question ouverte et Manfrini (1996a) p. 7 qui l'exclut.

1419 ATA du 8 octobre 2002 dans la cause A/429/2002-CM, consid. 4.g, *Banderet* (ATA/591/2002); ACE du 28 juillet 1999 dans la cause *Reusse et consorts*, consid. 5 (rés. *in*: SJ 2000 II 429, 442, n° 58); Manfrini (2001) p. 9; Vernet (1999) p. 9-10.

1420 Voir *supra* n° 810.

1421 Il s'agit de l'initiative « pour la réalisation de la route d'évitement de Versoix avec un gabarit prévoyant deux pistes de circulation ».

1422 Il s'agit de l'initiative « pour le maintien de la parcelle n° 10225 de la commune de Troinex à la Grand-Cour en zone constructible 4B protégée ».

1423 Il s'agit de l'initiative « pour la sauvegarde Cologny ».

1424 Il s'agit de l'initiative « Halte au bétonnage – Sauvegardons les espaces verts à Thônex ».

La dernière initiative a demandé au Conseil municipal de s'opposer à un projet de planification cantonal dont la procédure n'avait pas encore débuté.

837. Une telle initiative peut poser un problème délicat lors de sa concrétisation. Suite à l'acceptation de l'initiative, le Conseil municipal dispose en effet d'un délai de vingt-quatre mois, qui court dès la constatation de l'aboutissement de l'initiative, afin d'adopter une délibération conforme à la proposition du corps électoral (art. 36, al. 1 LAC). On peut dès lors se demander comment une délibération peut être adoptée dans ce délai lorsque la procédure de modification de zone n'a pas encore été ouverte.

838. Le Tribunal administratif a jugé, à juste titre, qu'il n'était pas nécessaire qu'une procédure cantonale soit ouverte afin qu'une initiative municipale soit valable :

> « Il ne paraît cependant pas nécessaire, pour que le conseil municipal décide sous forme de délibération de s'opposer à tout déclassement au sens de l'initiative, qu'un projet concret soit à l'étude. En effet, on ne voit pas quelle disposition légale ni quel principe s'opposerait à ce que l'autorité compétente pour délivrer un préavis puisse décider par avance du contenu qu'elle souhaite lui donner le moment venu. Il appartiendra au surplus au conseil municipal, lors de l'examen de projets concrets de modifications de zone, de s'en tenir à la volonté exprimée par les initiants (ou par le corps électoral en cas de vote populaire) pour la durée fixée par l'initiative. »[1425]

839. Le Conseil municipal de Thônex a ainsi adopté une délibération afin « de préaviser négativement tout projet de modification des limites de zones de constructions de la commune dans le secteur dit des Communaux d'Ambilly qui ne serait pas conforme au plan directeur de la commune »[1426]. Cela signifie que lorsqu'une procédure de modification sera ouverte, la commune devra adopter un préavis et ne pourra pas se contenter de renvoyer à la délibération déjà acceptée.

840. Une initiative est également valable lorsqu'elle demande qu'un préavis soit émis dans le cadre d'une procédure de modification de zone avant la clôture de l'enquête publique (art. 16 LaLAT)[1427], comme ce fut le cas pour les initiatives lancées à Troinex et à Cologny.

841. L'enquête publique (art. 16, al. 1 LaLAT) et le préavis communal (art. 16, al. 3 LaLAT) sont des éléments nécessaires à la procédure de consultation, qui est obligatoire pour toute procédure de modification des limites de zones[1428]. Ces deux procédures sont menées simultanément (art. 16, al. 3,

---

1425 ATA du 8 octobre 2002 dans la cause A/429/2002-CM, consid. 5.b, *Banderet* (ATA/591/2002) ; Manfrini (2001) p. 13-14.

1426 Délibération du Conseil municipal de Thônex du 16 décembre 2003 (DM-03-09).

1427 Vernet (1999) p. 11 ss.

1428 Pour un exposé sommaire de la procédure, voir *supra* n° 463.

1re phrase LaLAT). La loi prévoit en outre que les observations reçues durant l'enquête publique sont transmises à la commune (art. 16, al. 3, 2e phrase LaLAT).

842. Au terme de la procédure de préconsultation, le Conseil d'Etat examine s'il entend saisir le Grand Conseil du projet et s'il y a lieu d'apporter des modifications à celui-ci pour tenir compte des observations recueillies et du préavis communal (art. 16, al. 4 LaLAT). L'enquête publique vise ainsi prioritairement à recueillir des informations sur les intérêts privés de la population alors que le préavis communal permet de renseigner sur les intérêts publiques communaux[1429]. Leurs éléments sont distincts et ne sont dès lors pas interdépendants.

a) Les préavis communaux en matière d'aménagement du territoire au sens étroit

843. Chaque modification des limites de zones de construction situées sur le territoire d'une commune donne lieu à une délibération du Conseil municipal soumise au référendum facultatif[1430]. L'initiative municipale peut donc demander l'adoption d'un tel préavis[1431]. Il en est de même pour le préavis sur les projets de plans localisés de quartier, de règlements spéciaux, de plans de site, de plans d'extraction et de plans localisés de chemin pédestre qui feront tous l'objet d'une délibération du Conseil municipal[1432]. Les trois initiatives précitées qui concernaient les communes de Troinex, Cologny et Thônex ont cependant toutes portées sur des préavis concernant des modifications des zones de constructions.

844. L'initiative est exclue pour le préavis communal qui concerne l'adoption d'un plan localisé agricole, car son adoption relève de la compétence de l'exécutif communal (art. 20, al. 8, 2e phrase LaLAT). Il ne peut donc pas faire l'objet d'une initiative[1433].

b) Le préavis communal sur les projets importants de création ou de modification de voies publiques cantonales

845. Le préavis communal sur les projets importants de création ou de modification de voies publiques cantonales fait l'objet d'une délibération du

---

1429 Vernet (1999) p. 12.

1430 Voir *supra* nos 462 ss et 791 ss.

1431 ATA du 8 octobre 2002 dans la cause A/429/2002-CM, consid. 4.g, *Banderet* (ATA/591/2002) ; ACE du 28 juillet 1999 dans la cause *Reusse et consorts*, consid. 5 (rés. *in* : SJ 2000 II 429, 442, no 58) ; Manfrini (2001) p. 9 ; Vernet (1999) p. 9-10. Contre, Manfrini (1996a) p. 7. Laissant la question ouverte, Manfrini (1987) p. 13.

1432 Voir *supra* no 791.

1433 Voir *supra* no 666 ss.

Conseil municipal soumise au référendum[1434]. Au sens large, il faut considérer que le tracé d'une route concerne l'aménagement du territoire[1435]. Une initiative municipale peut ainsi porter sur ce préavis.

846. C'est ainsi qu'en 1982, une initiative municipale « pour la réalisation de la route d'évitement de Versoix avec un gabarit prévoyant deux pistes de circulation » a demandé au Conseil municipal de Versoix de « préaviser favorablement pour la réalisation de la route d'évitement du bourg de Versoix, selon le projet actuel ou amélioré du département des travaux publics, mais avec un gabarit prévoyant deux pistes de circulation. » L'expert consulté par le canton a conclu à l'admissibilité d'une telle initiative[1436]. Le Conseil municipal ne s'est toutefois jamais prononcé dans la mesure où l'initiative a été retirée au mois de décembre 1982[1437], suite à la large acceptation par le corps électoral d'une délibération donnant un préavis favorable pour la réalisation de la route d'évitement du bourg de Versoix. L'initiative avait ainsi été lancée parallèlement à un référendum afin de modifier une délibération et de pallier à l'absence de l'institution du référendum constructif à Genève.

c) L'accord à donner pour les projets de construction en ordre contigu en cinquième zone dont la surface de plancher habitable excède 25% de la surface du terrain

847. Les dispositions sur la mesure de l'utilisation du sol, dont le rapport entre la surface d'un terrain et le plancher habitable fait partie, poursuivent principalement des buts d'aménagement du territoire[1438]. Susceptible de donner lieu à une délibération (art. 30, al. 1, let. s LAC) et visant une phase préparatoire d'une mesure cantonale – l'autorisation de construire –, l'accord à donner pour les projets de construction en ordre contigu en cinquième zone dont la surface de plancher habitable excède 25% peut faire l'objet d'une initiative municipale.

848. Il faut relever qu'une telle proposition se distingue de celle portant sur une autorisation de construire, qui ne peut pas faire l'objet d'une initiative cantonale[1439]. L'accord à donner pour les projets de construction en ordre contigu en cinquième zone dont la surface de plancher habitable excède 25% de la surface du terrain a une nature plus générale. Il s'agit de déterminer s'il convient d'autoriser une densité plus élevée de construction dans certaines

1434 Voir *supra* n° 791.

1435 Voir Knapp (1982) n° 17 ss.

1436 Knapp (1982).

1437 Voir le procès-verbal du Conseil municipal de la commune de Versoix du 13 décembre 1982.

1438 Zen-Ruffinen / Guy-Ecabert (2001) p. 374-375.

1439 Voir *supra* n° 512 ss.

zones d'une commune. Ce sont donc le contenu et la nature de l'aménagement qui sont déterminants et non les caractéristiques individuelles des personnes dont les droits peuvent être touchés[1440]. Partant, le respect des droits fondamentaux ne s'oppose pas, sauf circonstances particulières, à une telle initiative.

4. La modification de la planification cantonale sur initiative de la commune

849. La préparation des projets ainsi que la demande de modification de la planification cantonale peuvent faire l'objet d'une initiative municipale[1441]. Conformément à la définition des études d'aménagements, il s'agit bien d'une étude d'aménagement préalable à la modification d'une mesure de planification.

850. Certes, elle doit, en premier lieu, être concrétisée au moyen d'une résolution (art. 30A, al. 1 LAC), soit au moyen d'une compétence consultative du Conseil municipal exclue du droit d'initiative. Avant de pouvoir être adoptée par l'autorité cantonale, la modification de la planification cantonale devra toutefois faire l'objet d'un préavis du Conseil municipal, concrétisé au moyen d'une délibération soumise au référendum. Or, nous avons vu que l'initiative ne doit pas nécessairement viser directement une compétence délibérative du Conseil municipal, mais il suffit qu'elle puisse être mise en œuvre au moyen d'une délibération[1442]. C'est le cas des projets de modification de la planification cantonale.

851. En outre, ces derniers ont été, pour leur première étape, soumis aux compétences consultatives du Conseil municipal afin d'éviter deux référendums communaux sur un même projet[1443]. Le but n'était pas de restreindre les droits du corps électoral lorsque le projet de modification était demandé ou développé par la commune[1444]. L'initiative municipale peut donc porter sur les projets et la modification de la planification cantonale. Il faut cependant que l'adoption d'une délibération soit nécessaire durant la procédure.

1440 Voir *supra* nº 433.

1441 ACE du 15 décembre 1999 dans la cause *John Perret*, consid. 6.d ; Manfrini (2001) p. 9 ; Tanquerel (1998a) p. 19. Voir aussi Arrêt TF du 11 janvier 1991 dans les causes 1P.227/1990, 1P.497/1990. 1P.501/1990, *Ventouras*, consid. 3b ; Zaugg (1983) p. 320. Vraisemblablement contre, Manfrini (1996a) p. 7. Nuancé, Knapp (1998) p. 10-11.

1442 Voir *supra* nº 660.

1443 Voir *supra* nº 809.

1444 Tanquerel (1998a) p. 17.

a) Les projets et la modification des plans d'affectation cantonaux

852. L'initiative municipale peut solliciter un projet de modification des limites de zones, de plan localisé de quartier, de règlement spécial et de plan de site élaborés par la commune. Dans tous ces cas, un préavis devra être adopté par le Conseil municipal sous la forme d'une délibération[1445].

853. Lancée en 1998 dans la commune de Lancy, une initiative a demandé au Conseil municipal de solliciter du Grand Conseil la modification des limites de zones de certaines parcelles localisées sur le territoire communal, situé en 3e zone de développement, afin de les classer en 5e zone de constructions (zone villas)[1446]. Acceptée par le corps électoral en 2001, cette initiative a été partiellement concrétisée par le Grand Conseil en 2004 (abrogation de la zone de développement d'un secteur sur les trois demandés)[1447].

854. En outre, comme nous l'avons vu, l'initiative lancée en 2005 dans la commune d'Anières a été considérée comme une demande au Conseil municipal d'utiliser son droit de solliciter un projet de plan localisé de quartier[1448]. Un accord, qui a débouché sur le retrait de l'initiative en 2006, a finalement été passé entre les initiants et les autorités municipales.

b) Le projet de plan directeur des chemins pour piétons et de randonnées

855. Le projet de plan directeur des chemins pour piétons est de même nature que le plan directeur localisé. Il s'agit d'une étude d'aménagement du territoire communal au sens de l'article 36, alinéa 1, lettre d LAC. Le Conseil municipal doit cependant se prononcer sur ce plan au moyen d'une résolution (art. 30A, al. 2 LAC). En l'absence de compétence délibérative du Conseil municipal, l'initiative municipale est dès lors exclue.

5. Le plan directeur cantonal

856. L'avis communal (art. 5, al. 3 LaLAT) ou la demande de modification (art. 9, al. 1 LaLAT) qui concernent le plan directeur cantonal sont également exclus du champ de l'initiative municipale[1449]. Le Conseil municipal ne

---

1445 Voir art. 15A, al. 4 LaLAT renvoyant à l'art. 16, al. 3 LaLAT *cum* art. 30, al. 1, let. q LAC ; art. 1, al. 3 LExt renvoyant à l'art. 5, al. 3 LExt *cum* art. 30, al. 1, let. r LAC ; art. 5A, al. 2 LGZD renvoyant à l'art. 6, al. 3 LGZD *cum* art. 30, al. 1, let. r LAC ; art. 10, al. 4 LCI qui renvoie à la procédure de la LExt *cum* art. 30, al. 1, let. r LAC ; art. 39A, al. 3 LPMNS renvoyant à l'art. 40, al. 3 LPMNS *cum* art. 30, al. 1, let. r LAC.

1446 Il s'agit de l'initiative « pour la sauvegarde des quartiers verdoyants ».

1447 ROLG 2004 p. 263.

1448 Il s'agit de l'initiative « pour sauver le cœur du village d'Anières ». Voir *supra* n° 834.

1449 Manfrini (2001) p. 12-13.

prendra en effet position qu'au moyen d'un avis (art. 5, al. 3 LaLAT) qui n'est pas une compétence délibérative (art. 29, al. 3 LAC) susceptible de faire l'objet d'une initiative.

6. La sauvegarde du patrimoine

857. A Genève, la sauvegarde du patrimoine est une compétence cantonale (LPMNS). Les communes peuvent néanmoins proposer l'adoption ou la modification d'un plan de site (art. 39, al. 2 LPMNS) et le classement d'un bâtiment (art. 10, al. 2 LPMNS)[1450].

858. Le Tribunal fédéral a laissé entendre qu'une initiative *municipale* pouvait également demander aux autorités *cantonales* le classement de certains bâtiments[1451]. Tel n'est cependant pas le cas. En effet, aucune délibération ne pourra être adoptée par le Conseil municipal en la matière (art. 30 LAC *a contrario* et 10, al. 2 LPMNS), ce qui exclut une initiative municipale[1452].

859. En 1987, dans le cadre d'une initiative réclamant l'adoption d'un plan d'utilisation du sol, des initiants ont demandé qu'un bâtiment situé en Ville de Genève soit conservé dans sa forme et son affectation actuelle[1453]. Le Conseil municipal de la Ville de Genève a alors, à juste titre, invalidé cette invite, car elle ne relevait pas de ses compétences délibératives[1454].

860. Une initiative municipale pourrait cependant demander au Conseil municipal de solliciter du Conseil d'Etat l'adoption d'un plan de site[1455]. Le plan de site ayant des effets similaires au classement d'un bâtiment (art. 38 ss LPMNS), le corps électoral peut proposer une mesure destinée à sauvegarder le patrimoine. Il doit toutefois impérativement s'agir d'une proposition qui concerne l'adoption d'un plan de site, et non d'une mesure de classement.

7. D'autres études d'aménagement ?

861. Antérieurement à l'adoption de l'article 11bis LaLAT (plan directeur localisé), les communes disposaient de la compétence d'entreprendre des études de leur territoire qui étaient appelées des *études alvéolaires*. Il s'agis-

---

1450 Sur le classement d'un bâtiment, voir aussi *supra* nº 506.

1451 Arrêt TF du 11 janvier 1991 dans les causes 1P.227/1990, 1P.497/1990, 1P.501/1990, consid. 3b, *Ventouras*.

1452 Voir *supra* nº 637 ss. Voir aussi Manfrini (1994) p. 4838-4839 ; Manfrini (1987) p. 25-26.

1453 Il s'agissait de l'initiative « pour l'aménagement du triangle de Villereuse » qui demandait notamment de « conserver la maison Schaek avec son affectation à l'habitation et dans sa forme actuelle ».

1454 Voir MCM/GE 1989/1990 (147) 3296.

1455 Voir *supra* nº 852.

sait de documents de travail sans portée juridique[1456]. Nonobstant la codification de cette pratique pour les plans directeurs communaux, il n'est à notre sens pas interdit à une commune d'entreprendre des études d'aménagement du territoire qui ne sont pas prévues par le droit cantonal. On peut citer, à titre d'exemple, un « concept directeur de la circulation », document de référence qui fixe les lignes directrices de la politique municipale en matière de circulation[1457]. Il s'agit cependant d'un acte qui ne produit aucun effet contraignant[1458].

862. De telles études n'étant pas mentionnées à l'article 30 LAC, elles ne donnent pas directement lieu à une délibération. Elles auront toutefois un coût qui devra être couvert par un crédit adopté sous la forme d'une délibération (art. 30, al. 1, let. d et e LAC)[1459]. Elles peuvent dès lors faire l'objet d'une initiative municipale lorsqu'elles relèvent de l'aménagement du territoire. Elles concerneront, en effet, une étude communale d'aménagement et pourront être concrétisées au moyen d'une délibération. Ces « autres » études ne sauraient cependant pas être employées afin de lancer une initiative sur un instrument d'aménagement du territoire qui ne peut pas faire l'objet d'une proposition du corps électoral selon l'interprétation que nous avons exposée dans ce chapitre.

V. La constitution de fondations d'intérêt communal de droit public ou privé

863. Le droit d'initiative peut s'exercer sur la constitution de fondations d'intérêt communal de droit public ou privé (art. 36, al. 1, let. e LAC). Le pendant de cette disposition figure à l'article 30, alinéa 1, lettres t et u LAC. Il s'agit du seul objet mentionné à l'article 36, alinéa 1 LAC qui n'a donné lieu à aucune initiative municipale depuis 1981. Devant la tendance actuelle à la décentralisation des tâches publiques, il n'est cependant pas exclu que ce domaine voie son intérêt croître à l'avenir.

864. Il est également possible de s'interroger sur la recevabilité d'une initiative qui vise une fusion de communes dans la mesure où une initiative

---

1456 ATA du 6 décembre 2005 dans la cause A/2326/2005-TPE, consid. 7.1, *Commune de Meyrin* (ATA/830/2005) ; Tanquerel (1988) p. 233.

1457 ACE du 14 octobre 1987 dans la cause *R. et Parti socialiste de Veyrier* (rés. *in* : SJ 1988 289, 291, n° 3).

1458 ACE du 14 octobre 1987 dans la cause *R. et Parti socialiste de Veyrier*, consid. 10 (rés. *in* : SJ 1988 289, 291, n° 3). (CE, 14.10.1987) ; Tanquerel (1988) p. 233.

1459 Voir aussi ACE du 14 octobre 1987 dans la cause *R. et Parti socialiste de Veyrier*, consid. 10 *in fine* (rés. *in* : SJ 1988 289, 291, n° 3).

peut promouvoir la collaboration intercommunale, dont la fusion peut être considérée comme la forme ultime[1460], et une délibération doit être adoptée (art. 144 Cst/GE et art. 30, al. 1, let. o LAC)[1461]. Cette question doit néanmoins être résolue par la négative. Il n'est guère soutenable, même au moyen d'une interprétation extensive, d'intégrer la fusion des communes dans la notion de fondation d'intérêt communal. La fusion des communes ne peut dès lors pas faire l'objet d'une initiative municipale. L'importance de la question[1462] mériterait cependant qu'elle soit introduite dans les objets de l'article 36, alinéa 1 LAC. Il s'agit cependant d'un choix qui doit être effectué par le législateur cantonal.

A. La notion de fondation

865. A titre préalable, il convient de déterminer si le terme de *fondation* renvoie nécessairement à une fondation de droit public ou de droit privé ou s'il doit être interprété plus largement.

866. *A priori*, l'interprétation littérale laisse à penser que l'initiative ne peut concerner que les fondations de droit public ou de droit privé. L'interprétation historique objective renforce cette analyse. En effet, lors de l'introduction du droit d'initiative en 1981, le Conseil municipal ne pouvait délibérer que sur la création de fondations d'intérêt communal public (art. 27, let. h aLAC/1954).

867. En 1984, lors de la révision de la loi, le législateur a élargi le type de personnes morales susceptibles d'être créées par les communes en adoptant l'article 30, alinéa 1, lettres t et u LAC. Selon la lettre t, le Conseil municipal délibère sur la création de fondations d'intérêt public communal, de fondations de droit privé ou de société au capital desquelles la commune veut participer. A teneur de la lettre u, une délibération peut être adoptée pour la création de groupements intercommunaux, l'adhésion de la commune et son retrait. Les travaux parlementaires précisent que « la création de fondations

---

1460 Guy-Ecabert (2004) p. 86 ; Seiler (2001) n° 49 ; Steiner (2001) p. 120. Voir aussi Andreas Ladner, « Collaboration et fusion dans les communes suisses », *in* : Horber-Papazian (éd.), *L'espace local en mutation*, *Lausanne*, 2001, p. 3 ss. Pour Meylan (1972) p. 159, il ne s'agit pas à proprement parler d'une structure supracommunale, mais la fusion est destinée à résoudre les mêmes problèmes et elle se situe à la même échelle.

1461 Sauf si cette fusion a lieu par la voie d'une modification constitutionnelle. Voir SJ 1930 625, *Bartholdi-Herzig et consorts* (TF, 12.09.1930).

1462 Voir notamment Vincent Martenet, « La fusion de communes entre elles ou avec le canton », *in* : Tanquerel / Bellanger (éd.), *L'avenir juridique des communes*, Genève, Zurich, Bâle, 2007 ; Beatrix Zahner, *Gemeindeverinigugen – öffentlichrechtliche Aspekte*, Zurich, 2005 ; Steiner (2001) ; Daniel Arn, « Liegt die Zukunft in der Fusion von Gemeinden ? », *ZBl* 1999 p. 241 ss. Voir aussi ATF 131/2005 I 91, *Munizipalgemeinde Ausserbin*.

d'intérêt communal comprend celles de fondations intercommunales (art. 51 à 60 LAC) »[1463].

868. Or, les « fondations intercommunales » prévues aux articles 51 à 60 LAC sont des groupements intercommunaux qui permettent à deux ou plusieurs communes d'unir leurs efforts en vue d'assurer en commun des tâches déterminées relevant de leur compétences (art. 51 LAC). Un expert consulté par le Conseil d'Etat a relevé que ces groupements intercommunaux étaient des corporations de droit public et non des fondations de droit public[1464]. Ces groupements sont crées par l'adoption de statuts élaborés par les communes intéressées (art. 52, al. 1 LAC). Ces statuts sont ensuite approuvés par le Conseil d'Etat (art. 53 LAC). La loi précise alors que ces groupements sont des corporations de droit public (art. 53 *in fine* LAC). Ceux-ci ne peuvent au demeurant pas être des fondations au sens juridique, car leur création est réservée au Grand Conseil (art. 175 Cst/GE)[1465].

869. Le législateur a ainsi employé la notion de fondation afin de qualifier une corporation de droit public. Cette technique législative déficiente doit signifier que le terme de fondation qui figure à l'article 36, alinéa 1, lettre a LAC ne renvoie pas aux seules fondations de droit public ou privé, mais également aux autres personnes morales mentionnées à l'article 30, alinéa 1, lettres t et u LAC. Afin d'éviter des confusions, il est ainsi préférable d'employer le terme plus large de personnes morales dans la suite de notre propos[1466].

B. Les personnes morales d'intérêt communal de droit public ou privé

1. Les personnes morales communales

870. L'initiative municipale peut porter sur une fondation d'intérêt public communal, une fondation de droit privé ou une société au capital de laquelle la commune veut participer (art. 30, al. 1, let. t LAC).

871. Des structures de droit privé (association, société coopérative, société anonyme, fondation de droit privé) peuvent également être créées par la

---

1463 MGC 1984 I 1400, p. 1408, M. Micheli, rapporteur.

1464 Voir l'avis de droit de Charles-Albert Morand rés. *in* : MGC 1981 II 2255, p. 2289. Sur la loi sur les fondations, voir Maurice Battelli, « Les fondations à Genève selon la Constitution de 1847 et la loi du 22 août 1849 (loi générale sur les fondations) », *in* : *Mélanges Marcel Bridel*, Lausanne, 1968, p. 17 ss.

1465 Voir aussi l'avis de droit de Charles-Albert Morand rés. *in* : MGC 1981 II 2255, p. 2289.

1466 Cette notion comprend aussi bien les établissements publics, les fondations de droit public, les corporations de droit public (Moor [1989] p. 521) que les personnes morales de droit privé.

commune sans grande difficulté[1467]. Une fondation d'intérêt public communal devra faire l'objet d'une loi du Grand Conseil (art. 175 Cst/GE et 2 LFDP). Les autres personnes morales de droit public[1468] peuvent aussi être adoptées par la commune seule, car l'article 175 Cst/GE ne s'applique qu'aux fondations de droit public[1469]. Sont en effet des fondations de droit public au sens de cette disposition les fondations, qui ont leur siège dans le canton, qui ont pour objet l'affectation de biens à un but rentrant dans le domaine du droit public et qui sont tenues de réaliser ce but à l'égard de l'Etat (art. 1 LFDP).

872. La compétence du Grand Conseil dans la création, la dissolution, l'approbation ou la modification des statuts d'une fondation de droit public (art. 2 LFDP) ne s'oppose en outre pas à la recevabilité d'une initiative municipale. L'article 30, alinéa 1, lettre t LAC octroie en effet expressément une attribution délibérative au Conseil municipal dans ce domaine. Elle est au demeurant expressément prévue par l'article 36, alinéa 1, lettre e LAC.

2. *Les personnes morales intercommunales*

873. Dans le domaine de la collaboration intercommunale, qui prend toujours plus d'ampleur en raison de l'accroissement et de la complexité des tâches qui incombent aux communes[1470], l'initiative peut porter sur des fondations intercommunales de droit privé ou public, sur des sociétés au capital desquelles la commune veut participer (art. 30, al. 1, let. t LAC) ainsi que sur des groupements intercommunaux (art. 30, al. 1, let. u et 51 à 60 LAC)[1471].

874. Les structures intercommunales de droit privé (association[1472], société coopérative, société anonyme, fondation de droit privé) peuvent être adoptées

1467 Seiler (2001) n° 48.

1468 Sur cette notion, voir Moor (1989).

1469 Voir l'avis de droit de Charles-Albert Morand résumé dans le MGC 1981 II 2255, p. 2289. Voir aussi MGC 1984 I 1400, p. 1410, M. Micheli, rapporteur et Maurice Battelli, « Les fondations à Genève selon la Constitution de 1847 et la loi du 22 août 1849 (loi générale sur les fondations) », *in* : *Mélanges Marcel Bridel*, Lausanne, 1968, p. 17.

1470 Guy-Ecabert (2004) p. 81-82 ; Manfrini / Wisard (2001) p. 18 ; Jean-Claude Lugon, « Réflexions sur les fusions de communes et les moyens de collaboration intercommunale », *RDAF* 2001 I 5, p. 12 ; Steiner (2001) p. 105 et 107 ; Ueli Fiederich « Formes juridiques de la coopération intercommunale », *Territoire & Environnement* 1997, p. 26.

1471 A noter qu'une autre structure, *a priori* de droit public, a été crée en pratique : la Conférence intercommunale. La première qui a été crée, sous le nom de COHERAN, découle d'une Charte de collaboration intercommunale signée le 19 septembre 2006 par les communes d'Anières, de Corsier et de Hermance.

1472 Pour un exemple d'association intercommunale, voir l'ACG qui est une association au sens des art. 60 ss CC. A teneur de l'art. 5 de ses statuts son but est de défendre, promouvoir et représenter les intérêts communs de ses membres face aux autres pouvoirs publics et organismes privés ; de contribuer à sauvegarder et renforcer l'autonomie communale ; de soumettre aux autorités compétentes les projets, problèmes ou propositions que les communes ont à formuler dans

par les communes seules[1473]. La création de fondations de droit public nécessite par contre l'intervention du Grand Conseil (art. 175 Cst/GE) et les groupements intercommunaux celle du Conseil d'Etat (art. 53 LAC). L'absence de compétence communale exclusive de la commune dans ces domaines n'exclut toutefois pas l'initiative municipale[1474].

3. L'intérêt communal

875. Une structure intercommunale ou communale peut servir à réaliser des tâches d'intérêt public au sens large[1475].

876. En matière intercommunale, il peut s'agir d'une mise en commun des tâches des services de voirie, d'épuration des eaux, de protection civile, de protection contre le feu, d'équipements scolaires, sociaux, sportifs ou culturels[1476].

877. Dans le domaine communal, il est, par exemple, envisageable de créer une fondation immobilière communale qui gère un parc d'immeubles locatifs sur le territoire de la commune afin d'offrir des logements sociaux aux habitants.

VI. Les activités sociales, culturelles, sportives et récréatives, ainsi que leurs aménagements et installations

878. L'initiative peut enfin porter sur des activités sociales culturelles, sportives et récréatives, ainsi que sur leurs aménagements et installations (art. 36, al. 1, let. f LAC). Cette clause concerne un très grand nombre d'attributions communales.

---

l'intérêt commun ; d'exécuter partiellement ou totalement des tâches d'intérêt général pour le compte des communes ; d'étudier et traiter en coordination tout dossier susceptible de répondre aux besoins de l'ensemble ou d'une partie des membres ; d'informer et conseiller ses membres sur des questions d'intérêt commun ; d'encourager la formation continue de ses membres. Voir *www.acg.ch/* et Hug (2001) p. 108-109 ; Hug (1997) p. 275-276 et p. 279.

1473 Seiler (2001) n° 48. Le législateur genevois semble toutefois avoir privilégié la forme du groupement intercommunal de droit public en matière de collaboration intercommunale. Voir Manfrini / Wisard (2001) p. 24.

1474 Voir *supra* n° 674 ss.

1475 Le même raisonnement que pour les travaux d'intérêt public communaux s'applique *mutatis mutandis*. Voir *supra* n° 784 ss.

1476 MGC 1984 I 1400, p. 1410, M. Micheli, rapporteur ; MGC 1981 II 2255, p. 2288. Cette liste n'est bien entendue pas exhaustive.

879. Dans ce domaine, une initiative devra fréquemment être mise en œuvre au moyen d'une délibération qui porte sur un crédit (art. 30, al. 1, let. d et e LAC). Les activités sociales, sportives ou récréatives ne font, en effet, pas l'objet d'une compétence délibérative spécifique à l'article 30 LAC[1477], car les cas envisageables sont trop nombreux.

880. En application du principe du parallélisme de formes, l'initiative peut demander à étendre ces activités, ainsi que leurs aménagements et installations, à les diminuer ou encore à les supprimer.

A. Les activités sociales

881. La notion d'activité sociale doit être interprétée extensivement[1478]. Elle recouvre toutes les activités étatiques qui visent à soutenir un individu ou un groupe d'individus dans un domaine où une intervention communale, dans le but d'améliorer la situation des hommes en général dans le contexte de la vie moderne, est possible et souhaitée par des initiants[1479]. Partant, les activités culturelles, sportives et récréatives sont englobées dans la notion d'activités sociales.

882. Dans le cadre des tâches de politique sociale classique, une initiative peut ainsi, par exemple, demander l'ouverture ou l'agrandissement d'une crèche, d'une garderie, d'une maison de quartier, ou d'un établissement médico-social pour personnes âgées.

883. Plusieurs initiatives municipales ont été lancées dans ce domaine. Elles ont demandé la construction d'une nouvelle salle polyvalente (salle communale)[1480], la création d'une bibliothèque municipale[1481], l'extension d'un bâtiment scolaire sur une parcelle communale[1482], la réalisation d'un com-

1477 Tanquerel (1998a) p. 13.

1478 Voir *supra* n° 632 ss.

1479 Voir notamment la définition du droit social donnée par Alexandre Berenstein, « Compétences fédérales et compétences cantonales en matière de droit social » *in* : Bolla / Rouiller (éd.), *Juridiction constitutionnelle et Juridiction administrative*, Zurich, 1992, p. 3 ss.

1480 Voir l'initiative « pour une projet communal économique et respectueux de la vie dans nos villages » lancée en 1998 dans la commune d'Avusy et refusée par le corps électoral en 1998 (le contreprojet des autorités a en revanche été accepté) ainsi que l'initiative « pour la construction d'une salle polyvalente adaptée au besoin de la population » lancée en 1984 dans la commune de Genthod et refusée par le corps électoral en 1985.

1481 Voir l'initiative « demandant au Conseil municipal de créer dans les meilleurs délais une bibliothèque municipale » lancée en 1984 dans la commune d'Avully et refusée par le corps électoral en 1985.

1482 Voir l'initiative « pour l'extension du bâtiment scolaire de Cartigny » lancée en 1987 dans la commune de Cartigny et acceptée par le corps électoral en 1988. Voir aussi l'initiative « pour la construction d'un groupe scolaire « Grand Soleil » » lancée en 1985 dans la commune de Plan-les-Ouates et invalidée par le Conseil d'Etat pour un vice de forme lors de la récolte de signatures.

plexe communal (salle communale, salle de gymnastique, bibliothèque et locaux de service)[1483], la création d'un centre de loisirs[1484], ainsi que la mise en place d'occupations temporaires pour les chômeurs dans l'administration municipale et les organismes subventionnés par la commune[1485]. La majorité de ces initiatives a cependant été refusée par le corps électoral.

884. L'objet de ces initiatives concerne fréquemment plusieurs lettres de l'article 36, alinéa 1 LAC. Dans la majorité des cas, la mise en place d'activés sociales nécessite en effet aussi l'acquisition ou la construction d'un immeuble (art. 36, al. 1, let. a LAC) ou des travaux d'utilité publique (art. 36, al. 1, let. c LAC). L'article 36, alinéa 1, lettre f *in fine* LAC prévoit d'ailleurs que l'aménagement et l'installation des activités sociales peuvent faire l'objet d'une initiative.

B. Les activités culturelles

885. L'organisation et le financement des activités culturelles, soit notamment les arts, la musique, les spectacles, sont une attribution importante des communes genevoises[1486].

886. La notion de culture est cependant ardue à délimiter[1487]. Les définitions adoptées par le Conseil de l'Europe et l'UNESCO peuvent néanmoins donner un exemple des domaines qui peuvent être concernés[1488]. Pour le premier, « est culturel tout ce qui permet à l'individu de se situer : vis-à-vis du monde, de la société et aussi du patrimoine culturel, tout ce qui le met à même de mieux comprendre sa situation pour pouvoir éventuellement agir en vue de la modifier »[1489]. Pour le second, « la culture englobe les structures,

---

1483 Voir l'initiative « pour la réalisation d'un complexe communal dans la commune de Genthod » lancée en 1989 dans la commune de Genthod, acceptée par le Conseil municipal en 1990, mais refusée par le corps électoral la même année.

1484 Voir l'initiative « pour la création d'un centre de loisirs à Bernex » lancée en 1990 dans la commune de Bernex et refusée par le corps électoral en 1992. Voir également l'initiative « créons au cœur de Versoix un lieu de rencontre d'arts et de cinéma ».

1485 Voir l'initiative « du travail pour les chômeurs et les chômeuses – un centime additionnel de solidarité » lancée en 1993 en Ville de Genève, acceptée en 1993 par le Conseil municipal, mais refusée par le corps électoral en 1994. Sur l'aspect fiscale de cette initiative, dont la recevabilité est discutable, voir *infra* n° 892 ss.

1486 François Bellanger, « L'administration et la création artistique en Suisse », *Annuaire européen d'administration publique 2000* p. 319-320 ss.

1487 FF 1992 I 515, p. 552 (CF, 6.11.1991) ; Mahon *in* : Aubert / Mahon (2003) p. 551.

1488 FF 1992 I 515, p. 552 (6.11.1991) ; Mahon *in* : Aubert / Mahon (2003) p. 551. Voir aussi Regina Kiener, « Bildung, Forschung und Kultur », *in* : Thürer / Aubert / Müller, *Droit constitutionnel suisse*, Zurich, 2001, p. 903 ss, n° 18.

1489 Voir FF 1992 I 515, p. 552 (MCF, 6.11.1991).

modes et conditions de vie d'une société et les diverses façons dont l'individu s'exprime et s'accomplit dans cette société »[1490].

887. Une initiative municipale peut ainsi demander un financement, un soutien matériel, (mise à disposition d'un local par exemple), ou l'organisation d'une activité culturelle.

C. Les activités sportives

888. Les activités sportives sont toutes les occupations qui ont un lien avec une activité physique, sans qu'il soit nécessaire qu'il s'agisse d'un sport reconnu et organisé. Dans ce domaine, l'initiative vise principalement le sport de masse, mais ne saurait être exclue pour le sport « spectacle ».

D. Les activités récréatives

889. Les activités récréatives sont toutes les occupations qui ont un lien avec les loisirs des habitants d'une commune. Une initiative peut ainsi demander la construction d'une place de jeux pour les enfants, d'une piscine, ou d'un parc.

E. Les aménagements et les installations

890. Les initiatives municipales qui portent sur des activités sociales, culturelles, sportives et récréatives seront généralement concrétisées au moyen d'une délibération portant sur un crédit (art. 30, al. 1, let. d et e LAC). Dans de tels cas, les notions d'aménagements et d'installations ne seront pas pertinentes.

891. Lorsque la commune doit procéder à des aménagements ou des installations, elle devra entreprendre la construction, la démolition ou l'acquisition d'un immeuble communal ou procéder à des travaux communaux d'utilité publique. Ces notions ont déjà été étudiées dans ce chapitre, nous pouvons simplement y renvoyer[1491].

1490 Voir FF 1992 I 515, p. 552 (MCF, 6.11.1991).

1491 Voir *supra* n[os] 680 ss et 782 ss.

VII. Les compétences fiscales communales

892. Avant l'adoption de l'initiative municipale, il a fréquemment été relevé que les communes ne disposaient pas de compétences normatives. Cet argument a été employé par certains députés du Grand Conseil afin de s'opposer à l'adoption du droit d'initiative sur le plan municipal[1492]. Il est dès lors surprenant que le principe de la taxe professionnelle communale et la fixation du nombre des centimes additionnels ne soient pas mentionnés à l'article 36 LAC. Il s'agit en effet de l'une des rares compétences normatives communales importantes pour la situation des administrés.

893. Les communes peuvent percevoir des centimes additionnels et une taxe professionnelle communale lorsque les recettes qui proviennent de leurs propres biens, des allocations ou des répartitions faites par l'Etat ne leurs permettent pas de subvenir à leurs dépenses (art. 291 ss LCP). Les communes disposent ainsi, dans les limites du droit cantonal, d'une autonomie dans le domaine fiscal[1493].

894. Le Conseil municipal délibère sur le nombre des centimes additionnels et statue sur l'introduction d'une taxe professionnelle communale (art. 30, al. 1, let. b et c LAC *cum* art. 292, al. 1 LCP). Les autres éléments sont réglés dans la loi cantonale et son règlement d'application[1494]. La délibération du Conseil municipal est soumise au référendum facultatif (art. 59 Cst/GE ; art. 292, al. 1 LCP) ainsi qu'à l'approbation du Conseil d'Etat (art. 74, al. 5 LAC *cum* art. 292, al. 1 et 298 LCP).

895. Toutes les communes genevoises perçoivent des centimes additionnels[1495] et la majorité prélève une taxe professionnelle communale[1496]. Un système de péréquation financière intercommunale particulièrement complexe

---

1492 Voir *supra* n° 233 ss.

1493 Favre (1985) p. 295. Le Tribunal administratif a reconnu que les communes genevoises disposent d'une « certaine autonomie en matière de taxe professionnelle communale » : ATA du 16 octobre 1991 dans la cause n° 90.FC.895.

1494 Art. 291 ss LCP et art. 11A ss RALCP.

1495 Voir la liste des communes figurant à l'art. 1, al. 1 LAC et l'arrêté approuvant le nombre des centimes additionnels à percevoir pour l'année 2006 par les communes du canton de Genève (RS/GE D 3 05.30) ; Oberson (2002) p. 241 ; Knapp (1991a) p. 254.

1496 Certaines communes ont renoncé au prélèvement la taxe professionnelle communale notamment en raison d'un rendement insuffisant. Voir Claude Claudet, « La taxe professionnelle communale », *StR* 1983 p. 557. En 2006, elles étaient au nombre de sept, soit Cartigny, Chêne-Bougeries, Collonge-Bellerive, Cologny, Corsier, Genthod et Troinex. Sur la taxe professionnelle communale, voir Xavier Oberson / Alexandre Faltin, « La compatibilité des impôts cantonaux et communaux au regard de la LHID : L'exemple de la taxe professionnelle communale du canton de Genève », *RDAF* 2003 II p. 289 ss ; Oberson (2002) p. 243-244 ; Antoine Berthoud, « La taxe professionnelle communale genevoise peut-elle survivre à l'harmonisation fiscale ? », *StR* p. 14 ss ; Favre (1985) p. 296-297.

a été mis en place par le législateur afin de déterminer quelle commune peut prélever des impôts et atténuer les disparités économiques qui existent entre les collectivités (art. 295A à 297 LCP)[1497].

896. Les compétences fiscales communales ne sont pas mentionnées dans les objets susceptibles de donner lieu à une initiative municipale, qui figurent à l'article 36 LAC. Knapp a cependant relevé, sans motivation, qu'en « matière fiscale, les droits civiques des électeurs se limitent à la possibilité théorique de proposer de nouveaux impôts par la voie de l'*initiative* cantonale ou *communale* et à la possibilité pratique de demander un référendum contre des impôts nouveaux »[1498].

897. En 1993, une initiative municipale, intitulée « du travail pour les chômeurs et les chômeuses – un centime additionnel de solidarité », a été lancée en Ville de Genève. Elle demandait au Conseil municipal de fournir des occupations temporaires aux chômeurs dans l'administration municipale et dans les organismes subventionnés par la commune. Elle prévoyait que les dépenses destinées à ces activités devaient être couvertes par un centime additionnel supplémentaire. Aucun débat n'a eu lieu sur la conformité de cette initiative, refusée par le corps électoral en 1994[1499], à l'article 36 LAC[1500].

898. Faut-il conclure des éléments qui précèdent qu'une initiative municipale peut porter sur les compétences fiscales communales ? Il faudrait considérer qu'une telle proposition concerne les activités sociales communales au sens large, qui sont susceptibles de faire l'objet d'une initiative (art. 36, al. 1, let. f LAC)[1501]. Le lettre de cette disposition ne le permet toutefois fois.

899. Cette interprétation est corroborée par l'étude des travaux préparatoire sur l'initiative municipale d'où il ressort :

> « Il y aura un certain nombre de restrictions à faire. Nous voyons mal, par exemple, ce droit d'initiative s'exercer au niveau du budget. Nous voyons mal des citoyens proposer une augmentation d'impôts. Ils seraient plutôt partisans d'une diminution d'impôts. Si ce droit d'initiative pouvait s'exercer en diminution des centimes additionnels d'impôts, cela poserait des difficultés énormes à toutes les communes. Il faudra y prêter grande attention. Comme

1497 Sur ce sujet voir Oberson (2002) p. 241-242 ; Meyer / Devouassoux (1997) p. 138 ss ; Knapp (1991b) p. 256 ss ; Rémi Jéquier, « Répartition fiscale et péréquation intercommunale dans le canton de Genève », *StR* 1989 p. 218 ss ; Baetting (1974) p. 51 ss. Pour une comparaison intercantonale des différents systèmes de péréquation financière intercommunale, voir Peter Mischler, Bernard Dafflon, « Der interkommunal finanzausgleich in der schweiz – Ein Überblick über den direkten Finanzausgleich der kantone », *Bulletin de législation* 2003/3 p. 16 ss.

1498 Knapp (1991a) p. 250, n. 1 ; c'est nous qui soulignons.

1499 ROLG 1994 p. 214 et p. 230-231.

1500 Voir MCM/GE 1993 (151) 1586 ; MCM/GE 1993 (151) 517.

1501 Voir *supra* n° 878 ss.

la commission va examiner encore une fois ce projet de loi, le principe étant posé, ce sera aux commissaires à faire le travail. »[1502]

900. Cette solution est fort curieuse. L'article 37, alinéa 1 LAC prévoit que tout projet de délibération élaboré à la suite d'une initiative impliquant une incidence financière doit prévoir son coût ainsi qu'une proposition du mode de couverture. L'alinéa 2 précise que cette étude *peut* être demandée à l'exécutif municipal. Une initiative municipale peut ainsi prévoir les mesures qui devront être adoptées afin de couvrir les dépenses qui vont en découler. A cet égard, l'initiative précitée, intitulée « du travail pour les chômeurs et les chômeuses – un centime additionnel de solidarité », était valable. Il faut néanmoins préciser qu'une initiative n'a pas l'obligation de prévoir sa couverture financière ; les initiants peuvent laisser les autorités municipales s'en charger (art. 36D et 37, al. 2 LAC).

901. Il est surprenant qu'une initiative municipale puisse prévoir une dépense et sa couverture financière, mais qu'elle soit exclue en matière fiscale. Il serait opportun que le législateur intervienne afin de permettre à une fraction du corps électoral municipal de lancer une initiative en matière fiscale.

VIII. Remarques conclusives sur la nature de l'initiative municipale

902. L'initiative municipale est une initiative de type administratif[1503]. Contrairement aux craintes exprimées avant son introduction, il ne s'agit pas d'un obstacle insurmontable. Au regard des compétences restreintes des communes genevoises, le champ d'application de l'initiative municipale genevoise est ainsi relativement étendu. Le principal point négatif reste néanmoins la complexité de la réglementation. Il est ardu pour des initiants, ainsi que pour les autorités cantonales ou communales, de déterminer quels objets peuvent donner lieu à une initiative.

903. Il n'est pas impossible qu'une initiative municipale perde parfois sa caractéristique d'initiative administrative. Une initiative lancée dans le domaine des activités sociales (art. 36, al. 1, let. f LAC) peut devoir être concrétisées par l'adoption d'un règlement communal, au sens de l'article 30, alinéa 2 LAC.

904. La véritable question qui doit être posée sur l'initiative municipale est cependant sa nature. Dans plusieurs domaines, l'initiative propose, le

1502 MGC 1977 III 3927, p. 3940, M. Riesen.

1503 Brandt (1982) p. 297 ; Knapp (1982) n° 46.

Conseil municipal ou le peuple acceptent, la commune transmet une délibération aux autorités cantonales qui statuent en dernier ressort. L'initiative municipale possède ainsi une forte connotation consultative.

905. Il ne s'agit néanmoins pas d'une votation purement consultative, c'est-à-dire dénuée de tout caractère contraignant[1504], dont l'existence a d'ailleurs été critiquée par la doctrine[1505]. Les autorités municipales sont en effet liées par la votation populaire. Seules les autorités cantonales disposent d'une marge d'appréciation.

906. La complexité de la réglementation et la nature particulière de l'initiative municipale découlent de la répartition des compétences entre le canton et les communes. Elles se posent d'ailleurs de manière similaire pour le référendum municipal. Les difficultés ne résident dès lors pas dans l'institution de l'initiative municipale, mais dans l'autonomie restreinte des communes genevoises. Il n'en demeure pas moins que l'initiative municipale est un moyen de codécision qui, sans lier les autorités cantonales, peut avoir un effet politique important[1506].

907. A noter que trois initiatives municipales ont été lancées parallèlement à un référendum afin de modifier une délibération du Conseil municipal[1507]. Il pourrait dès lors être opportun d'introduire l'institution du référendum constructif au niveau municipal. La pratique tend à démontrer que des membres du corps électoral sont susceptibles de proposer une modification d'un projet concret, volonté qui semble moins présente sur le plan cantonal.

1504 ATF 104/1978 Ia 226, consid. 2.a, *Fauquex et Brändli*. A propos des scrutins consultatifs, voir Regine Sträuli, *Die konsultative Volksabstimmung in der Schweiz*, Zurich, 1982.

1505 Grisel (2004) p. 62 ; Aubert (1967 II) p. 444. Voir aussi Hangartner / Kley (2000) n° 2316. *Contra* Tanquerel (1988) p. 340-341.

1506 Voir aussi Morand (1982) p. 430.

1507 Voir *supra* n°s 699 et 846.

TROISIÈME PARTIE :

LA MISE EN ŒUVRE DE L'INITIATIVE

Chapitre 7 : Le lancement et l'aboutissement de l'initiative

908. Jusqu'à présent, nous avons toujours distingué la réglementation applicable aux initiatives cantonales de celle qui concerne les initiatives municipales. Dans cette troisième partie, nous allons toutefois examiner conjointement le droit applicable aux initiatives cantonales et municipales. La réglementation est en effet largement unitaire en matière de lancement, d'aboutissement et de traitement d'une initiative.

909. Les conditions de lancement et d'aboutissement d'une initiative, notamment le nombre de signatures et le délai de récolte, le libellé des listes de signatures ou la procédure de contrôle des signatures, sont fixées par le droit cantonal[1508], mais le droit fédéral n'est pas complètement absent.

910. D'une part, lors de l'examen des conditions de lancement et d'aboutissement d'une initiative, les autorités cantonales ont l'interdiction de faire preuve de formalisme excessif[1509] – soit d'imposer la stricte application de règles de procédure ne se justifiant par aucun intérêt digne de protection, devenant une fin en soi et compliquant de manière insoutenable la réalisation du droit matériel ou entravant de manière inadmissible l'accès à la justice (art. 29, al. 1 Cst.)[1510]. D'autre part, le Tribunal fédéral a jugé que le droit d'initiative, en tant que droit politique, accordait aux citoyens « non seulement le droit de lancer une initiative populaire, mais encore d'agir de façon efficace pour la faire aboutir »[1511].

I. Le lancement

A. Le nombre de signatures et le délai de récolte

911. Une initiative constitutionnelle ou législative cantonale doit recueillir, dans un délai de quatre mois, 10 000 signatures pour aboutir (art. 64 Cst/GE

1508 Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) nº 820.

1509 ATF 103/1977 Ia 208, *Mouvement populaire pour l'environnement et consorts* ; Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) nº 821 ; Grisel (2004) p. 182 ; Tschannen (2004) p. 634 ; Tschannen (1995) p. 72 ; Kölz (1982) p. 16. Pour un cas d'application récent de l'interdiction du formalisme excessif en matière de droits politiques à Genève, voir ATA du 2 mai 2005 dans la cause A/1313/2005-CH (ATA/340/2005), *Assuas*.

1510 ATF 130/2004 V 177, consid. 5.4.1, *Verein B.* ; ATF 128/2002 II 139, consid. 2.a, *K.* ; ATF 127/2001 I 31, consid. 2.a.bb, *W. et consorts*.

1511 ATF 97/1971 I 893, consid. 4, *Küpfer*.

et art. 89, al. 1, let. c LEDP[1512]). Quel que soit l'objet de la demande, le nombre de signatures est donc identique[1513].

912. Depuis l'introduction de l'initiative cantonale, le nombre de signatures a été augmenté à plusieurs reprises. Afin d'en mesurer la portée, ces augmentations doivent être examinées au regard du nombre de citoyens disposant du droit de vote.

Evolution du nombre de signatures nécessaire à l'aboutissement d'une initiative dans le canton de Genève

Année	Nombre de signatures	Nombre d'électeurs[1514]	Rapport (%)	Délai de récolte (en mois)
1794	500	Environ 10 000	5%	–
1796	600	Environ 10 000	6%	–
Le droit d'initiative n'existait pas entre 1798 et 1891				
1891	2500	18 544	13,48%	–
1915	2500	31 212	8,01%	–
1937	5000	48 040	10,41%	–
1943	5000	51 634	9,68%	3
1950	5000	58 316	8,57%	3
1961	10 000	152 722	6,55%	3
1968	*Un projet du Conseil d'Etat qui avait pour objectif de fixer le nombre de signatures à 8% des électeurs a été rejeté par le corps électoral*[1515]			
1975	10 000	175 831	5,7%	3
1977	10 000	179 387	5,69%	4
1990	10 000	193 882	5,16%	4
2005	10 000	223 365	4,48%	4

913. On remarque que le pourcentage des électeurs nécessaires à l'aboutissement d'une demande d'initiative n'a cessé de diminuer avec le temps. En comparaison intercantonale, le droit genevois n'est toutefois pas parti-

1512 La fixation du délai de récolte des signatures par la loi ne porte pas, selon la doctrine, flanc à la critique. Voir HANGARTNER / KLEY (2000) n° 2078.

1513 Critique, AUER (1987) n° 39. Dans le même sens, voir aussi GRISEL (2004) p. 179-180.

1514 Nous avons consultés le ROLG et pris comme nombre de référence les électeurs inscrits lors de la première votation (ou élection) de l'année étudiée. S'agissant du nombre d'électeurs pour les années 1794 et 1796, il n'existe pas de registre des électeurs. Il s'agit dès lors d'une estimation effectuée au moyen du registre des citoyens.

1515 Voir *supra* n° 222.

culièrement favorable aux initiants. Au contraire, en application de l'indice « Moser », il a été constaté qu'il s'agit de l'un des cantons à la réglementation la plus exigeante en termes de nombre et de délai de récolte des signatures[1516]. Cet indice est composé du nombre de signatures nécessaires à l'aboutissement d'une initiative, exprimé en pourcentage de l'électorat, et divisé par le nombre de mois accordés pour les récolter[1517].

914. Dans les autres cantons suisses, le nombre de signatures nécessaire à l'aboutissement d'une initiative varie ainsi entre 0,8% et 5,7% des électeurs, la majorité se situant dans une fourchette oscillant entre 1,5% et 2,8%[1518]. Quant au délai de récolte des signatures, il fluctue entre deux et dix-huit mois, la plupart des cantons l'ayant fixé à six mois[1519].

915. S'agissant de l'initiative municipale, le nombre des signatures nécessaires est similaire à celui des autres cantons, où le chiffre varie entre 10% et 30% des électeurs[1520]. Le canton de Genève est cependant le seul à prévoir des pourcentages qui fluctuent en fonction de la taille de la commune[1521]. Il est aussi l'un des rares cantons à prévoir un délai de récolte des signatures[1522]. L'initiative municipale doit en effet recueillir, dans un délai de deux mois, un nombre de signatures qui varie en fonction de la taille de la commune (art. 68B Cst/GE ; art. 89, al. 1, let. d LEDP). L'initiative doit ainsi être signée par 30% des électeurs dans les communes de 500 électeurs au plus (art. 68B, al. 1, let. a Cst/GE), par 20% des électeurs dans les communes de 501 à 5000 électeurs, mais au moins par 150 électeurs (art. 68B, al. 1, let. b Cst/GE), par 10% des électeurs dans les communes de 5001 à 30 000 électeurs, mais au moins par 1000 électeurs (art. 68B, al. 1, let. c Cst/GE), par 3000 électeurs dans les communes de plus de 30 000 électeurs (art. 68B, al. 1, let. d Cst/GE) et par 4000 électeurs en Ville de Genève (art. 68B, al. 1, let. e Cst/GE).

916. Afin de pouvoir déterminer le nombre des signatures qui doivent être récoltées, les initiants sont dans l'obligation de connaître le nombre des électeurs communaux. Une erreur des autorités dans sa transmission pourrait

---

1516 Kriesi (1998) p. 96 ; Lachat (1998) p. 24.

1517 Voir Moser (1985) p. 16.

1518 Voir Linder (2005) p. 271 ; Schmitt (2000a) p. 10-13 ; Kriesi (1998) p. 96. Voir aussi Peter Forster, « Nombre de signatures nécessaires pour les initiatives populaires et référendums », *Bulletin de législation* 1996/5 p. 7 ss ; Nicolas Schmitt, « Au pays de la démocratie semi-directe », *Bulletin de législation* 1994/2 p. 6 ss. L'initiative individuelle, qui permet parfois à une personne seule de présenter une proposition, n'est pas prise en compte dans ce comparatif au vu de la spécificité de cette institution.

1519 Grisel (2004) p. 180, n. 69 ; Kriesi (1998) p. 96.

1520 Voir Auer / Micotti / Bützer (2003) p. 70.

1521 Auer / Micotti / Bützer (2003) p. 70, n. 201.

1522 Voir Auer / Micotti / Bützer (2003) p. 74.

entraîner le non-aboutissement d'une initiative. Dans le canton de Neuchâtel, le Tribunal administratif a jugé qu'une telle erreur était constitutive d'une violation des droits politiques (art. 34 Cst.) des citoyens qui avaient lancé et appuyé la proposition[1523]. Le constat de la violation des droits politiques ne saurait cependant conduire à reconnaître l'aboutissement de l'initiative. Seule l'ouverture d'un nouveau délai de récolte des signatures est susceptible de s'imposer[1524].

917. A noter que des politologues ont démontré qu'il n'existait pas nécessairement de corrélation entre la fréquence d'utilisation des droits politiques et les facteurs institutionnels, comme le nombre de signatures nécessaires au lancement d'une initiative ou la diversité des institutions à disposition du corps électoral[1525]. La baisse du pourcentage des électeurs nécessaires à l'aboutissement d'une initiative n'est ainsi pas la cause directe de l'utilisation répétée de ce droit à Genève et des nombreux problèmes juridiques qui en découlent. Une forte utilisation du droit d'initiative se retrouve dans tous les cantons urbains à forte densité de population[1526] et dans les cantons au climat politique conflictuel[1527].

B. La procédure préalable à la récolte des signatures

918. La première phase procédurale nécessaire au lancement d'une initiative est l'annonce aux autorités. Avant de procéder à la récolte des signatures, les auteurs d'une demande d'initiative doivent informer, par écrit, le Conseil d'Etat de leur décision ou, en matière communale, le maire de leur commune (art. 86, al. 1, let. a LEDP). Ils doivent en outre désigner un mandataire auquel les communications officielles seront valablement adressées ainsi que soumettre à l'approbation préalable du service de votations et élections un spécimen des listes destinées à recevoir les signatures (art. 86, al. 1 LEDP).

919. Précisons que les promoteurs d'une initiative qui se regroupent forment généralement une société simple (art. 530 ss CO), dans la mesure ou

1523 RDAF 2005 I 260, consid. 4, *Commune de Cortaillod* (TA/NE, 24.11.2004).

1524 RDAF 2005 I 260, consid. 5, *Commune de Cortaillod* (TA/NE, 24.11.2004).

1525 Voir Linder (2005) p. 270-271; Linder (2002) p. 114; Trechsel (2000) p. 94; Kriesi (1998) p. 119; Lachat (1998) p. 42; Papadopoulos (1998) p. 141. A noter toutefois que Trechsel (2000) p. 93 constate que, suite à la prolongation du délai de récolte des signatures d'un mois en 1977 (voir *supra* n° 221), le canton de Genève a vu une intensification de l'emploi du droit d'initiative. Lachat (1998) p. 34-36 et p. 42-43 expose toutefois que ce facteur institutionnel n'est pas la seule explication à l'intensification de l'emploi du droit d'initiative, mais découle aussi d'un regain d'activité et d'opposition politique au sein de la population.

1526 Trechsel (2000) p. 80 ss.

1527 Papadopoulos (1998) p. 141.

deux ou plusieurs personnes conviennent d'unir leurs efforts en vue d'atteindre un but commun. Ils ont toutefois la faculté d'organiser leur comité d'initiative sous la forme d'une association (art. 60 ss CC)[1528].

920. Les formules destinées à recevoir les initiatives doivent être établies sous forme de listes ou de cartes pouvant contenir un minimum de cinq signatures (art. 87, al. 1, let. a LEDP) et permettant d'inscrire pour chaque signataire le nom, le prénom usuel, l'année de naissance, le canton d'origine, la commune où il est électeur, le domicile et la signature de l'intéressé (art. 87, al. 1, let. c LEDP).

921. Les listes doivent porter en tête, de manière précise et apparente, l'objet de l'initiative avec, le cas échéant, un bref exposé des motifs (art. 86, al. 2 LEDP)[1529]. Elles doivent également indiquer que celui qui appose une autre signature que la sienne ou plus d'une signature est passible d'une amende administrative pouvant s'élever à CHF 100 et que les signatures obtenues par un procédé réprimé par la loi doivent être annulées (art. 87, al. 1, let. b LEDP).

922. Une clause de retrait étant obligatoire pour toutes les initiatives (art. 64, 2e phrase Cst/GE et 68B, al. 2 Cst/GE), chaque liste de signatures doit mentionner les noms et adresses d'au moins neuf électeurs autorisés à la retirer lors d'une initiative cantonale. En matière municipale, ce chiffre est réduit à cinq (art. 86, al. 1, let. d LEDP)[1530].

923. Le service des votations et élections doit se limiter à contrôler le *spécimen des listes destinées à recevoir les signatures* (art. 86, al. 1 let. c LEDP). Il doit procéder à un examen formel des mentions obligatoires qui doivent figurer sur une liste de signatures[1531], mais n'a pas à effectuer un contrôle de la validité formelle ou matérielle du texte de l'initiative.

924. En revanche, le service des votations et élections doit examiner le titre de l'initiative[1532]. Certes, le Tribunal fédéral a relevé – lors d'un litige concernant le titre d'un référendum – qu'il était *souhaitable* que l'autorité ne se limite pas à examiner le seul respect de l'article 87 LEDP[1533]. A notre sens,

---

1528 La forme juridique du comité d'initiative a une grande importance lors de l'examen de la qualité pour recourir. Voir *infra* n° 1462 et n° 1489 ss.

1529 Sur la notion de bref exposé des motifs, voir ZBl 1976 73, consid. 2 (TF, 9.07.1975), consid. non publié à l'ATF 101/1975 Ia 231, *Haller et consorts* où le Tribunal fédéral précise qu'il ne s'agit pas d'un commentaire juridique du texte proposé.

1530 Voir aussi MGC 1992 V 5020, p. 5050, M. Lachat, rapporteur. Sur la validité de l'indication d'une adresse d'un parti politique, voir ATF 100/1974 Ia 386, consid. 2. a et b, *Lechleiter und Leiser*.

1531 Voir aussi Hangartner / Kley (2000) n° 2072 ; Auer (1987) n° 137.

1532 Dans ce sens, MGC 1995 I 258, p. 261-262 où le Conseil d'Etat affirme qu'une informalité sur le titre doit être soulevée lors du dépôt de l'initiative à la chancellerie d'Etat.

1533 SJ 1989 90, consid. 2, *Association pour un parc public à Saint-Jean contre le bétonnage de la Campagne Masset, et autres* (TF, 2.12.1988).

elle *doit* toutefois examiner le titre de l'initiative. L'article 87, alinéa 1, lettre b expose qu'une feuille de signature doit porter en tête, de manière *précise* et apparente, l'objet de l'initiative. Afin de respecter la garantie des droits politiques (art. 34 Cst.), qui protège aussi les signataires d'une proposition, la notion de *précision* doit être interprétée comme une interdiction de présenter un titre d'initiative qui est trompeur. Il convient néanmoins de relever que seule une mention qui ne correspond pas au contenu de la proposition doit être interdite. Par contre, un titre polémique ne conduit pas nécessairement à créer une confusion inacceptable sur l'objet de l'initiative[1534].

925. Durant quelques années, le service des votations et élections et la direction des affaires juridiques de la chancellerie d'Etat avaient développé une pratique qui consistait à interpeller les initiants sur les éventuels vices importants du texte de l'initiative. Lors du contrôle du spécimen des listes destinées à recevoir les signatures, le service des votations et élections transmettait le texte de l'initiative à la direction des affaires juridiques de la chancellerie d'Etat. Cette dernière examinait sommairement le texte et interpellait les initiants sur les vices manifestes de leur proposition afin de leur permette de modifier leur texte avant sa publication. Cet examen n'avait aucun effet juridique contraignant. D'une part, l'absence d'intervention de la direction des affaires juridiques ne signifiait pas que l'initiative ne contenait aucun vice formel ou matériel. D'autre part, les initiants n'étaient pas tenus de modifier leur texte s'ils étaient interpellés sur sa validité[1535]. Cette pratique a malheureusement été abandonnée depuis la réorganisation des départements de l'Etat, qui a eu lieu au début de l'année 2006.

926. Lorsque cette procédure d'annonce est achevée, le lancement d'une initiative cantonale est publié sans retard dans la Feuille d'avis officielle (art. 5, al. 1 de la loi sur la publication et la promulgation). Cette publication fait courir le délai durant lequel les signatures doivent être récoltées (art. 89, al. 1, let. c LEDP). En pratique, il est indiqué au bas de la publication. S'agissant des initiatives municipales, ce délai court dès la réception, par les initiants, de l'approbation du service des votations et élections sur le spécimen des listes de signatures (art. 89, al. 1, let. d LEDP). Si le lancement d'une initiative municipale n'est pas impérativement publié dans la Feuille d'avis officielle[1536], il doit être affiché au pilier communal.

1534 SJ 1989 90, consid. 2, *Association pour un parc public à Saint-Jean contre le bétonnage de la Campagne Masset, et autres* (TF, 2.12.1988) ; RDAF 1993 45, consdi. 4 ss, *B. Annen et consorts* (TA, 18.03.1992). Voir sur le sujet Widmer (1989) p. 94-95. Voir également pour un arrêt récent sur cette question ZBl 2007 313 (TF, 12.02.2007).

1535 Voir à ce sujet Hangartner / Kley (2000) n° 2077 qui soutiennent qu'une telle procédure devrait être rendue obligatoire par la loi. Voir aussi von Arx (2002) p. 121 et Mattern (1991) p. 251, qui relèvent que de tels contacts informels sont courants.

1536 En pratique, il n'est d'ailleurs pas publié dans la FAO.

927. La publication de l'initiative entraîne l'interdiction de modifier le texte de la proposition[1537]. Dès ce moment, soit l'initiative est acceptée par le Grand Conseil (ou le Conseil municipal), soit elle est retirée, soit elle est (partiellement) invalidée ou scindée, soit elle est soumise au corps électoral. Il est exclu de modifier la proposition des initiants, par exemple pour la rendre conforme au droit supérieur[1538].

928. L'inobservation de cette phase préalable d'annonce entraîne la nullité de l'initiative (art. 90 LEDP), sanction qui n'est pas constitutive de formalisme excessif (art. 29, al. 1 Cst). L'importance de la procédure, qui va notamment marquer le début du délai de récolte des signatures, justifie la nullité absolue d'une initiative qui serait lancée sans annonce.

929. C'est ainsi, qu'en 1958, le Conseil d'Etat a déclaré nulle une initiative qui visait à déclarer le 1er mai jour férié, car les initiants n'avaient pas « officiellement informé, par écrit, le Conseil d'Etat de leur intention de lancer une initiative populaire et de commencer la collecte des signatures »[1539].

930. En 1985, des citoyens ont lancé, dans la commune de Plan-les-Ouates, un référendum afin de s'opposer à la construction d'un groupe scolaire et une initiative pour promouvoir le projet d'un autre architecte. Ils ont informé la commune de leur projet, mais sans obtenir l'approbation des listes de signatures. L'initiative et le référendum ont été déclarés nuls par le Conseil d'Etat[1540]. Sur recours, le Tribunal administratif, puis le Tribunal fédéral ont confirmé les arrêtés du Conseil d'Etat. Le Tribunal fédéral n'a cependant pas examiné si la nullité d'une initiative ou d'un référendum était justifiée par le seul motif d'avoir été lancés sans l'approbation du service des votations et élections. Les listes de signatures contenaient, en effet, une irrégularité formelle qui était susceptible de fausser l'exercice de la volonté populaire et qui justifiait, à elle seule, la nullité du référendum et de l'initiative. La demande d'initiative était en effet, à teneur des listes de signatures, liée au référendum, ce qui aurait pu induire les électeurs en erreur car un tel lien n'existait pas sur un plan juridique[1541].

1537 Des modifications purement formelles (faute d'orthographe ou erreur dans la numérotation des dispositions notamment) sont en revanche possible. Voir Berenstein (1991) p. 3778-3779 et art. 7B de la loi sur la publication et la promulgation.

1538 ZBl 1991 164, consid. 5.a (TF, 12.12.1989) ; ZBl 1981 257, consid. 2 (TF, 5.12.1980) ; RJJ 1998 129, consid. 2, *Parti socialiste jurassien* (Cour constitutionnelle/JU, 12.11.1997) ; Grisel (2004) p. 239 ; Kölz (2001) p. 243 ; Kölz (1997) p. 242-243 ; Auer (1995) p. 17-18 ; Auer (1987) n° 163 ; Kölz (1982) p. 36. Manfrini (1984a) a en outre démontré que le retrait partiel d'une initiative était exclu en droit genevois. Voir cependant Kölz (1982) p. 26-27, qui semble admettre un retrait partiel d'une initiative. Voir également l'avis nuancé de Berenstein (1984) p. 2095-2096.

1539 ROLG 1958 p. 189, *Parti socialiste genevois* (CE, 9.09.1958).

1540 Voir ACE du 22 mai 1985 relatif à *l'initiative municipale pour la construction d'un groupe scolaire « Grand Soleil »*. Il existe un ACE du même jour relatif au référendum.

1541 Arrêt TF du 9 décembre 1986 dans la cause P 356/86, *Marc Geneux et Françoise Belanger-Rebmann*.

II. La récolte des signatures

931. La récolte des signatures peut s'effectuer par divers moyens, notamment par la tenue d'un stand sur la voie publique, par la diffusion de listes de signatures au moyen des différents vecteurs de communication (courrier, internet), ou encore par un dépôt des listes de signatures auprès des autorités cantonales ou communales afin qu'elles soient tenues à la disposition des électeurs (art. 88 LEDP). Aucune règle n'impose que les signatures soient récoltées par des personnes titulaires des droits politiques[1542]. Un mineur ou un étranger, qui ne disposent pas du droit de vote, peuvent ainsi valablement récolter des signatures à l'appui d'une initiative[1543]. La possibilité de procéder à une récolte électronique des signatures a également été envisagée[1544]. En l'état, il n'existe cependant aucun projet concret à l'étude, que cela soit au niveau fédéral ou au niveau genevois[1545].

932. La loi prescrit que seule la signature de l'électeur doit être apposée personnellement par l'intéressé (art. 87, al. 1, let. c, ch. 7 LEDP). Les autres mentions, comme le nom, le prénom ou l'année de naissance (art. 87, al. 1, let. c, ch. 1 à 6) peuvent être inscrites par un tiers avant que la signature ne soit apposée (art. 87, al. 2 LEDP).

933. Durant de nombreuses années, la récolte de signatures devant les bureaux de vote a été un moyen efficace d'obtenir les paraphes nécessaires à l'aboutissement d'une initiative. Plusieurs arrêts ont ainsi porté sur les limitations – matérielles ou temporelles – susceptibles d'être imposées à une telle démarche[1546]. A Genève, le Tribunal administratif avait par exemple jugé que

---

1542 AAGV 1995 491 (DI/AG).

1543 Voir Giraux (1993) p. 476-477 qui est affirmatif pour les mineurs, mais qui laisse la question ouverte pour les étrangers.

1544 Voir Alexandre Flückiger, «Voter, élire et signer par Internet: le droit expérimental à l'épreuve de la sécurité», *in*: Muralt Müller / Auer / Koller (éd.), *E-voting*, Berne, 2002, p. 116 ss.

1545 Voir le rapport du Conseil fédéral du 31 mai 2006 sur les projets pilotes en matière de vote électronique, FF 2006 5205, p. 5212 où il est indiqué: «Enfin le vote électronique comprend aussi la signature, par voie électronique, de demandes de référendum, d'initiatives populaires et de listes de candidats au Conseil national. Ces procédures n'ont toutefois pas encore été testées durant la phase pilote. Selon les circonstances, il faut disposer d'une signature numérique reconnue par l'Etat pour pouvoir apposer une signatures électroniques, l'élément déterminant étant en l'occurrence l'identification nominale du signataire et non le secret de vote. Pour l'instant, la diffusion de telles signatures électroniques qualifiées n'est pas encore suffisante en Suisse.» Pour un exposé clair et complet sur les aspects techniques et juridiques des signatures électroniques, voir Carole Aubert, «La nouvelle loi sur la signature électronique et le droit du bail», *in*: *14e Séminaire sur le droit du bail*, Neuchâtel, 2006.

1546 Voir ATF 110/1984 Ia 47, *Bucher et consorts* (soumission à autorisation d'une distribution de propagande à des députés devant le bâtiment où se déroule une session parlementaire); ATF 102/1976 Ia 50, *Sozialdemokratische Partei der Stadt Zürich* (interdiction d'un usage accru du domaine public le dimanche); ZBl 1979 524 (CE/ZH, 4.09.1979) (validité d'une réglementation

la récolte des signatures devant un local de vote n'exerçait pas une influence illicite sur le choix des électeurs, même lorsqu'ils étaient appelés à se prononcer sur une votation portant sur un sujet similaire à celui qui était promu par les initiants[1547].

934. Depuis l'introduction généralisée du vote par correspondance et celle progressive du vote électronique, moins de 5% des votants se rendent encore au local de vote[1548]. La récolte de signatures devant un local de vote n'a donc plus grand intérêt pour des initiants[1549]. A l'avenir, le contentieux à ce propos sera dès lors vraisemblablement inexistant. Ce nouveau comportement des électeurs peut toutefois rendre la récolte des signatures plus difficile et devrait s'opposer à une augmentation importante du nombre de signatures nécessaire au lancement d'une initiative.

A. Un droit à l'utilisation du domaine public

935. A teneur de l'article 12 LDP, chacun peut, dans les limites des lois et des règlements, utiliser le domaine public conformément à sa destination et dans le respect des droits d'autrui[1550]. L'usage commun du domaine public n'est soumis à aucune autorisation, ce qui est confirmé par l'article 11A RTPU à teneur du quel la récolte de signatures à l'appui d'une initiative n'est pas soumise à autorisation lorsqu'elle est effectuée par une ou des personnes isolées[1551].

936. Par contre, une utilisation excédant l'usage commun, comme la tenue d'un stand de récolte des signatures[1552], nécessite une autorisation (art. 13, al. 1 LDP) qui doit être demandée au département cantonal des institutions (art. 11B RTPU). Les autorités peuvent subordonner cette autorisation à des conditions particulière, ou même l'interdire, lorsqu'il existe une menace pour l'ordre publique (art. 11C RTPU).

---

communal visant à limiter la récolte de signatures aux abords d'un local de vote, exhaustivité du droit cantonal) ; ZBL 1974 78 (CE/ZG) (limitation territoriale de la récole de signatures). Pour une critique de ces arrêts, voir Tschannen (1995) p. 71.

1547 RDAF 1987 51, *Comité de soutient au contre-projet « L'énergie, c'est la vie »* (TA, 5.12.1986).

1548 Voir Hensler (2004) p. 148.

1549 Tschannen (2004) p. 633.

1550 Pour un exposé approfondi de l'utilisation du patrimoine public, notamment du domaine public, voir en dernier lieu Markus Heer, *Die ausserordentliche Nutzung des Verwaltungsvermögen durch Private*, Zurich, Bâle, Genève, 2006. Voir également François Bellanger / Thierry Tanquerel (éd.), *Le domaine public*, Zurich, Bâle, Genève, 2004.

1551 Voir dans ce sens Malinverni (2004) p. 28 et p. 40 ; Hangartner / Kley (2000) n° 206 ; Kölz (1982) p. 7 ; Auer (1978) p. 157. *Contra* Knapp (1972) p. 424.

1552 Auer (1987) n° 139.

937. La garantie des droits politiques (art. 34 Cst.) déploie cependant également des effets durant la phase de récolte des signatures et limite le pouvoir d'appréciation de l'autorité lorsqu'elle doit statuer sur cette autorisation[1553]. Le Tribunal fédéral a jugé que le droit d'initiative accordait «non seulement le droit de lancer une initiative populaire, mais encore d'agir de façon efficace pour la faire aboutir»[1554]. Lors de la pesée des intérêts qui doit être effectuée par l'autorité statuant sur une demande d'autorisation, ce droit d'agir de façon efficace à l'aboutissement d'une initiative aura une importance prépondérante. Le Tribunal fédéral juge ainsi qu'en «mettant finalement en opposition, d'une part l'intérêt de l'Etat à éviter les causes de désordre, d'autre part l'intérêt des citoyens à ce que soit facilité l'exercice d'un droit constitutionnel important pour le bon fonctionnement de la démocratie, on doit constater qu'en l'espèce le second doit l'emporter: en effet, les risques de troubles pour la libre circulation des piétons, pour l'ordre et la tranquillité publics et pour la liberté du citoyen peuvent être atténués, voire évités, par des mesures moins incisives qu'une interdiction pure et simple.»[1555]

938. Certains auteurs considèrent que le droit d'initiative comprenant la double faculté de lancer une initiative et de tout mettre en œuvre pour recueillir les signatures nécessaires à son aboutissement, sans être entravé de façon injustifiée de la part des pouvoirs publics[1556], il doit également englober un droit à l'utilisation du domaine public[1557].

939. En 1999, ce droit a été concrétisé à l'article 1, alinéas 2 et 3 RUDP, qui accorde un droit à l'utilisation du domaine public excédant l'usage commun[1558]. Seul un intérêt prépondérant peut s'y opposer (art. 1, al. 2 RUDP)[1559]. Les initiants disposent par conséquent d'un droit à l'utilisation du domaine public excédant l'usage commun. L'autorité ne pourra refuser une autorisation portant sur la récolte des signatures qu'en présence de circonstances exceptionnelles, la désapprobation des idées et des objectifs des initiants n'étant bien évidement pas pertinente[1560].

1553 Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n° 849 ss; Grisel (2004) p. 69; Malinverni (2004) p. 39-40; Tschannen (2004) p. 632-633; von Arx (2002) p. 123; Hangartner / Kley (2000) n° 205; Tschannen (1995) p. 70; Kölz (1982) p. 6-7.

1554 ATF 97/1971 I 893, consid. 4, *Küpfer*.

1555 ATF 97/1971 I 893, consid. 6.e, *Küpfer*. Voir à ce propos Knapp (1972).

1556 ATF 97/1971 I 893, consid. 2, *Küpfer*.

1557 Malinverni (2004) p. 40; Kölz (1982) p. 6. *Contra* Auer (1978) p. 157.

1558 Voir RDAF 2004 I 150, consid. 5, *Monsieur O. P. et Société X.* (TA, 6.04.2004); SJ 2004 I 417, consid. 3, *E. Sàrl* (TA, 13.01.2004); Hottelier (2002) p. 147.

1559 Voir par exemple l'ATF 103/1983 Ia 208, *Groupe Action Prison Genève* où le Tribunal fédéral confirme le refus d'autoriser la récolte des signatures devant la prison de Champ-Dollon en raison de la tension régnant à Genève à l'époque de la demande d'autorisation.

1560 SJ 2005 I 349, consid. 10.d, *Association X.* (TA, 9.11.2004) = RDAF 2005 I 212.

940. Le refus d'une telle autorisation par le département est une décision (art. 4, al. 1 LPA) sujette à recours devant le Tribunal administratif (art. 56A ss LOJ)[1561]. Partant, le droit d'être entendu des requérants doit être respecté (art. 29, al. 2 Cst. et art. 41 LPA) et la décision doit être motivée (art. 29, al. 2 Cst. et art. 46, al. 1 LPA)[1562].

B. L'interdiction de rétribuer la récolte de signatures

941. La réglementation genevoise sur la récolte des signatures contient une interdiction unique en Suisse. A teneur de l'article 183, lettre d, chiffre 3 LEDP, est passible des peines de police, quiconque procède ou fait procéder, moyennant rétribution, à la quête de signatures en matière de référendum ou d'initiative.

1. La genèse de l'interdiction et la pratique genevoise

942. Cette interdiction a été adoptée en 1950 lors de l'étude de la nouvelle loi sur les votations et élections[1563]. Le projet présenté par le Conseil d'Etat ne comprenait pas une telle disposition pénale[1564]. Elle a été introduite par le Grand Conseil dans le but d'interdire à une personne de recevoir une rétribution pour recueillir des signatures, car elle « ne promet absolument rien aux citoyens qu'elle sollicite ; au contraire, elle les importune, dans les cafés, voire chez eux, et ceux qui sont ainsi sollicités avec insistance signent quelquefois uniquement pour avoir la paix. »[1565]

943. En 1968, à l'occasion d'une procédure de référendum, le Conseil d'Etat s'est interrogé pour la première fois sur l'opportunité d'invalider des signatures qui avaient été obtenues en violation de l'article 183, lettre d, chiffre 3 LEDP[1566]. Le secrétaire général du département de l'intérieur et de l'agriculture[1567] avait alors présenté une note au Conseil d'Etat afin de lui déconseiller d'annuler les signatures litigieuses :

1561 ATA du 25 octobre 2005 dans la cause A/1968/2005-CM, consid. 1, *G.* (ATA/706/2005). Voir aussi SJ 2005 I 349, consid. 1, *Association X.* (TA, 9.11.2004) = RDAF 2005 I 212 ; RDAF 2004 I 150, consid. 1, *Monsieur O. P. et Société X.* (TA, 6.04.2004).

1562 ATA du 25 octobre 2005 dans la cause A/1968/2005-CM, consid. 5, *G.* (ATA/706/2005). Sur les vices de forme d'un refus d'autorisation de manifester et ses conséquences, voir SJ 2005 I 349, consid. 2 à 4, *Association X.* (TA, 9.11.2004) = RDAF 2005 I 212.

1563 ROLG 1950 p. 61 ss, p. 81 ; MGC 1950 I 563, p. 575.

1564 MGC 1949 I 883 (PL/CE).

1565 MGC 1950 I 561, p. 572, M. Dutoit, rapporteur.

1566 A l'époque, cette même disposition figurait à l'article 104, lettre d, chiffre 2 de la loi sur les votations et élections du 23 juin 1961.

1567 Il s'agit aujourd'hui du département du territoire.

> « D'une visite faite au Tribunal fédéral, je me suis rendu compte que, quelle que soit la valeur des arguments avancés pour l'annulation des signatures litigieuses, l'autorité fédérale, surtout en l'absence de toute disposition légale, hésiterait beaucoup à reconnaître cette nullité en partant essentiellement du point de vue que celui qui a apposé sa signature ne connaissait pas le fait que le collecteur était rétribué et ne peut pas être tenu responsable de ce fait. Par ailleurs, il n'est pas certain que le signataire n'ait pas de toute façon donné son appui à la demande de référendum. Dans ces conditions, c'est très vraisemblablement en faveur de la sauvegarde du droit des citoyens que la chambre de droit public du Tribunal fédéral se prononcerait. Dans ces conditions, je conclus que le Conseil d'Etat ne peut pas prendre le risque d'annuler les 263 signatures litigieuses et doit partant reconnaître que le référendum a abouti. »[1568]

944. En 1979, lors de la préparation de la loi sur l'exercice des droits politiques, en vigueur à ce jour, le Conseil d'Etat a repris cette interdiction sans changement et sans commentaire dans le projet de loi[1569]. Cette disposition a ensuite été adoptée, sans débat, par le Grand Conseil[1570], mais la réforme législative a abouti à l'introduction d'une base légale expresse qui prévoit l'annulation des paraphes obtenus en violation de l'interdiction de rétribuer la récolte des signatures.

945. Depuis lors, l'article 183, lettre d, chiffre 3 LEDP a été appliqué à deux reprises. En 1979, lors de la de récolte des signatures à l'appui de l'initiative « en vue de l'adoption d'une loi comportant aménagement de la zone Rôtisserie-Pélisserie » (IN 4)[1571], les initiants avaient mandaté une agence de travail intérimaire afin d'obtenir les paraphes nécessaires à l'aboutissement de leur proposition. Les 5591 signatures ainsi récoltées ont été annulées par le Conseil d'Etat[1572] et le cas transmis au Procureur général, qui a classé la procédure pénale pour des motifs d'opportunité[1573].

946. Il a relevé que l'article 183, lettre d, chiffre 3 LEDP ne pouvait pas interdire les mêmes actes que ceux qui tombent sous l'article 281 CP, réprimant la corruption électorale. Cette deuxième disposition punit d'un une

---

1568 Note du 13 novembre 1968 du secrétaire général du département de l'intérieur et de l'agriculture concernant le référendum de Vigilance, pièces annexes des registres du Conseil d'Etat 1968, annexe 2429.

1569 MGC 1979 I 615, p. 631 et p. 658 (PL/CE).

1570 MGC 1982 II 3662.

1571 ROLG 1980 p. 203-204.

1572 Voir ROLG 1980 p. 203-204.

1573 Ordonnance de classement du Procureur général du 25 février 1980 dans la cause LR 8575/79. Sur le classement en opportunité, voir l'art. 116, al. 1 du code de procédure pénale du 29 septembre 1977 (RS/GE E 4 20); ATF 120/1994 IV 38, *N. SA*; Grégoire Rey, *Procédure pénale genevoise et règles fédérales applicables, annotations et commentaires*, Bâle et Lausanne, 2005, p. 164 ss; Martine Heyer, Brigitte Monti, « Procédure pénale genevoise – Chambre d'accusation – Exposé de la jurisprudence 1990-1998 », *SJ* 1999 II 161, p. 167 ss.

peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire celui qui a offert, promis, accordé ou fait tenir un don ou un autre avantage à un électeur, pour l'engager à donner ou à refuser son appui à une demande d'initiative. La disposition pénale genevoise devait dès lors interdire la rémunération d'une personne qui recherche et recueille les signatures. La mise en œuvre d'employés intérimaires afin de rechercher, moyennant rétribution, des signatures en faveur d'une initiative violait donc la loi[1574].

947. Le Procureur général a cependant relevé que les initiants n'avaient pas agi avec conscience et volonté et qu'ils avaient exposé, lors de la demande d'autorisation d'utilisation du domaine public, leur volonté d'engager du personnel intérimaire pour récolter des signatures sans provoquer de réaction des services de l'Etat. Partant, il a considéré qu'ils ne méritaient pas d'être punis[1575].

948. En 2000, l'association « Union Vaud-Genève – Pour une Suisse des régions » a lancé une initiative « Oui à la région » (IN 117)[1576] et a engagé plusieurs membres permanents pour son secrétariat. Ceux-ci étaient notamment chargés de procéder à la récolte des signatures. Saisi par le Conseil d'Etat, le Procureur général a classé la procédure ouverte pour violation de l'article 183, lettre d, chiffre 3 LEDP. Il a relevé que cette disposition pénale avait pour but d'éviter que l'électeur ne soit entravé dans sa libre volonté par des pratiques propres à obtenir sa signature par une forme de harcèlement. Le Procureur a considéré que l'infraction punie par l'article 183, lettre d, chiffre 3 LEDP n'était pas réalisée car, bien que répondant à un intérêt public, le principe de la proportionnalité devait limiter son application « aux cas où des personnes sont rémunérées en fonction du nombre de signatures recueillies »[1577].

2. *La portée de l'interdiction de rétribuer la récolte de signatures*

949. La pratique actuelle du Procureur général limite l'application de l'article 183, lettre d, chiffre 2 LEDP aux cas où un lien direct entre la signature recueillie et la rétribution existe, soit l'hypothèse de la rémunération « à la signature ». Dans un rapport du 21 avril 2004 sur l'opportunité de réprimer pénalement la rémunération de la collecte des signatures, le Conseil fédéral a relevé que « cette interprétation de la loi clarifie l'application des dispositions

1574 Ordonnance de classement du Procureur général du 25 février 1980 dans la cause LR 8575/79, consid. I.

1575 Ordonnance de classement du Procureur général du 25 février 1980 dans la cause LR 8575/79, consid. II.

1576 ROLG 2000 p. 133.

1577 Ordonnance de classement du Procureur général du 19 janvier 2001 dans la cause P 555/2001.

pénales en question et permet de ne pas interdire complètement aux secrétariats de partis, de syndicats ou d'associations économiques de s'engager dans la collecte de signatures au profit d'une initiative ou d'un référendum. »[1578]

950. Dans ce même rapport, le Conseil fédéral a relevé qu'une interdiction de la rémunération de la collecte des signatures limitait le droit d'initiative et constituait une atteinte à l'exercice des droits populaires[1579]. Par conséquent, il convient d'examiner si la portée de l'article 183, lettre d, chiffre 2 LEDP, telle qu'elle découle de la pratique du Procureur général, demeure compatible avec le droit fédéral, notamment avec la garantie des droits politiques (art. 34 Cst.).

951. De manière générale, la doctrine considère que les personnes qui récoltent les signatures peuvent être rémunérées[1580], seule la corruption passive et active du citoyen (art. 281 CP) étant proscrite par le droit fédéral. Cette disposition, très rarement appliquée[1581], vise le comportement consistant à donner un avantage à l'électeur qui accorde ou refuse son appui à une demande de référendum ou d'initiative[1582], mais elle n'interdit pas la rémunération de celui qui récolte les signatures[1583].

952. A Genève, l'article 183, lettre d, chiffre 3 LEDP a été interprété comme interdisant une telle rémunération lorsqu'il existe un lien entre la signature et la rétribution. Si cette interprétation ne viole pas le principe de la primauté du droit fédéral (a.) – qui interdit aux cantons, dans les domaines exhaustivement réglementés par le droit fédéral, d'édicter des normes qui éludent des prescriptions de droit fédéral ou qui en contredisent le sens ou l'esprit (art. 49 Cst. et art. 335 CP pour le droit pénal)[1584] – sa conformité à la garantie des

---

1578 Rapport du Conseil fédéral sur l'opportunité de réprimer pénalement la rémunération de la collecte de signatures du 21 avril 2004 (en application du postulat «Interdiction de rémunérer la collecte de signatures» de la Commission des institutions politiques du Conseil d'Etat, du 18.09.2001). Ce rapport est cité et résumé *in*: FF 2005 2045, p. 2059 ss.

1579 Rapport du Conseil fédéral sur l'opportunité de réprimer pénalement la rémunération de la collecte de signatures du 21 avril 2004 (en application du postulat «Interdiction de rémunérer la collecte de signatures» de la Commission des institutions politiques du Conseil d'Etat, du 18.09.2001). Ce rapport est cité et résumé *in*: FF 2005 2045, p. 2059 ss.

1580 Hangartner / Kley (2000) n° 204.

1581 Voir Stefan Wehrle, «Commentaire de l'article 281», *in*: Niggli / Wiprächtiger (éd.), *Basler Kommentar, Strafgesetzbuch II, Art. 111-401 StGB*, Bâle, Genève, Munich, 2003, p. 1755 ss, p. 1756.

1582 Voir Bernard Corboz, *Les infractions en droit suisse*, Volume II, Berne, 2002, p. 400 ss.

1583 Hangartner / Kley (2000) n° 204 et n° 298.

1584 ATF 131/2005 I 223, consid. 3.2, *L. GmbH und M.*; ATF 130/2004 I 279, consid. 2.2, *Gewerbverband Basel-Stadt, Pro Innerstadt und X. AG*. A propos de l'art. 335 CP, voir ATF 129/2003 IV 276, consid. 2.1, *F.* (notamment sur la compétence cantonale de prévoir des contraventions pour une violation des prescriptions de droit administratif); ATF 125/1999 I 369, consid. 4.a, *Verein «Scientology Kirche Basel» und M.* (lien entre la primauté du droit fédéral et l'art. 335 CP); ATF 121/1995 IV 240 consid. 2.c, *W.* (compétence résiduelle en matière de droit de l'environnement, droit d'imposer une contravention pour une violation des prescriptions de droit administratif).

droits politiques (art. 34 Cst.) est fort problématique (b.)[1585]. Cette disposition est en outre contraire à la liberté économique (c.).

a) La conformité au droit pénal fédéral

953. L'interdiction fédérale de la corruption électorale (art. 281 CP) impose d'interpréter l'article 183, lettre d, chiffre 3 LEDP comme une interdiction de rémunérer la personne qui *récolte* les signatures[1586].

954. Les articles 279 à 283 CP, qui visent à régler les délits contre la volonté populaire, ne doivent pas être considérés comme exhaustifs[1587]. Les cantons conservent le pouvoir de légiférer sur les contraventions de police qui ne sont pas l'objet de la législation fédérale et ils peuvent en particulier édicter des sanctions pour les infractions au droit administratif et au droit de procédure cantonaux (art. 335 CP). Selon la jurisprudence, les cantons demeurent compétents lorsque le droit fédéral n'a pas protégé un bien juridique par un système d'infractions exhaustif[1588]. La simple absence d'une norme fédérale est insuffisante et il faut que le droit fédéral n'ait pas ou n'ait que partiellement réglé un complexe de questions[1589], notamment en raison de l'absence d'un besoin d'une réglementation unifiée pour tous les cantons[1590].

955. A teneur du message du Conseil fédéral, l'incrimination des délits contre la volonté populaire (art. 279 ss CP) a pour but de protéger le citoyen dans l'exercice de ses droits politiques et de son droit à concourir selon les formes constitutionnelles à la formation de la volonté de l'Etat ainsi que de préserver les droits de référendum et d'initiative[1591]. Or, l'article 186, lettre d, chiffre 3 LEDP vise principalement à protéger le citoyen des pratiques propres à obtenir sa signature par une forme de harcèlement[1592]. Les dispositions fédérales et cantonales ne poursuivent dès lors pas le même but. L'absence de réglementation sur l'interdiction de la rémunération de la récolte

---

1585 Voir aussi von Arx (2002) p. 128.

1586 Dans ce sens, Ordonnance de classement du Procureur général du 25 février 1980 dans la cause LR 8575/79, consid. I ; Auer (1987) n° 140. Une telle interprétation ressort d'ailleurs très clairement des travaux préparatoires. Voir MGC 1950 I 561, p. 572 et *supra* n° 942.

1587 Stefan Trechsel, *Schweizeriches Strafgesetzbuch, Kurzkommentar*, Zurich, 1997, 2e éd., p. 927 ; André Panchaud, « Le droit pénal réservé aux cantons par l'art. 335 du code pénal suisse », *RDS* 1939 p. 55a ss, p. 99a.

1588 ATF 129/2003 IV 276, consid. 2.1, *F.* ; ATF 117/1991 Ia 472, consid. 2.b, *Sozialdemokratische Partei Basel-Stadt et consorts* ; ATF 115/1989 Ia 234, consid. 12.c.bb, *K. et consorts et S. et consorts*.

1589 ATF 129/2003 IV 276, consid. 2.1, *F.* ; ATF 117/1991 Ia 472, consid. 2.b, *Sozialdemokratische Partei Basel-Stadt et consorts* ; ATF 115/1989 Ia 234, consid. 12.c.bb, *K. et consorts et S. et consorts*.

1590 ATF 115/1989 Ia 234, consid. 12.c.bb, *K. et consorts et S. et consorts*.

1591 FF 1918 IV 1, p. 68 (MCF, 23.07.1918).

1592 MGC 1950 I 561, p. 572, M. Dutoit, rapporteur (voir *supra* n° 942) ; Ordonnance de classement du Procureur général du 19 janvier 2001 dans la cause P 555/2001, consid. 1.

des signatures ne doit donc pas être considérée comme un silence qualifié. Partant, l'article 335 CP ne s'oppose pas à une contravention de droit cantonal destinée à interdire la rémunération de la récolte des signatures.

b) La conformité à la garantie des droits politiques

956. L'interdiction de l'article 186, lettre d, chiffre 3 LEDP – même interprétée restrictivement à l'aune de la pratique du Procureur général – viole cependant la garantie des droits politiques (art. 34 Cst.).

957. A titre liminaire, il faut relever que le raisonnement du Procureur général, qui justifie sa pratique par un examen des conditions de restriction aux droits fondamentaux (art. 36 Cst.)[1593], est discutable. La garantie des droits politiques n'est pas un droit fondamental qui peut être restreint en présence d'une base légale, d'un intérêt public et du respect du principe de la proportionnalité[1594]. Au contraire, il s'agit d'une garantie de l'Etat de droit qui ne peut pas subir de restriction[1595]. Il convient donc d'examiner si l'article 186, lettre d, chiffre 3 LEDP est conforme à la garantie des droits politiques et non s'il constitue une restriction admissible à ce droit.

958. Le Conseil fédéral a relevé que la rémunération de la récolte des signatures – que cela soit « à la signature » ou par un engagement mensuel ou journalier – n'existait auparavant pas, ou peu, car de nombreuses fonctions politiques étaient exercées à titre bénévole. L'engagement politique ayant évolué, la rémunération de la récolte des signatures est devenue plus courante. Elle est souvent plus économique et plus efficace que des envois de masse de listes de signatures qui ne suscitent qu'un faible taux de retour[1596]. La rémunération de la récolte des signatures semble ainsi un moyen approprié pour promouvoir la démocratie directe.

959. Il convient d'appliquer à l'interdiction de rémunérer la récolte des signatures le raisonnement développé par le Tribunal fédéral sur la réglementation de l'utilisation du domaine public[1597]. Il faut ainsi mettre en perspective la nécessité de préserver le citoyen des pratiques propres à obtenir sa

---

1593 Ordonnance de classement du Procureur général du 19 janvier 2001 dans la cause P 555/2001, consid. 3. Voir *supra* n° 948.

1594 Voir *supra* n° 43.

1595 Auer / Malinverni / Hottelier (2006 II) n° 37; Tschannen (2006) p. 139. Voir toutefois Widmer (1989) p. 141 qui examine les restrictions admissible à la liberté de vote.

1596 Rapport du Conseil fédéral sur l'opportunité de réprimer pénalement la rémunération de la collecte de signatures du 21 avril 2004 (en application du postulat « Interdiction de rémunérer la collecte de signatures » de la Commission des institutions politiques du Conseil d'Etat, du 18.09.2001), p. 6-7. Ce rapport est cité et résumé *in*: FF 2005 2045, p. 2059 ss. Voir aussi Auer (2001) p. 78; Papadopoulos (1998) p. 173-174

1597 Voir *supra* n° 937.

signature par une forme de harcèlement, poursuivie par l'article 186, lettre d, chiffre 3 LEDP[1598] et le droit des initiants à agir de manière efficace afin de faire aboutir leur initiative[1599].

960. Certes, la recherche d'un avantage patrimonial est de nature à conduire la personne qui récolte des signatures à adopter un comportement insistant auprès de l'électeur. Il ne s'agit toutefois pas de la seule motivation qui puisse conduire à une forme de harcèlement. Le fanatisme politique, la volonté de défendre des intérêts sectoriels sont, par exemple, également de nature à induire des attitudes dérangeantes pour les électeurs sollicités[1600].

961. Il existe, d'une part, un intérêt important pour les initiants à pouvoir rémunérer les personnes qui récoltent des signatures, car, aujourd'hui, le bénévolat est souvent insuffisant pour recueillir les paraphes nécessaires à l'aboutissement d'une initiative. D'autre part, l'article 186, lettre d, chiffre 3 LEDP vise à protéger le citoyen d'une forme de harcèlement à laquelle il risque malgré tout d'être confronté par des militants politiques. On peut au demeurant penser que ces derniers risquent d'être plus insistants qu'un employé attelé à récolter des signatures pour une cause pour laquelle il n'est pas nécessairement convaincu. Ce d'autant plus que les sommes en jeu sont faibles et ne devraient guère dépasser quelques francs par signature.

962. Il faut admettre que la pratique visant à rémunérer la récolte des signatures peut poser des problèmes, notamment d'égalité des chances entre les différents groupements politiques[1601]. Le Tribunal fédéral a d'ailleurs jugé que l'utilisation de moyens financiers illimités à l'appui d'une campagne électorale peut être de nature à porter atteinte à la libre formation de la volonté démocratique[1602].

1598 Voir MGC 1950 I 561, p. 572, M. Dutoit, rapporteur (voir *supra* n° 942) ; Ordonnance de classement du Procureur général du 19 janvier 2001 dans la cause P 555/2001, consid. 1.

1599 ATF 97/1971 I 893, consid. 4, *Küpfer*.

1600 Dans ce sens, Ordonnance de classement du Procureur général du 19 janvier 2001 dans la cause P 555/2001, consid. 5.

1601 Voir von Arx (2002) p. 126 ss, en particulier p. 128.

1602 ATF 125/1999 I 441, *A.*, consid. 2.b. et c ainsi que les références citées (= SJ 2000 I 266). A Genève, le législateur a, afin de limiter l'influence du pouvoir économique sur la démocratie, adopté un art. 29A LEDP sur la transparence qui prévoit que tout parti, association ou groupement politique soumet chaque année ses comptes annuel à l'inspection cantonale des finances, avec la liste de ses donateurs (al. 1). Les dons anonymes ou sous pseudonyme sont en outre interdits (al. 2) et les comptes déposés ainsi que la liste des donateurs sont consultables par toute personne exerçant ses droits politiques dans le canton (al. 5). Le Tribunal fédéral a jugé que le fait d'accorder le droit de consulter des comptes entraînait également le droit d'en lever copie (Arrêt TF du 26 novembre 2003 dans la cause 1P.601/2003, *A.*). Voir à ce propos Tiziano Balmelli, *Le financement des partis politiques et des campagnes électorales*, Fribourg, 2001, en particulier p. 330-331 au sujet de la norme genevoise.

963. L'interdiction de la rémunération de la récolte des signatures n'est toutefois pas une mesure propre à limiter l'influence du pouvoir économique dans la démocratie[1603]. Premièrement, telle qu'elle est appliquée aujourd'hui à Genève, cette interdiction ne vise que la rémunération « à la signature », vraisemblablement moins onéreuse que l'engagement d'un employé permanent ou intérimaire chargé de ce travail. Deuxièmement, l'engagement d'un ou deux permanents politiques, dont le rôle est notamment de récolter des signatures pour une initiative, ne risque guère d'entraîner une influence marquée du pouvoir économique dans la démocratie.

964. L'article 186, lettre d, chiffre 3 LEDP ne peut donc être justifié par une volonté de diminuer l'influence du pouvoir économique dans la démocratie. Cette influence économique aura en outre une incidence plus importante – et plus problématique – lors de la campagne électorale où l'engagement de moyens financiers importants risque d'avoir un impact non négligeable sur la décision du corps électoral. Le moyen idoine pour limiter l'influence du pouvoir économique dans la démocratie semble ainsi être l'existence de règles sur la transparence des financements.

965. Au vu des intérêts ainsi en présence, le droit des initiants à agir de manière efficace afin de faire aboutir leur initiative doit prévaloir sur une interdiction de rémunérer la récolte des signatures, y compris lorsque la rétribution est effectuée « à la signature ». L'article 186, lettre d, chiffre 3 LEDP, quelque soit son interprétation, viole donc la garantie des droits politiques (art. 34 Cst.) et ne saurait être appliqué.

966. A titre comparatif, on peut aussi relever que la Cour Suprême américaine a jugé qu'une interdiction de rémunérer les personnes chargées de collecter des signatures constituait une violation de la liberté d'opinion et des droits politiques[1604].

1603 Voir dans ce sens, le rapport du Conseil fédéral sur l'opportunité de réprimer pénalement la rémunération de la collecte de signatures du 21 avril 2004 (en application du postulat « Interdiction de rémunérer la collecte de signatures » de la Commission des institutions politiques du Conseil d'Etat, du 18.09.2001), p. 6-7. Ce rapport est cité et résumé *in*: FF 2005 2045, p. 2059 ss.

1604 U.S. Supreme Court, *Meyer v. Grant* (*Meyer, Colorado Secretary of State, et al. v. Grant et al.*), 486 U.S. 414 (arrêt du 6 juin 1988): « In Colorado the proponents of a new law, or an amendment to the State Constitution, may have their proposal placed on the ballot at a general election if they can obtain enough signatures of qualified voters on an « initiative petition within a 6-moth period. One section of the state law regulating the initiative process makes it a felony to pay petition circulators. The question in this case is whether that provision is unconstitutional. The Court of Appeals for the Tenth Circuit, sitting en banc, held that the statute abridged appellees' right to engage in political speech and therefore violated the First and Fourteenth Amendments to the Federal Constitution. We agree. [...] The refusal to permit appellees to pay petition circulators restricts political expression in two ways: First, it limits the number of voices who will convey appellees' message and the hours they can speak and, therefore, limits the size of the audience they can reach. Second, it makes it less likely that appellees will garner the number of signatures necessary to place the matter on the ballot, thus limiting their ability to make the matter the focus of statewide discussion. »

967. L'interdiction de rétribuer les signatures existant en droit genevois étant contraire à l'article 34 Cst, l'article 91, alinéa 3, lettre c LEDP, qui prévoit que les inscriptions sur les listes de signatures sont annulées lorsqu'elles proviennent d'électeurs dont la signature a été obtenue en contravention de l'article 183, lettre d, chiffre 3 LEDP, n'a pas à être appliqué.

968. A noter que même dans l'hypothèse où l'interdiction de rémunérer la récolte des signatures posées par le droit genevois serait jugée conforme à la garantie des droits politiques, l'article 91, alinéa 3, lettre c LEDP ne devait pas trouver application. Les signataires de l'initiative ignorent en effet le caractère commercial de l'activité de la personne qui récolte les signatures. Et même s'ils ne l'ignorent pas, ce caractère commercial n'influence pas nécessairement la formation de la volonté qu'ils expriment. Une annulation de leur signature violerait dès lors leurs droits politiques[1605]. En définitive, leur signature serait annulée en raison d'une infraction commise par la personne chargée de récolter les signatures, ce qui n'est pas soutenable.

c) La conformité à la liberté économique

969. L'interdiction de rémunérer la récolte des signatures n'est pas seulement contraire à la garantie des droits politiques, mais également à la liberté économique, qui garantit notamment le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative privée et son libre exercice (art. 27 Cst.).

970. Il est indiscutable que l'interdiction de rémunérer la récolte des signatures est une atteinte à la liberté économique[1606], car elle prive des particuliers de la possibilité de se faire rémunérer pour récolter des signatures. Il convient dès lors d'examiner si cette restriction est conforme aux trois conditions posées par l'article 36 Cst. : la base légale, l'intérêt public et la proportionnalité.

971. Si la base légale existe, les deux autres conditions de restriction à la liberté économique ne sont pas remplies.

972. La restriction ne semble pas se fonder pas sur un intérêt public suffisant, dans la mesure où le seul but d'éviter que les citoyens soient importunés n'est pas un intérêt suffisant pour restreindre la liberté économique.

973. Mais surtout, le principe de la proportionnalité ne permet pas de justifier une atteinte aussi grave à la liberté économique. D'une part, l'interdiction de rémunérer la récolte des signatures n'est pas, comme nous l'avons

---

1605 von Arx (2002) p. 128-129 ; Auer (1987) n° 143. Voir déjà dans ce sens la note précitée du 13 novembre 1968 du secrétaire général du département de l'intérieur et de l'agriculture concernant le référendum de Vigilance, pièces annexes des registres du Conseil d'Etat 1968, annexe 2429 (un extrait est partiellement reproduit *supra* n° 943).

1606 Auer (1987) n° 143.

précédemment démontré, une mesure propre à limiter l'influence du pouvoir économique dans la démocratie. D'autre part, la lutte contre le risque de voir des citoyens importunés peut être atteinte pas une mesure moins incisive que l'interdiction pure et simple de la rémunération de la récolte des signatures.

III. L'aboutissement

974. Le dépôt des listes de signatures à l'appui d'une initiative doit être effectué, au plus tard, le dernier jour du délai, auprès du service des votations et élections, avant la fermeture des bureaux (art. 89, al. 1 LEDP)[1607]. Il s'agit d'un délai impératif, qui ne saurait en aucun cas être prolongé[1608].

975. La loi exige que toutes les listes de signatures soient déposées en une seule fois (art. 89, al. 1 LEDP), sous peine de nullité de l'initiative (art. 90 LEDP). Cette sanction peut être constitutive de formalisme excessif (art. 29, al. 1 Cst.). Le but poursuivi par la loi, la rationalisation du contrôle des signatures, ne saurait justifier une nullité totale d'une initiative dont les listes de signatures sont déposées, dans les délais, en plusieurs fois. En droit genevois, le délai de récolte des signatures ne couvre que la récolte proprement dite, mais non l'obtention des attestations de la qualité d'électeur comme en droit fédéral[1609]. Aucun élément objectif n'impose ainsi une nullité totale de l'initiative si les initiants déposent les signatures, dans le délai de récolte des signatures, en deux ou trois fois[1610].

976. Suite au dépôt de l'initiative, le service de votations et élections vérifie, sans frais et dans les plus brefs délais, la qualité d'électeur des signataires (art. 91, al. 1 LEDP) et certifie que les listes ont été déposées dans les délais légaux (art. 91, al. 2 LEDP). Les initiants ne sauraient exiger du service des votations et élections une vérification des signatures avant l'échéance

1607 Si le délai expire un samedi, un dimanche ou un jour férié, l'échéance est reportée au prochain jour ouvrable (art. 89, al. 2 LEDP; pour la liste des jours fériés, voir la loi sur les jours fériés du 3 novembre 1951 [RS/GE J 1 45]). A ce sujet, voir aussi ATA du 10 octobre 2006 dans la cause A/2093/2006-CE, consid. 4.c, *Daniel Ferrier* (ATA/542/2006).

1608 Il convient toutefois de citer un curieux précédent concernant une initiative cantonale. Le 29 août 2005, le lancement d'une initiative «anti-dette» (IN 135) a été publié dans la FAO. Le délai de quatre mois de récolte des signatures arrivait donc à échéance le 29 décembre 2005. Il figurait d'ailleurs au bas de la publication du 29 août 2005. Les signatures n'ont toutefois été déposées qu'en date du 3 janvier 2006. Le Conseil d'Etat n'a cependant pas relevé ce vice de forme et a considéré que l'initiative avait abouti (FAO du 20 février 2006). A notre sens, tel n'était pas le cas, les signatures ayant été déposées hors délai. L'arrêté du Conseil d'Etat n'ayant pas été contesté, il est entré en force.

1609 Comparer avec ATF 131/2005 II 449, consid. 3, *Kessler*.

1610 On pourrait par exemple songer à l'oubli d'un carton rempli de listes de signatures qui serait déposé plus tard.

du délai de récolte afin de pouvoir, le cas échéant, rechercher les paraphes manquants[1611].

977. Les inscriptions sur les listes de signatures sont annulées lorsqu'elles proviennent d'électeurs qui ne sont pas inscrits dans le canton ou la commune ou dont l'identité ne peut être déterminée (art. 91, al. 3, let. a et b LEDP). Partant, lorsqu'un électeur n'a pas rempli toutes les inscriptions prévues par la liste des signatures (art. 87, al. 2, let. c LEDP), ou l'a fait de manière erronée, sa signature ne peut être annulée que s'il est impossible de déterminer son identité avec certitude. Lorsqu'un électeur a signé plusieurs fois, il n'est tenu compte que d'une seule signature (art. 91, al. 4 LEDP)[1612].

978. Lors du contrôle des listes de signatures, l'autorité ne peut annuler une signature que s'il manque la signature manuscrite de l'électeur, si un électeur a signé plus d'une fois, ou s'il est impossible de déterminer son identité avec certitude. Le Tribunal fédéral a ainsi jugé qu'il était inadmissible d'annuler la signature d'un électeur, n'exerçant pas de profession, qui avait laissé en blanc la place destinée à l'indication de la profession dans la liste des signatures[1613].

979. L'autorité doit aussi invalider les signatures qui ont été récoltées sur des listes qui diffèrent de celles qui ont été approuvées lors de la procédure préalable de lancement d'une initiative. Le Tribunal fédéral a en effet jugé que le but de cette procédure était d'éviter des vices de forme sur les listes de signatures[1614]. Les initiants doivent dès lors impérativement employer le type de liste de signatures qui a été approuvé.

980. Le contrôle des signatures est arrêté lorsque le nombre de signatures reconnues valables atteint le chiffre exigé par la Constitution pour le dépôt d'une initiative (art. 92, al. 1 LEDP). Le Conseil d'Etat constate alors, par arrêté publié dans la Feuille d'avis officielle, le résultat du contrôle des signatures (art. 92, al. 2 LEDP).

981. Cette publication marque le point de départ des délais de traitement de l'initiative par les autorités cantonale ou municipales[1615].

1611 ZBl 1979 23 (TF, 13.09.1978) ; Tschannen (2004) p. 634 ; Tschannen (1995) p. 71-72.

1612 L'autorité *doit* procéder à ce contrôle : ATA du 10 octobre 2006 dans la cause A/2093/2006-CE, consid. 6-8, *Daniel Ferrier* (ATA/542/2006)

1613 ATF 103/1977 Ia 280, consid. 2, *Mouvement populaire pour l'environnement et consorts*. Dans un ancien arrêt concernant le canton de Genève, le Tribunal fédéral avait jugé que l'invalidation de signatures au motif que le signataire n'avait pas indiqué son canton d'origine avec exactitude n'était pas contraire à l'art. 4 aCst. Voir Arrêt TF du 30 novembre 1942 dans la cause P 632/M, consid. 2, *Louis Piguet*, partiellement reproduit dans le MGC 1943 I 168. Cet arrêt est aujourd'hui dépassé.

1614 Arrêt TF du 9 décembre 1986 dans la cause P 356/86, consid. 3, *Marc Geneux et Françoise Belanger-Rebmann*.

1615 Voir *infra* n° 1119 ss.

982. Le dépôt et l'aboutissement d'une initiative n'ont aucun effet anticipé. Il est par conséquent exclu qu'une initiative populaire puisse imposer des obligations à l'Etat avant même d'avoir été acceptée en votation[1616]. Un projet combattu au moyen d'une initiative n'a pas à être gelé dans l'attente du vote du corps électoral. Le Tribunal administratif a ainsi jugé que le dépôt d'une initiative municipale réclamant l'acceptation d'une donation d'une œuvre d'art par la Ville de Genève n'impliquait pas la suspension de la procédure en cours, qui portait sur la question de l'enlèvement de l'œuvre du domaine public[1617]. Le dépôt de l'initiative n'empêche pas non plus les autorités de modifier le texte légal ou constitutionnel visé par la demande[1618].

983. L'arrêté constatant que le nombre de signatures a été atteint – ou qu'il n'a pas été atteint – est une décision (art. 4, al. 1 LPA)[1619] sujette à recours devant le Tribunal administratif (art. 56A ss LOJ)[1620]. Le droit d'être entendu des initiants doit donc être respecté (art. 29, al. 2 Cst. et art. 41 LPA) et la décision doit être motivée (art. 29, al. 2 Cst. et art. 46, al. 1 LPA)[1621].

984. Il convient encore de préciser que les listes des signatures déposées à l'appui d'une initiative ne sont pas accessibles au public. Certes, depuis le 1er mars 2002, la loi sur l'information du public et l'accès aux documents (LIPAD) accorde à toute personne l'accès, y compris l'obtention de copies, aux documents en possession des institutions étatiques[1622], sauf exception réservée par la loi (art. 1 et 24, al. 1 et 2 LIPAD)[1623]. Le secret de vote, garanti par

---

1616 ATF du 22 mai 2007 dans la cause 1P.454/2006, consid. 2.5, *ASLOCA et consorts*; ATF 101/1975 Ia, 354, consid. 2.f, *Chappuis et consorts*; ATA du 29 octobre 1996 dans la cause A/887/1996-VG, consid. 5b, *Kesselring* (rés. *in*: SJ 1997 437, 450, nº 61, confirmé par Arrêt TF du 24 mars 1997 dans la cause 1P.679/1996, *Kesselring et Comité d'initiative pour la sculpture «Le Bisou de 7 tonnes»*); ACE du 15 décembre 1999 dans la cause *John Perret*, consid. 4.b-c; Hangartner / Kley (2000) nº 2084; Thalmann (2000) p. 155; Tschannen (1995) p. 74, p. 121 et p. 469; Manfrini (1987) p. 48 et p. 52; Brandt (1982) p. 300; Kölz (1982) p. 36-37.

1617 ATA du 29 octobre 1996 dans la cause A/887/1996-VG, consid. 5b, *Kesselring* (rés. *in*: SJ 1997 437, 450, nº 61, confirmé par Arrêt TF du 24 mars 1997 dans la cause 1P.679/1996, *Kesselring et Comité d'initiative pour la sculpture «Le Bisou de 7 tonnes»*). Il s'agissait de l'initiative «le Bisou de 7 tonnes», lancée en 1996 et refusée par le corps électoral en 1998.

1618 Kölz (1997) p. 244.

1619 Grisel (2004) p. 182; Tschannen (2004) p. 634. Comparer aussi avec la situation qui prévaut en droit fédéral au sujet des décisions de forme prises par la chancellerie fédérale dans le domaine des droits politiques. Voir ATF 131/2005 II 449, consid. 1, *Kessler*; ATF 129/2003 II 305, consid. 1, *Verein «Freies Forum Schweiz»* et, plus particulièrement, en matière d'initiative ATF 100/1974 Ib 1, consid. 1, *Progressive Ordanisationen der Schweiz (POCH) et consorts*.

1620 ATA du 10 octobre 2006 dans la cause A/2093/2006-CE, consid. 1, *Daniel Ferrier* (ATA/542/2006). Voir aussi *infra* nº 1438 ss.

1621 ATF 100/1974 Ib 1, consid. 2, *Progressive Organisationen der Schweiz (POCH) et consorts*; Tschannen (2004) p. 634.

1622 Voir art. 2 LIPAD.

1623 Sur la LIPAD, voir SJ 2006 I 333, *X. et A. SA* (TA, 20.09.2005); SJ 2005 I 129, *TdG SA* (TA, 28.09.2004) avec note de Bellanger; SJ 2003 I 475, *X. SA* (TA, 21.01.2003); Pierre Heyer, «La loi genevoise

les articles 34 Cst. et 283 CP[1624], protège cependant également les signataires d'une initiative, qui disposent d'un droit à ce que l'Etat tienne leurs signatures secrètes[1625]. Le secret de vote fait dès lors obstacle à l'accès aux listes de signatures (art. 26, al. 4 LIPAD). Seul un accès partiel peut être envisagé lors d'une contestation de la validité des signatures[1626]. Des recourants éventuels doivent en effet pouvoir examiner les documents contre lesquelles ils entendent déposer un recours[1627]. Le respect du secret de vote s'oppose toutefois à la transmission de copies des listes de signatures.

sur l'information du public et l'accès aux documents ou la longue marche des autorités politiques genevoises vers la transparence», *in* : Tanquerel / Bellanger (éd.), *L'administration transparente*, Genève, Bâle, Munich, 2002, p. 161 ss.

1624 Voir *supra* n° 42.

1625 JAB 1982 90 ; AR GVP 1988 31 (CE/AR, 28.11.1960) ; Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n° 884 ; Braun (2006) p. 166, p. 183-184 et p. 188-189 ; Tschannen (2004) p. 670 ; Tschannen (1995) p. 73. Voir aussi ATF 98/1972 Ib 289, consid. 4.h, *Fontana et consorts* ; ZBl 1959 140 (CE/SZ, 22.10.1958) ; ZBl 1959 58 (CE/BL, 26.09.1958). La doctrine et la jurisprudence ne concernent qu'une divulgation de l'identité des signataires par l'Etat. Autre est la question de l'admissibilité de la pratique de certains initiants, qui font des copies des listes de signatures, afin de disposer de fichiers d'adresses. Si une telle pratique est discutable sous l'angle du secret de vote, elle pose avant tout des problèmes sous l'angle de la protection des données.

1626 ATF 20/1894 II 782, consid. 3, *Rieberberger et consorts* ; Tschannen (2004) p. 670 ; Tschannen (1995) p. 73.

1627 Caviezel (1990) p. 123 et p. 236.

Chapitre 8: Les conditions de validité de l'initiative

985. Au sens strict, les conditions de validité ne devraient pas être examinées dans cette troisième partie de notre étude, qui concerne la mise en œuvre d'une initiative, soit les différentes étapes suivies par une initiative suite à son lancement. L'examen de ces conditions est toutefois suffisamment important dans le parcours d'une initiative pour justifier un chapitre spécifique. Leur analyse est en outre nécessaire à la compréhension du prochain chapitre, qui traite de l'examen de la validité d'une initiative.

986. Les conditions de validité des initiatives cantonales et municipales peuvent être subdivisées entre conditions formelles et matérielles[1628]. Les premières concernent la forme du texte et interdisent, notamment, le mélange entre une initiative entièrement rédigée et une proposition conçue en termes généraux (unité de la forme) ou un texte renfermant des propositions qui n'ont aucun lien intrinsèque entre elles (unité de la matière) (I.). Les secondes concernent les règles qui touchent le fond de la proposition. La plus importante de ces conditions, qui pose régulièrement des difficultés en pratique, est l'obligation de respecter le droit supérieur (III.). Nous examinerons également l'interdiction de l'abus de droit. Cette exigence n'étant pas liée à la forme ou au fond de l'initiative, elle sera traitée séparément (IV.).

987. Afin d'examiner le respect des conditions de validité d'une initiative, il est nécessaire d'en interpréter le texte. Une brève présentation des principes d'interprétation d'une initiative s'impose donc comme un préalable à l'examen des conditions de validité (I.).

I. L'interprétation de l'initiative

988. En plus des méthodes habituelles d'interprétation – interprétation littérale, historique, systématique et téléologique –, la jurisprudence a développé plusieurs principes qui doivent guider l'interprétation d'une initiative. Il s'agit de l'interprétation objective, de l'interprétation la plus favorable aux initiants (*in dubio pro populo*), ainsi que de l'interprétation conforme au droit supérieur. A noter que ce dernier principe n'est pas spécifique à l'interprétation d'une initiative.

989. Le Tribunal fédéral a jugé que la volonté des initiants n'était pas décisive pour l'examen de la validité d'une initiative. Il convient ainsi de se fonder

1628 Voir à ce propos Kuhn (1956) p. 91 ss. Critique sur cette distinction, Tschannen (1995) p. 76.

sur la lettre de l'initiative, le texte explicatif pouvant néanmoins être pris en compte[1629]. Le souhait des initiants lorsqu'ils ont déposé leur texte n'est pas déterminant et la portée de l'initiative doit être examinée objectivement.

990. L'autorité doit également appliquer le principe de l'interprétation conforme au droit supérieur. Lorsque les méthodes habituelles d'interprétation la font apparaître conforme au droit supérieur, notamment à la constitution ou au droit international, l'initiative doit être déclarée valable et être soumise au corps électoral[1630]. L'autorité dispose d'une marge de manœuvre plus large pour les initiatives non formulées que pour celles qui sont rédigées de toutes pièces[1631]. L'initiative conçue en termes généraux devra en effet être concrétisée par le Grand Conseil, qui disposera pour ce faire d'une certaine liberté[1632]. Il est dès lors possible de présumer – ce qui pourra être examiné lors d'un contrôle judiciaire ultérieur – que le parlement cantonal agira dans le respect du droit supérieur et que, tout en tenant compte de la volonté des initiants, il pourra corriger les imperfections éventuelles de l'initiative lors de sa concrétisation[1633]. Il s'agit en définitive d'éviter autant que possible les déclarations d'invalidité[1634]. Le principe de l'interprétation de l'initiative la plus favorable aux initiants (*in dubio pro populo*)[1635] poursuit également ce but.

1629 ATF 129/2003 I 392, consid. 2.2, *A. et consorts* ; ATF 123/1997 I 152, consid. 2.c, *G. et consorts* ; ATF 121/1995 I 357, consid. 4.b, *Lega di ticinesi e Giulian Bignasca* ; ATF 121/1995 I 334, consid. 2.c, *Grünes Bündnis und Louis Schelbert* ; Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n° 839 ; Tschannen (2004) p. 636-637 ; Hangartner / Kley (2000) n° 2124 ; Odermatt (1996) p. 715 ; Tschannen (1995) p. 77 ; Kölz (1982) p. 22.

1630 ATF 129/2003 I 392, consid. 2.2, *A. et consorts* ; ATF 128/2002 I 190, consid. 4, *Michel Rossetti* ; ATF 125/1999 I 227, consid. 4.a, *G.* ; ATF 124/1998 I 107, consid. 5.b, *Parti socialiste jurassien et consorts* ; ATF 121/1995 I 334, consid. 2.c, *Grünes Bündnis und Louis Schelbert* ; ATF 123/1997 I 152, consid. 2.c, *G. et consorts* ; Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n° 839 ; Tschannen (2004) p. 637 ; Hangartner / Kley (2000) n° 2126 ; Kölz (1982) p. 24. Pour le principe de l'interprétation conforme au droit international, voir ATF 125/1999 I 21, consid. 6.b, *Grüne Bewegung Uri*.

1631 SJ 2001 I 253, consid. 2.b, *Comité d'initiative « Sauvons nos parcs », Rémy Pagani et Germain Kindler* (TF, 29.01.2001) ; ATF 124/1998 I 107, consid. 5.b.aa, *Parti socialiste jurassien et consorts* ; ATF 121/1995 I 334, consid. 2.c, *Grünes Bündnis und Louis Schelbert* ; ATF 121/1995 I 357, consid. 4.b, *Lega di ticinesi e Giulian Bignasca* ; Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n° 839 ; Tschannen (2004) p. 637 ; Odermatt (1996) p. 715 ; Kölz (1982) p. 24. Voir aussi ATF 129/2003 I 392, consid. 2.2, *A. et consorts* ; ATF 123/1997 I 152, consid. 2.c, *G. et consorts*.

1632 SJ 2001 I 253, consid. 2.b, *Comité d'initiative « Sauvons nos parcs », Rémy Pagani et Germain Kindler* (TF, 29.01.2001) ; ATF 124/1998 I 107, consid. 5.b.aa, *Parti socialiste jurassien et consorts*. Sur les limites applicables à cette liberté, voir *infra* n° 1336 ss.

1633 ATF 124/1998 I 107, consid. 5.b.aa, *Parti socialiste jurassien et consorts* ; Kölz (1982) p. 24.

1634 ATF 128/2002 I 190, consid. 4, *Michel Rossetti* ; ATF 124/1998 I 107, consid. 5.b, *Parti socialiste jurassien et consorts* ; ATF 125/1999 I 227, consid. 4.a, *G.* ; Odermatt (1996) p. 715 ; Kölz (1982) p. 25.

1635 ATF 128/2002 I 190, consid. 4, *Michel Rossetti* ; ATF 125/1999 I 227, consid. 4.a, *G.* ; ATF 124/1998 I 107, consid. 5.b, *Parti socialiste jurassien et consorts* ; Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n° 839 ; Tschannen (1995) p. 77 ; Kölz (1982) p. 24

991. Ces principes d'interprétation ne doivent pas aboutir à une modification du sens littéral d'une initiative, car cela irait à l'encontre de la volonté des signataires qui ont soutenu la proposition[1636]. Le canton de Genève a néanmoins connu le cas d'une initiative, interprétée en application du principe *in dubio pro populo*, dont le sens littéral a en définitive été modifié. Il s'agit de l'initiative «en vue de l'adoption d'une loi comportant aménagement de la zone Rôtisserie-Pélisserie» (IN 4), que nous avons déjà évoquée. Cette proposition, qui concernait une procédure d'autorisation de construire, a été interprétée comme une demande de mesure de planification afin d'éviter une invalidation. Cette interprétation ayant modifié le sens littéral du texte, elle n'aurait pas dû être admise.

II. Les conditions de validité formelle

992. Les conditions de validité formelle examinées dans cette section concernent une initiative qui a abouti. Les conditions d'aboutissement, exposées dans le chapitre précédent, peuvent ainsi être qualifiées d'exigences formelles au sens étroit et celles qui vont suivre d'exigences formelles au sens large[1637].

993. Les conditions formelles au sens large sont au nombre de quatre: le respect de l'unité de genre (ou unité de rang) (A.), de l'unité de la forme (B.), de l'unité de la matière (C.), et le respect du principe de clarté (D.).

A. L'unité de genre

994. En application de la règle de l'unité de genre (ou unité de rang), une initiative ne peut pas tendre simultanément à l'adoption de normes qui appartiennent à des rangs différents[1638]. En matière cantonale, elle doit concerner soit la Constitution, soit la loi sans mélanger ces deux échelons normatifs[1639].

1636 ATF 124/1998 I 107, consid. 5.b.bb, *Parti socialiste jurassien et consorts*; ATF 112/1986 Ia 382, consid. 5.a, *Fédération des associations de quartiers et d'habitants (FAQH) et dame Cousin, dame Carrard et consorts*; Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) nº 839. Voir aussi ATF 111/1985 Ia 23, *Hôtel Astoria SA et La Réserve immobilière SA*, consid. 2.

1637 Pour une telle distinction, voir Kölz (1982) p. 15 ss.

1638 ATF 130/2004 I 185, consid. 2.1, *ASLOCA, Association genevoise de défense des locataires et consorts*; ZBl 1991 164, consid. 5.b (TF, 12.12.1989); Grisel (2004) p. 261; Tschannen (2002) p. 18-19; Grisel (2001) nº 22, Hangartner / Kley (2000) nº 2105; Jaag (1990) p. 29. Voir aussi ATF 114/1988 Ia 413, consid. 3.fb, *Sozialdemokratische Partei des Kantons Zürich et consorts*.

1639 ATF 130/2004 I 185, consid. 2.1, *ASLOCA, Association genevoise de défense des locataires et consorts*; ZBl 1991 164, consid. 5.b (TF, 12.12.1989); Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) nº 832; Grisel (2004) p. 261; von Arx (2002) p. 301 ss; Grisel (2001) nº 22; Hangartner / Kley (2000) nº 2105; Grisel (1996) p. 214; Odermatt (1996) p. 710; Kölz (1982) p. 17.

L'ordre juridique impliquant une hiérarchie des normes et soumettant chaque échelon à un contrôle démocratique distinct, il serait abusif de proposer simultanément une disposition constitutionnelle et la législation qui la met en œuvre[1640].

995. Formellement consacré en droit genevois (art. 66, al. 1 et art. 68C, al. 1 Cst/GE ; art. 120, al. 2 LRGC ; art. 36B, al. 2 LAC), ce principe découle de la garantie des droits politiques (art. 34 Cst.)[1641]. Le citoyen doit savoir sur quel objet il se prononce. Il doit être en mesure de déterminer s'il vote sur une modification constitutionnelle ou législative, et doit avoir le droit de se prononcer séparément sur les deux questions[1642].

996. S'agissant des initiatives municipales, limitées aux délibérations, il convient de rappeler que le principe de l'unité de genre (art. 68C, al. 1 Cst/GE ; art. 36B, al. 2 LAC) doit être interprété comme une interdiction de présenter une proposition sous la forme d'un projet qui concerne les compétences consultatives du Conseil municipal[1643].

997. L'unité de rang pose rarement des problèmes en pratique. On peut toutefois relever, pour l'anecdote, que la première initiative qui a abouti dans le canton de Genève en 1895, l'initiative relative à un projet de loi concernant la répression du proxénétisme et la garantie de la liberté individuelle, était une proposition formulée qui demandait une modification de la loi *et* l'abrogation d'une disposition constitutionnelle[1644]. Soumise au vote, elle a été refusée par le corps électoral le 22 mars 1896[1645].

998. La condition de l'unité de genre a été examinée pour la première fois lors du traitement de l'initiative non formulée « pour une véritable politique familiale » (IN 7), lancée en 1981, qui demandait au Grand Conseil « de compléter la Constitution et la législation genevoise » dans le de la politique familiale[1646]. L'expert consulté par le Grand Conseil est néanmoins parvenu à la conclusion que cette initiative ne violait pas l'unité de genre, car il n'était pas nécessaire de modifier la Constitution pour la mettre en œuvre. Auer a ainsi considéré que nonobstant la déclaration des initiants, il s'agissait

---

1640 ATF 130/2004 I 185, consid. 2.1, *ASLOCA, Association genevoise de défense des locataires et consorts* ; Grisel (2004) p. 261 ; Grisel (2001) n° 22.

1641 ATF 130/2004 I 185, consid. 2.1, *ASLOCA, Association genevoise de défense des locataires et consorts* ; ZBl 1991 164, consid. 5.b (TF, 12.12.1989) ; Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n° 832 ; von Arx (2002) p. 302 ; Auer (1987) n° 63.

1642 ATF 130/2004 I 185, consid. 2.1, *ASLOCA, Association genevoise de défense des locataires et consorts* ; ATF 106/1980 Ia 389, consid. 3.a, *Chevalley* ; Auer (1987) n° 63.

1643 Voir *supra* n° 648.

1644 ROLG 1895 p. 439.

1645 ROLG 1896 p. 344.

1646 ROLG 1981 p. 83.

d'une initiative de type législatif[1647]. Le Grand Conseil s'est rallié à cette argumentation[1648].

999. Depuis la consécration de l'initiative générale à l'article 65 Cst/GE, la portée de ce précédent doit être nuancée. Une telle initiative doit être mise en œuvre par le parlement, qui peut choisir s'il entend adopter une révision de la loi *ou* de la constitution (art. 65 *in fine* Cst/GE). Le Tribunal fédéral a toutefois jugé, dans un arrêt jurassien, que la mise en œuvre d'une initiative générale pouvait prendre la forme d'une révision constitutionnelle *et* législative[1649]. Nous verrons que ce principe s'applique également à Genève[1650]. Partant, le principe de l'unité de genre aura une portée moins stricte en cas d'initiative générale au sens de l'article 65 Cst/GE. En revanche, sa mise en œuvre devra être effectuée en deux volets distincts. La modification constitutionnelle, d'une part, et la révision législative, d'autre part.

1000. Le second cas d'application du principe de l'unité de genre à une initiative genevoise date de 2003. L'initiative «pour la sauvegarde et le renforcement des droits des locataires et des habitant-e-s de quartiers» (IN 120) a réclamé l'introduction de plusieurs dispositions constitutionnelles qui reprenaient des règles de protection des locataires contenues dans la législation. Le Grand Conseil avait invalidé cette initiative pour violation de l'unité de genre[1651]. Sur recours, le Tribunal fédéral a rejeté l'argumentation du Grand Conseil, mais a partiellement invalidé l'initiative pour violation de l'unité de la matière[1652]. Il a relevé qu'aucune règle constitutionnelle – notamment l'unité de genre – n'interdisait d'inscrire dans la constitution une disposition qui figurait jusqu'alors dans une loi[1653].

B. L'unité de la forme

1001. Le principe de l'unité de la forme interdit le mélange entre une initiative conçue en termes généraux et un texte entièrement rédigé[1654]. Formelle-

1647 Auer (1982) p. 11 ss.

1648 MGC 1983 I 872.

1649 ATF 124/1998 I 107, consid. 5.bb, *Parti socialiste jurassien et consorts*.

1650 Explicitement dans ce sens, Martin (2002) p. 2670. Voir à ce propos *infra* n° 1369 ss.

1651 MGC 2002-2003 XI, débats, 3764.

1652 ATF 130/2004 I 185, *ASLOCA, Association genevoise de défense des locataires et consorts*.

1653 ATF 130/2004 I 185, consid. 2.3, *ASLOCA, Association genevoise de défense des locataires et consorts*. Voir aussi *supra* n° 371 ss.

1654 ZBl 1992 18, consid. 5.b (TF, 26.06.1991); ATF 114/1988 Ia 413, consid. 3.c, *Sozialdemokratische Partei des Kantons Zürich et consorts*; Auer/Malinverni/Hottelier (2006 I) n° 830; Grisel (2004) p. 262; Tschannen (2004) p. 658; Hangartner (2002) n° 25; Tschannen (2002) p. 3; von Arx (2002) p. 299; Grisel (2001) n° 23; Hangartner/Kley (2000) n° 836; Grisel (1996)

ment consacré par le droit genevois (art. 66, al. 1 et 68C, al. 1 Cst/GE ; art. 120, al. 2 LRGC ; art. 36B, al. 2 LAC), ce principe trouve aussi son fondement dans la garantie des droits politiques (art. 34 Cst.)[1655]. Il cherche à garantir la libre formation de l'opinion des citoyens et à leur permettre de mesurer les conséquences de leur signature ou de leur vote[1656]. D'une part, lorsque les deux formes d'initiative sont mélangées, les citoyens sont dans l'impossibilité de déterminer ce qui va advenir de la partie non formulée de la proposition en cas d'admission de la partie formulée[1657]. D'autre part, la procédure de traitement des deux formes d'initiative diffère[1658].

1002. Ce principe n'a jamais posé de problème à Genève. Le deuxième volet de l'unité de la forme consacré par le droit genevois[1659], qui interdit de présenter une initiative conçue en termes généraux qui est trop précise, est – ou devrait être – d'application plus fréquente. Nous ne reviendrons pas sur ce principe que nous avons déjà largement présenté dans le chapitre consacré à l'examen de la forme d'une initiative[1660].

C. L'unité de la matière

1. Les sources et la définition

1003. Depuis 1964[1661], le Tribunal fédéral juge que le principe de l'unité de la matière découle de la garantie des droits politiques (art. 34 Cst.), le droit de l'électeur de s'exprimer d'une manière correspondant à sa volonté réelle impliquant que le corps électoral ne soit consulté que sur une question à la fois, à moins que deux objets ne soient interdépendants ou qu'ils n'aient un but commun qui les unit étroitement par un lien réel et objectif[1662]. La règle

---

p. 219 ; Odermatt (1996) p. 710 ; Tschannen (1995) p. 77 ; Auer (1987) n° 55 ; Kölz (1982) p. 17. Voir toutefois l'exposé nuancé d'Hangartner / Kley (2000) n° 2526.

1655 ATF 114/1988 Ia 413, consid. 3.c, *Sozialdemokratische Partei des Kantons Zürich et consorts* ; Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n° 831 ; Tschannen (2004) p. 658 ; Hangartner (2002) n° 25 ; von Arx (2002) p. 300 ; Odermatt (1996) p. 710. Voir aussi Tschannen (2002) p. 7. Selon Grisel (2004) p. 262, il découle du simple bon sens.

1656 Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n° 831 ; Tschannen (2004) p. 658 ; Hangartner (2002) n° 27.

1657 ATF 114/1988 Ia 413, consid. 3.c, *Sozialdemokratische Partei des Kantons Zürich et consorts*.

1658 Auer (2006) p. 5 ; Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n° 830 ; Grisel (2004) p. 262 ; Tschannen (2002) p. 4 ; von Arx (2002) p. 300 ; Grisel (2001) n° 23.

1659 Voir *supra* n° 320 ss.

1660 Voir *supra* n° 314 ss.

1661 ATF 90/1964 I 69, *Couchepin* qui renverse l'ATF 57/1931 I 184, *Deutsch et consorts*.

1662 ATF 113/1987 Ia 46, consid. 4.a, *Landesring der Unabhängigen des Kantons Zürich et consorts* ; MGC 1986 II 1934, consid 5, *Hentsch et consorts* (TF, 18.12.984) ; ATF 90/1964 I 69, consid. 2.b et c, *Couchepin*. Critique, Hurst (2002) p. 3 ss.

de l'unité de la matière vise non seulement à protéger la libre manifestation de la volonté des citoyens lors de la procédure de vote, mais également lors de la récolte des signatures. Elle tend à éviter que la juxtaposition de réformes différentes ne permette d'atteindre plus facilement le nombre de signatures requises[1663].

1004. Selon la définition arrêtée par le Tribunal fédéral, l'unité de la matière interdit de mêler, dans un même objet soumis au peuple, plusieurs propositions de nature ou de but différents, qui forceraient le citoyen à une approbation ou à une opposition globales, alors qu'il pourrait n'être d'accord qu'avec une partie des propositions qui lui sont soumises. Il doit exister un rapport intrinsèque ainsi qu'une unité de but, soit un rapport de connexité, qui fassent apparaître comme objectivement justifiées la réunion de plusieurs propositions en une seule question soumise au vote[1664].

1005. En droit genevois, le principe de l'unité de la matière a été consacré aux articles 66, al. 1 et 68C, al. 2 Cst/GE[1665]. Le but était d'exiger un rapport intrinsèque entre les différentes parties d'une initiative[1666]. Cette notion est commune aux droits constitutionnels genevois et fédéral – ce dernier prévoit que l'unité de la matière est respectée lorsqu'il existe un rapport intrinsèque entre les différentes parties d'une initiative (art. 75, al. 2 LDP) – et doit par conséquent s'interpréter de manière similaire[1667]. On peut au demeurant relever que la définition fédérale de l'unité de la matière s'impose aux cantons. Ils ne peuvent donc pas la restreindre[1668], mais ils disposent de la faculté de poser des exigences plus sévères[1669].

1663 ATF 129/2003 I 381, consid. 4.2, *Comité d'initiative 119, Marie-Paule Blanchard-Queloz, René Ecuyer et Pierre Vanek*; MGC 1986 II 1934, consid 5, *Hentsch et consorts* (TF, 18.12.984); ATF 99/1973 Ia 177, consid. 3.b, *Müller*. Critique, Hurst (2002) p. 23 ss.

1664 ZBl 2007 332, consid. 2 (TF, 12.09.2006); ATF 131/2005 I 126, consid. 5.2, *Feller, Leuba et consorts*; ATF 130/2004 I 185, consid. 3, *ASLOCA, Association genevoise de défense des locataires et consorts*; ATF 129/2003 I 381, consid. 4.2, *Comité d'initiative 119, Marie-Paule Blanchard-Queloz, René Ecuyer et Pierre Vanek*; ATF 129/2003 I 366, consid. 2.2 et 2.3, *Schäppi et consorts*; ATF 123/1997 I 63, consid. 4.b, *Charles Beer et consorts*; MGC 1986 II 1934, consid 5, *Hentsch et consorts* (TF, 18.12.984). Voir encore, en dernier lieu, Arrêt TF du 12 septembre 2006 dans la cause 1P.223/2006, *Willi Rohner*.

1665 Voir aussi les art. 120, al. 3 LRGC et 36B, al. 3 LAC.

1666 MGC 1992 V 5020, p. 5039, M. Lachat, rapporteur.

1667 ATF 130/2004 I 185, consid. 3, *ASLOCA, Association genevoise de défense des locataires et consorts*; ATF 129 I 381, consid. 2.1, *Comité d'initiative 119, Marie-Paule Blanchard-Queloz, René Ecuyer et Pierre Vanek*; ATF 123/1997 I 63, consid. 4.b, *Charles Beer et consorts*. Voir aussi Hangartner / Kley (2000) n° 2482.

1668 Hangartner / Kley (2000) n° 2482; Auer (1987) n° 50; Kölz (1982) p. 20; Auer (1978) p. 125. *Contra* Grisel (2004) p. 265; Hurst (2002) p. 149; Giraux (1993) p. 494.

1669 Grisel (2004) p. 265; Hurst (2002) p. 149; Hangartner / Kley (2000) n° 2482; Auer (1987) n° 50.

1006. L'unité de la matière est une notion relative, dont les exigences doivent être appréciées en fonction des circonstances de chaque cas d'espèce[1670]. La forme de l'initiative a d'ailleurs une influence sur sa portée.

1007. Les exigences portant sur l'unité de la matière sont plus strictes en cas de révision partielle de la constitution qu'à l'égard de projets législatifs[1671]. Il découle en effet de la nature de l'initiative législative, qui peut proposer une loi entière, que sa nature soit plus hétérogène qu'une révision constitutionnelle partielle[1672]. Les initiatives entièrement rédigées sont en outre traitées de façon plus stricte que les propositions conçues en termes généraux, car le parlement, qui dispose d'une certaine marge de manœuvre, peut, le cas échéant, corriger le vice lors de la formulation des nouvelles dispositions[1673].

1008. Le Tribunal fédéral applique le principe de l'unité de la matière de façon plus rigoureuse aux projets issus d'une initiative qu'à ceux proposés par une autorité, dans la mesure où la règle veut empêcher que les auteurs d'une initiative puissent réunir des partisans de réformes différentes et atteindre plus aisément le nombre de signatures requis[1674]. Cette pratique est, à juste

---

1670 ATF 130/2004 I 185, consid. 3.2, *ASLOCA, Association genevoise de défense des locataires et consorts* ; ATF 129/2003 I 381, consid. 2.3, *Comité d'initiative 119, Marie-Paule Blanchard-Queloz, René Ecuyer et Pierre Vanek* ; ATF 129/2003 I 366, consid. 2.3, *Schäppi et consorts* ; ATF 128/2002 I 190, consid. 3.2, *Michel Rossetti* ; ATF 125/1999 I 227, consid. 3.b, *G.* ; ATF 123/1997 I 63, consid. 4.b et d, *Charles Beer et consorts* ; ZBl 1995 470, consid 4.a.cc (TF, 18.08.1994) ; MGC 1986 II 1934, consid. 5, *Hentsch et consorts* (TF, 18.12.984) ; ATF 104/1978 Ia, consid. 2.b, *Unité Jurassienne, Charpilloz et Vecchi*.

1671 ATF 129/2003 I 366, consid. 2.2, *Schäppi et consorts* ; ATF 123/1997 I 63, consid. 4.b, *Charles Beer et consorts* ; ZBl 1995 470, consid 4.a.bb (TF, 18.08.1994) ; ATF 113/1987 Ia 46, consid. 4.a, *Landesring der Unabhängigen des Kantons Zürich et consorts* ; ATF 111/1985 Ia 196, consid. 4.b, *Schweizerischer Kaufmännischer Verband et consorts* ; MGC 1986 II 1934, consid 5, *Hentsch et consorts* (TF, 18.12.984).

1672 Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n° 827. Voir aussi Egli (2006) p. 401.

1673 ATF 130/2004 I 185, consid. 3.1, *ASLOCA, Association genevoise de défense des locataires et consorts* ; ATF 129/2003 I 381, consid. 2.2, *Comité d'initiative 119, Marie-Paule Blanchard-Queloz, René Ecuyer et Pierre Vanek* ; ATF 129/2003 I 366, consid. 2.2, *Schäppi et consorts* ; ATF 123/1997 I 63, consid. 4.b, *Charles Beer et consorts* ; ZBl 1995 470, consid. 4.a.bb (TF, 18.08.1994) ; ATF 113/1987 Ia 46, consid. 4.a, *Landesring der Unabhängigen des Kantons Zürich et consorts*. Voir aussi Hugenschmidt (2001) p. 132. Critique, Hurst (2002) p. 140. Sur la marge de manœuvre du parlement, voir *infra* n° 1336 ss.

1674 ATF 129/2003 I 366, consid. 2.2, *Schäppi et consorts* ; ATF 123/1997 I 63, consid. 4.b, *Charles Beer et consorts* ; ZBl 1995 470, consid. 4.a.bb (TF, 18.08.1994) ; ATF 113/1987 Ia 46, consid. 4.a, *Landesring der Unabhängigen des Kantons Zürich et consorts* ; ATF 111/1985 Ia 196, consid. 2.b, *Schweizerischer Kaufmännischer Verband et consorts* ; MGC 1986 II 1934, consid. 5, *Hentsch et consorts* (TF, 18.12.984) ; ATF 99/1973 Ia 177, consid. 3.b, *Müller*. La doctrine a toutefois relevé qu'en pratique il n'existait guère de différence entre une initiative et un projet des autorités dans l'appréciation du Tribunal fédéral. Voir Egli (2006) p. 412.

titre, critiquée par la doctrine[1675]. D'une part, la réunion de plusieurs objets dans une initiative ne facilite pas nécessairement la récolte des signatures, les motifs de désaccords étant plus nombreux pour les éventuels signataires[1676]. D'autre part, dans les deux cas, le principe de l'unité de la matière découle de l'article 34 Cst. Il est dès lors difficile de justifier une protection réduite du corps électoral lorsque le projet est issu du parlement[1677]. Celui-ci pourrait aussi réunir plusieurs projets dans une loi afin d'en faciliter le vote[1678]. La pratique récente de l'Assemblée fédérale, qui a adopté plusieurs « paquets » législatifs ou constitutionnels, en est la démonstration[1679]. Le Tribunal fédéral a cependant rejeté ces critiques en estimant que les travaux du parlement suivaient un cheminement politique qui amenait à une meilleure synthétisation des projets[1680].

1009. Le principe de l'unité de la matière n'est pas applicable à une révision totale de la constitution[1681]. La nature de la révision totale exclut le respect du principe d'unité de la matière. A cet égard, le droit genevois contient une contradiction dans la mesure où il autorise une initiative proposant une révision totale de la constitution rédigée de toute pièce (art. 65A Cst/GE), mais la soumet au respect de l'unité de la matière (art. 66, al. 2 Cst/GE)[1682]. Il faut

---

1675 Egli (2006) p. 402-403 ; Häfelin / Haller (2005) n° 1389 ; Tschannen (2004) p. 664 ; Albrecht (2003) p. 177 ; Hurst (2002) p. 138 ; Hugenschmidt (2001) p. 129-130 ; Hangartner / Kley (2000) n° 2519 ss ; Tschannen (1995) p. 78 ; Widmer (1989) p. 111 ; Kölz (1982) p. 20. Voir aussi FF 1997 1, p. 463 (MCF, 20.11.1996) où le Conseil fédéral, dans son message à l'appui de la nouvelle Constitution fédérale, ne semble faire aucune distinction entre une initiative et un projet des autorités lors de la définition du principe d'unité de la matière.

1676 ATF 129/2003 I 381, consid. 4.2, *Comité d'initiative 119, Marie-Paule Blanchard-Queloz, René Ecuyer et Pierre Vanek* ; ATF 123/1997 I 63, consid. 4.b, *Charles Beer et consorts* ; Egli (2006) p. 402 ; Tschannen (2004) p. 664 ; Hangartner / Kley (2000) n° 2520 ; Odermatt (1996) p. 712 ; Auer (1987) n° 53 ; Auer (1978) p. 127. *Contra* Grisel (2004) p. 265.

1677 Egli (2006) p. 403 ; Hangartner / Kley (2000) n° 2520.

1678 Hurst (2002) p. 138 ; Hugenschmidt (2001) p. 129-130 ; Hangartner / Kley (2000) n° 2520.

1679 Voir à ce propos Auer (2004b) p. 60-61 ; Auer (2004c) p. 43-45. Sur les « paquets législatifs » et l'unité de la matière, voir aussi Hangartner / Kley (2000) n° 2525a ss.

1680 ZBl 1995 470, consid 4.a.bb (TF, 18.08.1994). Pour une critique, voir Hurst (2002) p. 139 ; Hangartner / Kley (2000) n° 2521.

1681 Albrecht (2003) p. 176 ; Hurst (2002) p. 142 ss ; Hugenschmidt (2001) p. 12 ; Hangartner / Kley (2000) n° 2517 ; Kölz (1982) p. 19. Voir aussi Hurst (2004) p. 990 ss qui critique un ATF 129/2003 I 366, consid. 2.2, *Schäppi et consorts* où le Tribunal fédéral a affirmé que le principe de l'unité de la matière était applicable à tous les objets soumis à votation et a notamment cité le cas de la révision *totale* de la constitution. Il convient de ne pas donner une portée trop importante à cette phrase du Tribunal fédéral qui a été mentionnée dans un arrêt qui concernait une révision *partielle* de la constitution. Voir toutefois ATF 130/2004 I 185, consid. 3.1, *ASLOCA, Association genevoise de défense des locataires et consorts* où le Tribunal fédéral relève que l'exigence de l'unité de la matière est plus contraignante à l'égard d'une initiative portant sur une révision partielle que sur une révision totale de la constitution, soumise à une procédure propre.

1682 Hurst (2002) p. 147-148.

dès lors exclure l'application de l'article 66, al. 2 Cst/GE à une initiative qui propose une révision totale de la constitution rédigée de toute pièce[1683].

1010. De nombreux auteurs ont approfondi le principe de l'unité de la matière. Pas moins de trois thèses de doctorat ont étudié le sujet[1684] et la doctrine y consacre de larges développements[1685].

1011. On peut relever qu'un auteur a récemment mis en doute que l'unité de la matière soit un principe de droit fédéral qui s'impose aux cantons. Selon Hurst, il ne pourrait s'appliquer que s'il a été prévu par le droit cantonal[1686]. Le Tribunal fédéral a toutefois confirmé sa jurisprudence, sans réexaminer le fondement de l'unité de la matière et sans laisser entrevoir un éventuel changement de pratique[1687].

1012. Pour Hugenschmidt, le second auteur d'une thèse récente sur le sujet, le principe de l'unité de la matière n'est pas une interdiction totale de rassembler différents objets dans une même initiative, car la complexification de la société justifie que les règles proposées le soient aussi[1688]. Le principe de l'unité de la matière vise à éviter que les électeurs ne soient dépassés par les objets soumis au vote et soient dans l'incapacité d'exprimer librement leur vote[1689]. Cette définition ne s'écarte guère de la jurisprudence actuelle du Tribunal fédéral. Elle peut néanmoins confirmer l'importance du principe de clarté des initiatives que nous définirons ci-après[1690].

1013. Devant la richesse des études publiées sur le sujet – dont le premier examen approfondi remonte à 1935[1691] –, il ne nous semble pas nécessaire de

---

1683 Hurst (2002) p. 148.

1684 Hurst (2002) ; Hugenschmidt (2001) ; Kuhn (1956).

1685 Voir spécifiquement sur l'unité de la matière : Egli (2006) ; Hottelier (2004) ; Hurst (2004). Voir également : Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n° 824 ss ; Häfelin / Haller (2005) n° 1388 ss ; Grisel (2004) p. 163 ss ; Tschannen (2004) p. 662 ss ; von Arx (2002) p. 289 ss ; Grisel (2001) n° 24 ss ; Zen-Ruffinen (2001) n° 10 ss ; Hangartner / Kley (2000) n° 2480 ss ; Odermatt (1996) p. 710 ss ; Tschannen (1995) p. 77 ss ; Auer (1987) n° 49 ss ; Kölz (1982) p. 18 ss ; Auer (1978) p. 121 ss. Il ne s'agit que des références récentes. Pour une bibliographie exhaustive, voir les thèses citées *supra* n. 1684.

1686 Hurst (2002) p. 140 ss. Voir aussi Hurst (2004).

1687 ATF 130/2004 I 185, *ASLOCA, Association genevoise de défense des locataires et consorts* ; ATF 129/2003 I 381, *Comité d'initiative 119, Marie-Paule Blanchard-Queloz, René Ecuyer et Pierre Vanek* ; ATF 129/2003 I 366, *Schäppi et consorts*. Ce dernier arrêt est particulièrement relevant car le droit zurichois ne prévoit le principe de l'unité de la matière que pour les initiatives. Or, le Tribunal fédéral a maintenu sa jurisprudence – sans même examiner son bien-fondé – qui fonde le principe de l'unité de la matière à l'art. 34 Cst.

1688 Hugenschmidt (2001) p. 206. Voir aussi Aubert *in* : Aubert / Mahon (2003) p. 1093. Voir déjà Auer (1982) p. 18.

1689 Hugenschmidt (2001) p. 206 ss.

1690 Voir *infra* n° 1051 ss.

1691 Zaccaria Giacometti, « Die Einheit der Materie als formelle voraussetzung der Volksanregung auf Partialrevision der Bundesverfassung und die Kriseninitiative », *RDS* 1935/1936 p. 93 ss.

réécrire tout ce qui a déjà été exposé. Nous avons en effet présenté les définitions jurisprudentielles principales. Par contre, nous allons, d'une part, tenter de synthétiser les principaux cas de violation d'unité de la matière qui ressortent de la jurisprudence récente et, d'autre part, examiner les initiatives genevoises qui ont concerné ce principe. L'unité de la matière étant une notion relative, un tel exposé casuistique nous semble une solution idoine afin d'en présenter la portée concrète.

1014. La jurisprudence du Tribunal fédéral contient trois cas principaux d'initiatives qui violent l'unité de la matière:

- une initiative est en réalité un programme politique général[1692];
- il n'y a pas de rapport suffisamment étroit entre les différentes propositions contenues dans une initiative[1693], qui poursuivent plusieurs buts politiques indépendants[1694];
- les différentes clauses d'une initiative sont réunies de manière artificielle ou subjective[1695].

1015. Exposé de manière positive, cela signifie que l'unité de la matière est respectée lorsque[1696]:

- une initiative poursuit un seul but[1697];
- une initiative concerne une seule thématique dont tous les objets sont en étroite connexité[1698];

1692 Arrêt TF du 4 septembre 2007 dans la cause 1P.52/2007, consid. 2.3, *Alliance de gauche et consorts*; ATF 130/2004 I 185, consid. 3.2 et 3.6, *ASLOCA, Association genevoise de défense des locataires et consorts*; ATF 129/2003 I 381, consid. 2.3, *Comité d'initiative 119, Marie-Paule Blanchard-Queloz, René Ecuyer et Pierre Vanek*; ATF 128/2002 I 190, consid. 3.2, *Michel Rossetti*; ATF 125/1999 I 227, consid. 3.b, *G.*; ATF 123/1997 I 63, consid. 6.c, *Charles Beer*.

1693 ATF 130/2004 I 185, consid. 3.2, *ASLOCA, Association genevoise de défense des locataires et consorts*; ATF 129/2003 I 381, consid. 2.3, *Comité d'initiative 119, Marie-Paule Blanchard-Queloz, René Ecuyer et Pierre Vanek*; ATF 128/2002 I 190, consid. 3.2, *Michel Rossetti*; ATF 125/1999 I 227, consid. 3.b, *G.*; MGC 1986 II 1934, consid. 5 ss, en particulier consid. 8, *Hentsch et consorts* (TF, 18.12.984)

1694 Tschannen (2004) p. 663.

1695 ATF 130/2004 I 185, consid. 3.2, *ASLOCA, Association genevoise de défense des locataires et consorts*; ATF 129/2003 I 381, consid. 2.3, *Comité d'initiative 119, Marie-Paule Blanchard-Queloz, René Ecuyer et Pierre Vanek*; ATF 128/2002 I 190, consid. 3.2, *Michel Rossetti*; ATF 125/1999 I 227, consid. 3.b, *G.*; ATF 123/1997 I 63, consid. 4.d et 5, *Charles Beer*; MGC 1986 II 1934, consid. 7.c, *Hentsch et consorts* (TF, 18.12.984).

1696 Tschannen (2004) p. 663; von Arx (2002) p. 294-295; Hangartner/Kley (2000) n° 2496; Odermatt (1996) p. 711.

1697 ATF 111/1985 Ia 196, consid. 3.a, *Schweizerischer Kaufmännischer Verband et consorts*

1698 ATF 129/2003 I 366, consid. 4, *Schäppi et consorts*; ZBl 1995 470, consid. 4.b (TF, 18.08.1994); MGC 1986 II 1934, consid. 6, *Hentsch et consorts* (TF, 18.12.984); ATF 104/1978 Ia, consid. 2.b, *Unité Jurassienne, Charpilloz et Vecchi*.

– une initiative – souvent programmatique – expose un objectif et différents moyens pour y parvenir, à condition que ceux-ci ne soient pas trop hétérogènes et qu'un fil conducteur apparaisse dans la proposition[1699].

2. *Casuistique genevoise*

1016. Le principe de l'unité de la matière a occupé le Tribunal fédéral et le Grand Conseil à de nombreuses reprises. Les cas présentés dans cette subdivision se limitent néanmoins aux initiatives qui ont amené à un examen approfondi de ce principe. A ce stade, nous allons en outre nous limiter à examiner les initiatives qui ont posé des difficultés sous l'angle de l'unité de la matière, mais les sanctions adoptées seront exposées dans le chapitre suivant[1700].

a) L'initiative concernant la réorganisation et le développement des transports publics à Genève

1017. La première initiative genevoise qui a soulevé un débat sur le respect de l'unité de la matière est l'initiative concernant la réorganisation et le développement des transports publics à Genève, lancée en 1971[1701]. Cette proposition non formulée demandait au Grand Conseil d'élaborer une politique globale de transport accordant la priorité aux transports publics sur les transports individuels, d'octroyer aux transports publics genevois un statut de service public, d'améliorer la quantité et la qualité des transports publics et proposait l'adoption de six principes différents pour y parvenir[1702]. L'expert consulté par le Grand Conseil a néanmoins conclu au respect du principe de l'unité de la matière au motif que l'initiative proposait un but, qui était l'élaboration d'une politique globale des transports avec une préférence pour les transports collectifs. Le premier des six principes qui étaient proposés par l'initiative servait ainsi à spécifier le but et les cinq autres étaient des moyens de le réaliser[1703].

b) L'initiative « L'énergie – notre affaire » (IN 5)

1018. En 1980[1704], l'initiative « L'énergie – notre affaire » (IN 5) a proposé un long article constitutionnel afin que le canton oriente sa politique énergétique

---

1699 ATF 128/2002 I 190, consid. 3.2, *Michel Rossetti* ; ATF 125/1999 I 227, consid. 3.b, *G.* ; MGC 1986 II 1934, consid. 6, *Hentsch et consorts* (TF, 18.12.984) ; ATF 90/1964 I 69, consid. 2.b et c, *Couchepin* ; Tanquerel *in* : RDAF 2000 I 568. Voir aussi Tanquerel (1988) p. 159 ss.

1700 Voir *infra* n° 1208 ss.

1701 ROLG 1971 p. 363.

1702 MGC 1971 III 2544.

1703 Aubert (1972) p. 2307.

1704 ROLG 1980 p. 325.

vers les économies d'énergie, les énergies renouvelables et le respect de l'environnement. Un catalogue détaillé de moyens était proposé pour y parvenir. Le canton devait aussi s'opposer aux installations nucléaires dans la mesure de ses moyens. L'initiative proposait en outre l'adjonction d'une autre disposition constitutionnelle visant à soumettre le budget des services industriels à l'approbation – soumise au référendum – du Grand Conseil[1705]. L'expert consulté par le Grand Conseil a exprimé ses doutes sur le respect de l'unité de la matière, notamment sur le lien entre une politique énergétique de protection de l'environnement et l'introduction d'un droit de référendum sur le budget des services industriels ou d'une procédure visant à demander au canton de s'opposer aux installations nucléaires dans la mesure de ses moyens[1706]. Après de longs débats, le Grand Conseil a finalement conclu à la recevabilité de l'initiative[1707].

1019. Saisi d'un recours, le Tribunal fédéral l'a admis dans un célèbre arrêt *Hentsch*, premier arrêt qui constate qu'une initiative viole le principe de l'unité de la matière. Notre Haute Cour a examiné si les trois volets de l'initiative, à savoir les diverses mesures tendant aux économies d'énergies et à la promotion des énergies renouvelables (1er volet), la disposition antinucléaire (2e volet) ainsi que l'institution d'un référendum contre le budget des services industriels (3e volet) étaient conformes à l'unité de la matière[1708].

1020. Le Tribunal fédéral a jugé que les deux premiers volets de l'initiative ne violaient pas l'unité de la matière :

> « En définitive, ce ne serait pas solliciter abusivement le citoyen genevois que de l'inviter à se prononcer, en une seule réponse, sur l'ensemble des propositions que comportent les deux premiers volets de l'initiative, soit sur son art. 160B. Présentées comme les éléments d'une nouvelle politique énergétique, ces propositions constituent un tout suffisamment cohérent et logique. Même si l'électeur peut ne pas les approuver toutes indistinctement, il doit être à même d'apprécier la politique ainsi proposée dans son ensemble et d'exprimer par son vote un jugement global. »[1709]

1021. En revanche, il a considéré que le troisième volet de l'initiative n'avait pas un lien suffisant avec la politique énergétique dans la mesure où le budget des services industriels n'avait aucun rapport direct avec celle-ci[1710]. Partant, le Tribunal fédéral a jugé que cette troisième partie de l'initiative violait le principe de l'unité de la matière.

1705 MGC 1980 III 3356.

1706 Knapp (1981) p. 19 ss.

1707 MGC 1984 II 2229.

1708 MGC 1986 II 1934, consid. 6.b, *Hentsch et consorts* (TF, 18.12.984).

1709 MGC 1986 II 1934, consid. 7.c, *Hentsch et consorts* (TF, 18.12.984).

1710 MGC 1986 II 1934, consid. 8, *Hentsch et consorts* (TF, 18.12.984).

c) L'initiative « pour une véritable politique familiale » (IN 7)

1022. Lancée en 1981, l'initiative non formulée « pour une véritable politique familiale » (IN 7) demandait le renforcement de la famille par l'élaboration d'une politique familiale dans le domaine du logement, de l'école, de la fiscalité, des allocations familiales et de l'assurance-maladie[1711].

1023. L'expert consulté a conclu au respect de l'unité de la matière, car l'initiative visait une matière déterminée – la politique familiale – dont les différentes propositions étaient établies dans ce but tout en ayant un certain lien matérielle entre elles[1712]. Par conséquent, le Grand Conseil a considéré que l'initiative ne violait pas le principe de l'unité de la matière[1713], non sans exprimer quelques doutes à ce propos[1714].

1024. En application de la jurisprudence récente du Tribunal fédéral[1715], il semble qu'une telle initiative était en réalité un programme politique qui violait l'unité de la matière. Les propositions contenues dans cette initiative n'étaient guère homogènes. Elles concernaient pas moins de cinq domaines aussi différents que le logement, l'école, la fiscalité, les allocations familiales et l'assurance-maladie. Le simple fait que ces propositions concernent la politique familiale ne suffit pas pour considérer qu'elles concernent une seule thématique dont tous les objets sont en lien étroits. Les liens entre ces cinq domaines existent, mais ils sont plutôt distendus.

d) L'initiative « Soins à domicile » (IN 14)

1025. En 1985, l'initiative non formulée « Soins à domicile » (IN 14) demandait la promotion de l'aide médico-sociale à domicile, notamment au moyen du versement d'une subvention aux services d'aide à domicile, dont l'organisation était détaillée avec précision[1716].

1026. L'expert consulté a conclu au respect du principe d'unité de la matière, car l'initiative poursuivait un but avec différents moyens pour le réaliser. Ces moyens disposaient cependant d'un lien raisonnable entre eux[1717].

1711 ROLG 1982 p. 83.

1712 Auer (1982) p. 15 ss.

1713 MGC 1983 I 872, p. 872-873, M. Vodoz, rapporteur de la majorité.

1714 MGC 1983 I 872, p. 878, M^me^ Stroumza, rapporteur de la minorité.

1715 Comparer avec ATF 130/2004 I 185, consid. 3.6, *ASLOCA, Association genevoise de défense des locataires et consorts* ; ATF 123/1997 I 63, consid. 5.c, *Charles Beer et consorts*.

1716 ROLG 1985 p. 145.

1717 Manfrini (1986) p. 23.

e) L'initiative « ‹ La Suisse › pour la pluralité de la presse et le soutien à l'emploi » (IN 104)

1027. En 1994, l'initiative non formulée « « La Suisse » pour la pluralité de la presse et le soutien à l'emploi » (IN 104) a proposé, d'une part, d'assurer la liberté de la presse en garantissant la diversité des journaux et d'habiliter, à cette fin, les autorités à intervenir concrètement pour contribuer au maintien des emplois dans le domaine par divers soutiens à l'économie. Elle demandait, d'autre part, à l'Etat d'intervenir pour soutenir des secteurs de l'économie en difficulté afin d'assurer le maintient de l'emploi[1718].

1028. Dans son rapport, le Conseil d'Etat a considéré que cette initiative violait l'unité de la matière, car elle proposait deux objets distincts, dont le seul lien concernait les moyens qui pouvaient être employés par l'Etat[1719]. Le Grand Conseil s'est rallié à cette argumentation[1720].

f) L'initiative « pour l'emploi, contre l'exclusion » (IN 105)

1029. Lancée en 1994, l'initiative non formulée « pour l'emploi, contre l'exclusion » (IN 105) comprenait onze chapitres qui concernaient la favorisation de l'emploi, la lutte contre le chômage et la réforme de la fiscalité[1721]. Dans son rapport, le Conseil d'Etat a considéré que l'initiative ne respectait pas l'unité de la matière en raison du nombre de buts poursuivis[1722]. Le Grand Conseil s'est prononcé dans un sens identique[1723].

1030. Saisi d'un recours, le Tribunal fédéral a confirmé que l'initiative violait l'unité de la matière, faute d'un rapport étroit entre la multitude des propositions qu'elle contenait[1724]. Il a relevé que cette initiative était en définitive un foisonnement de propositions et que son texte s'apparentait au volet économique du programme d'un parti politique[1725].

g) L'initiative « Genève, République de paix » (IN 109)

1031. En 1996, l'initiative « Genève, République de paix » (IN 109) a proposé l'adoption d'une disposition constitutionnelle formulée préconisant le déve-

---

1718 ROLG 1994 p. 187.

1719 MGC 1995 I 258, p. 262-265.

1720 MGC 1995 I 1023, p. 1024-1025, M. Moutinot, rapporteur, et p. 1032.

1721 ROLG 1994 p. 311.

1722 MGC 1995 I 1033, p. 1042-1043.

1723 MGC 1995 V 4752, p. 4752-4753, M. Moutinot, rapporteur, et p. 4798.

1724 ATF 123/1997 I 63, consid. 5, *Charles Beer et consorts*.

1725 ATF 123/1997 I 63, consid. 5.c, *Charles Beer et consorts*.

loppement et l'application par le canton d'une politique de sécurité fondée sur la mise en œuvre de moyens pacifiques. Diverses mesures, comme la réduction des dépenses militaires, la prévention des conflits et le développement de moyens non militaires devaient assurer la sécurité de la population[1726].

1032. L'expert consulté par le Conseil d'Etat a considéré que le principe de l'unité de la matière était respecté dans la mesure où il existait un lien raisonnable entre ces différentes propositions[1727]. Après différentes péripéties de procédure[1728], le Grand Conseil n'a pas relevé de violation du principe d'unité de la matière[1729]. Sur recours, le Tribunal fédéral a confirmé que ce principe n'était pas violé, car l'initiative concernait une seule thématique et disposait d'un fil conducteur[1730]. L'initiative a cependant été partiellement invalidée pour violation du doit fédéral.

h) L'initiative « pour un projet de stade raisonnable » (IN 118)

1033. Lancée en 2000, l'initiative législative formulée « pour un projet de stade raisonnable » (IN 118) proposait de modifier une subvention accordée pour la construction d'un stade au lieu dit de « La Praille », ainsi qu'une mesure de planification spatiale, afin de redimensionner le projet. L'initiative demandait aussi que la construction du stade ne soit pas liée à celle d'un centre commercial, que l'ancien stade, dit « des Charmilles », soit transféré à titre gratuit à une collectivité publique et que la gare de « La Praille » soit assainie[1731].

1034. Ni le Conseil d'Etat, ni le Grand Conseil n'ont relevé de violation du principe de l'unité de la matière pour cette initiative[1732]. Sur recours, le Tribunal fédéral a confirmé que cette initiative était conforme à l'unité de la matière dans la mesure où toutes ses propositions visaient à remettre en cause un projet défini[1733]. L'initiative a toutefois été totalement invalidée pour violation du droit supérieur.

1726 ROLG 1996 p. 188.

1727 Manfrini (1996) p. 5831.

1728 Voir à ce propos Arrêt TF du 12 février 1998 dans la cause 1P.466/1997, *Comité d'initiative « Genève, République de Paix » et consorts* ; de Vries Reilingh (2000) p. 1134-1135. Voir également *infra* n° 1135 ss.

1729 MGC 1998 V 4293, p. 4372.

1730 ATF 125/1999 I 227, consid. 3, *G.* Voir à ce propos la note de Tanquerel *in* : RDAF 2000 I 565, p. 568.

1731 ROLG 2000 p. 245.

1732 MGC 2001 II 1796, p. 1800 ; MGC 2001 VI 5486, p. 5496.

1733 ATF 128/2002 I 190, consid. 3.2, *Michel Rossetti*.

i) L'initiative « pour une caisse d'assurance-maladie publique à but social et la défense du service public » (IN 119)

1035. En 2001, l'initiative constitutionnelle formulée « pour une caisse d'assurance-maladie publique à but social et la défense du service public » (IN 119) proposait, d'une part, de créer un établissement cantonal d'assurance-maladie et, d'autre part, de soumettre au référendum obligatoire toute décision relative à la privatisation ou au transfert des activités de l'Etat[1734]. Le Conseil d'Etat et le Grand Conseil ont considéré que cette initiative violait l'unité de la matière[1735]. Le Tribunal fédéral l'a confirmé sur recours, jugeant que les deux propositions de l'initiative étaient totalement distinctes[1736].

j) L'initiative « pour la sauvegarde et le renforcement des droits des locataires et des habitant-e-s de quartiers » (IN 120)

1036. Lancée en 2002, l'initiative constitutionnelle formulée « pour la sauvegarde et le renforcement des droits des locataires et des habitant-e-s de quartiers » (IN 120) demandait l'élargissement des droits politiques et le renforcement de la protection des locataires et des habitants de quartiers. Ses dispositions concernaient les droits des locataires et des habitants, la politique du logement, la démolition, la transformation et la vente d'appartements, la préservation de l'habitat, la composition du tribunal des baux et des loyers, ainsi que la procédure administrative. Il était en outre proposé d'introduire un nouveau référendum obligatoire dans ces domaines[1737].

1037. Le Grand Conseil ne s'est pas clairement prononcé sur le respect de l'unité de la matière, mais a néanmoins invalidé l'initiative[1738]. Saisi d'un recours, le Tribunal fédéral a jugé que l'initiative violait l'unité de la matière en raison d'un foisonnement de propositions et d'une diversité de buts et de moyens[1739]. Il a considéré qu'il s'agissait d'avantage d'un programme politique qu'une proposition homogène faite aux citoyens[1740].

1734 ROLG 2001 p. 787.

1735 MGC 2001-2002 IX, annexes, 4007, p. 4008-4009 ; MGC 2002-2003 III, débats, 755, p. 802

1736 ATF 129/2003 I 381, consid. 2.4, *Comité d'initiative 119, Marie-Paule Blanchard-Queloz, René Ecuyer et Pierre Vanek*. Pour un commentaire de cet arrêt, voir Hottelier (2004).

1737 ROLG 2002 p. 282.

1738 MGC 2002-2003 XI, débats, 3764.

1739 ATF 130/2004 I 185, consid. 3, *ASLOCA, Association genevoise de défense des locataires et consorts*.

1740 ATF 130/2004 I 185, consid. 3.6, *ASLOCA, Association genevoise de défense des locataires et consorts*.

k) L'initiative « Energie-Eau : notre affaire ! Respect de la volonté populaire » (IN 126)

1038. En 2004, l'initiative constitutionnelle formulée « Energie-Eau : notre affaire ! Respect de la volonté populaire » (IN 126) proposait d'instaurer un monopole public en faveur des services industriels de Genève pour l'approvisionnement et la distribution d'eau, de gaz et d'électricité.

1039. La commission législative du Grand Conseil a considéré que cette initiative violait le principe de l'unité de la matière, car un citoyen pouvait ne souhaiter un monopole que dans l'un des trois domaines visés par la proposition[1741]. Le Grand Conseil s'est rallié à cette argumentation[1742]. Au vu de la définition du principe de l'unité de la matière contenue dans la jurisprudence du Tribunal fédéral et des nombreux précédents genevois, cette position est toutefois discutable. Un examen qui se limite à déterminer si l'électeur pourrait ne vouloir répondre positivement qu'à l'une des propositions de l'initiative est insuffisant. La proposition visait en effet à instaurer une politique monopolistique dans le domaine énergétique au sens large. Il s'agissait ainsi d'une initiative concernant une thématique, la fourniture d'énergie au sens large, qui se calquait sur les compétences existantes des services industriels, afin de ne viser qu'un but : l'instauration d'un monopole.

l) L'initiative « 15 000 logements pour sortir Genève de la crise » (IN 128)

1040. Lancée en 2005, l'initiative non formulée « 15 000 logements pour sortir Genève de la crise » (IN 128) demandait de déclasser au minimum 1% du territoire cantonal, dans sa partie actuellement non constructible, afin d'y construire des logements répondant aux besoins de toutes les catégories de la population, ainsi que d'accélérer et de simplifier l'octroi des autorisations de construire sur ces terrains.

1041. Dans son rapport, le Conseil d'Etat a relevé que cette initiative était contraire au principe de l'unité de la matière, car l'accélération et la simplification des procédures d'autorisation de construire réclamaient un type de concrétisation très différent des autres propositions de l'initiative et n'avait dès lors pas de lien intrinsèque avec l'idée directrice de l'initiative, qui est le déclassement de zone non constructible en zone à bâtir afin de pouvoir

---

1741 Deuxième rapport de la commission législative sur l'IN 126, M. Barazzone, rapporteur de la majorité. Ce rapport n'est pas encore disponible au MGC, mais est disponible sur *www.ge.ch/grandconseil/data/texte/IN00126C.pdf*.

1742 Les débats ne sont pas encore publiés dans le MGC, mais sont disponibles sur *www.ge.ch/grandconseil/memorial/data/560104/18/560104_18_partie5.asp*.

construire des logements[1743]. Le Grand Conseil a toutefois considéré que cette initiative ne violait pas l'unité de la matière[1744].

m) L'initiative « Touche pas à mon Hôpital et aux services publics » (IN 136)

1042. Lancée en 2005, cette initiative constitutionnelle formulée propose d'introduire un nouveau référendum obligatoire en matière de service public. Sa teneur est la suivante: « Afin d'assurer la sauvegarde des services publics et de leur statut démocratique, aucune privatisation ou sous-traitance, même partielle, et aucun transfert d'activités assumées régulièrement par l'Etat, un service public, une institution, une fondation ou un établissement cantonal de droit public, tels que hôpitaux, écoles, postes de police, fondations de logement, les Transports publics, les Services industriels, la Banque cantonale, l'Aéroport, le Palais des expositions, ne peut être effectué au profit de personnes de droit privé sans avoir fait l'objet d'une loi adoptée par le Grand Conseil et soumise obligatoirement à l'approbation du peuple. Il en va de même pour toute cessation d'activités assumées régulièrement par ces entités ou toute modification du statut ou des organes des institutions autonomes ainsi que toute cession d'objets immobiliers les concernant. »

1043. Dans son rapport, le Conseil d'Etat a estimé que l'initiative 136 ne respectait pas l'unité de la matière au motif que la deuxième phrase de la disposition constitutionnelle proposée contenait des propositions entre lesquelles il n'existe pas un rapport intrinsèque et une unité de but[1745]. Le Grand Conseil a été encore plus loin et a considéré que l'initiative violait gravement l'unité de la matière. Le Tribunal fédéral a approuvé cette décision en relevant qu'il s'agissait plus d'un postulat de nature politique que d'une proposition homogène faite aux citoyens[1746].

n) Remarques conclusives sur les initiatives genevoises et le principe de l'unité de la matière

1044. Le canton de Genève a connu tous les cas de violation et de respect de l'unité de la matière qui ressortent de la jurisprudence[1747]: les IN 7, 105 et 120 étaient des programmes politiques inacceptables; les IN 104 et 119 étaient

---

1743 Rapport du Conseil d'Etat sur l'IN 128, p. 2 ss. Ce rapport n'est pas encore publié au MGC, mais est disponible sur *www.ge.ch/grandconseil/data/texte/IN00128A.pdf*. *Contra* Bellanger (2005) p. 1-2.

1744 Les débats ne sont pas encore publiés au MGC, mais sont disponibles sur *www.ge.ch/grandconseil/memorial/data/560108/36/560108_36_partie7.asp*.

1745 Rapport du Conseil d'Etat sur l'IN 136. Ce rapport n'est pas encore publié au MGC, mais est disponible sur *www.ge.ch/legislation/*.

1746 Arrêt TF du 4 septembre 2007 dans la cause 1P.52/2007, consid. 2.3, *Alliance de gauche et consorts*.

1747 Sur ces cas, voir *supra* n° 1014 ss.

des initiatives dont les propositions n'avaient pas de rapports suffisamment étroits ; l'IN 119 était un cas manifeste de réunion artificielle de deux clauses dans une initiative ; l'initiative sur les transports publics de 1971, l'IN 5 (dans sa partie ne violant pas l'unité de la matière) et l'IN 109 étaient des initiatives programmatiques exposant un objectif et différents moyens pour y parvenir qui suivaient un fil conducteur logique ; l'IN 118 poursuivait un seul but ; enfin les IN 14 et 126 concernaient une seule thématique dont tous les objets étaient en étroites connexités.

1045. A ce jour, aucune violation de l'unité de la matière n'a été relevée pour des initiatives municipales. Il n'en demeure pas moins que certains textes soumis au vote pouvaient prêter à discussion. Ainsi, l'initiative « pour un aménagement harmonieux du cœur de la Cité, contre le bradage du sol et la spéculation foncière », lancée en 1989 dans la commune de Meyrin, demandait au Conseil municipal de procéder à une étude d'aménagement permettant la réalisation, en plusieurs étapes, d'un centre culturel, de logements à loyers modérés, d'une vaste place publique de détente, de parkings en sous-sols et d'un poste pour la police cantonale. Un tel foisonnement de propositions s'apparentait à un programme politique d'aménagement communal qui violait l'unité de la matière. L'initiative a néanmoins été soumise au vote, mais a été rejetée le 10 juin 1990. La limitation des objets susceptibles de donner lieu à une initiative municipale figurant à l'article 36 LAC n'exclut donc pas une éventuelle violation de l'unité de la matière. Le respect de ce principe pour les initiatives municipales est d'ailleurs explicitement consacré par la Constitution genevoise (art. 68C, al. 2 Cst/GE)[1748].

1046. Depuis les années 1970 environ, les initiants genevois ont pris pour habitude de présenter des initiatives aux propositions multiples, détaillées et souvent extrêmement longues. Nous avons déjà vu que ces propositions ont posé des problèmes lors de l'examen de la forme des initiatives. En 1993, le constituant a tenté de limiter le nombre de ces initiatives, du moins pour les propositions non formulées, avec un résultat fort mitigé[1749].

1047. Ces initiatives longues et détaillées s'expliquent par une méfiance de certains initiants envers les autorités. Ils craignent de ne plus avoir une maîtrise totale de leur proposition. Ces initiatives rendent pourtant le travail des autorités difficile et la tâche de l'électeur complexe.

1048. Un deuxième élément d'explication découle aussi de l'emploi, fréquent à Genève, de l'initiative comme un vecteur destiné à lancer ou à appuyer une campagne électorale[1750]. Cette utilisation particulière du droit d'initiative

1748 Voir aussi art. 36B, al. 3 LAC.

1749 Voir *supra* n° 320 ss.

1750 Voir *infra* n° 1535 ss.

explique l'existence de programmes politiques lancés sous la forme d'initiatives longues et détaillées. L'objectif des initiants n'est pas nécessairement de proposer un objet particulier, mais de se faire connaître ou d'asseoir leur électorat. Cette vision particulière du droit d'initiative est l'une des causes du contentieux fourni qui existe à Genève.

1049. Une modification de la Constitution ne serait pas apte à diminuer le nombre d'initiatives litigieuses au regard de l'unité de la matière. Seul un changement de comportement de certains initiants peut être espéré. La fréquence des arrêts du Tribunal fédéral qui confirment des invalidations totales d'initiatives devrait sans doute y contribuer.

3. La seconde règle de l'unité de la matière

1050. Selon la jurisprudence[1751] et la doctrine[1752], la garantie des droits politiques (art. 34 Cst.) implique que tout contreprojet porte sur la même matière que l'initiative. Le contreprojet ne peut ainsi pas poser une autre question que l'initiative et doit poursuivre le même but; mais il peut proposer une autre réponse[1753]. Ce principe est parfois intitulé la seconde règle de l'unité de la matière[1754]. Nous y reviendrons pour le surplus dans le chapitre relatif au traitement d'une initiative valide[1755].

D. Le principe de clarté

1051. Le principe de clarté a déjà été abordé lors de l'étude de la forme des initiatives. Nous avons exposé que ce principe découlait de la garantie des droits politiques (art. 34 Cst.) et qu'une initiative non formulée devait être suffisamment claire afin de permettre à l'électeur d'identifier l'objet du scrutin avec certitude[1756].

1751 ATF 113/1987 Ia 46, consid. 5.a, *Landesring der Unabhängigen des Kantons Zürich et consorts*; ATF 100/1974 I 53, consid. 6.a, *Comité d'initiative pour l'interdiction de la chasse dans le canton de Genève*.

1752 Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n° 846; Grisel (2004) p. 290; Tschannen (2004) p. 665; Albrecht (2003) p. 178 ss; Grisel (2001) n° 36; Hugenschmidt (2001) p. 134 ss; Hangartner / Kley (2000) n° 2486 ss; Widmer (1989) p. 111 ss.

1753 ATF 113/1987 Ia 46, consid. 5.a, *Landesring der Unabhängigen des Kantons Zürich et consorts*; ATF 100/1974 I 53, consid. 6.a, *Comité d'initiative pour l'interdiction de la chasse dans le canton de Genève*; ATF 111/1985 Ia 115, consid. 3.b, *Verein Basler Heimatschutz et consorts*.

1754 Voir la terminologie d'Aubert (1967 I) p. 155. Voir aussi Albrecht (2003) p. 178; Hugenschmidt (2001) p. 134; Hangartner / Kley (2000) n° 2486.

1755 Voir *infra* n° 1293 ss. De manière plus générale sur le principe de clarét, voir Alexandre Flückiger, «Le principe de clarté de la loi ou l'ambiguïté d'un idéal», *Les Cahiers du Conseil constitutionnel* 2006, n° 21, p. 74 ss.

1756 Voir *supra* n° 274.

1052. Plusieurs arrêts, traitant d'initiatives non formulées, citent ce principe[1757], mais le Tribunal fédéral n'a relevé de violation qu'à une reprise, il y a plus de cinquante ans[1758]. L'initiative doit ainsi avoir un contenu déterminable. Il faut que l'électeur puisse en déterminer la portée et que le parlement soit, en cas d'acceptation, en mesure d'adopter les modifications constitutionnelles ou législatives nécessaires[1759].

1053. En 2003, le Tribunal fédéral a également mentionné le principe de clarté lors de l'examen d'une initiative formulée. Il a exposé que le texte d'une initiative devait être suffisamment déterminé et qu'il devait être assez clair afin que le corps électoral puisse se prononcer sans risque d'erreur sur les points essentiels. Il a précisé que ce principe s'appliquait aux initiatives non formulées ainsi qu'aux textes rédigés de toutes pièces. Des exigences plus élevées doivent néanmoins être posées pour ces derniers, car les incertitudes qui concernent des éléments secondaires peuvent être éliminées lors de la concrétisation d'une initiative non formulée[1760].

1054. Selon notre Haute Cour, il s'agit d'une condition indépendante de l'unité de la matière[1761]. Quant à la doctrine, elle considère parfois qu'une violation du principe de clarté est une inobservation du principe de l'unité de la forme[1762], voire un cas d'inexécutabilité[1763]. Il faut toutefois relever qu'il est particulièrement rare que le principe de clarté soit cité lors de l'examen de la validité d'une initiative.

1055. Le principe de clarté a une portée indépendante des autres conditions de forme. Il découle directement de la garantie des droits politiques (art. 34 Cst.), qui impose notamment une formulation adéquate et claire des questions soumises au vote[1764]. Chaque électeur doit pouvoir former son opinion librement et exprimer son choix en conséquence[1765]. Il convient d'éviter, qu'en raison d'un manque de clarté et de cohérence des initiatives sur lesquelles ils sont appelés à se prononcer, les électeurs soient exposés au danger

---

1757 ATF 123/1997 I 63, consid. 4.e, *Charles Beer et consorts* ; ATF 114/1988 Ia 413, consid. 3.c, *Sozialdemokratische Partei des Kantons Zürich* ; ATF 111/1985 Ia 115, consid. 3, *Verein Basler Heimatschutz et consorts*.

1758 ZBl 1951 22 (TF, 13.09.1950). Voir aussi *supra* n° 274.

1759 ZBl 1951 22, consid. 4 (TF, 13.09.1950).

1760 ATF 129/2003 I 392, consid. 2.2, *A. et consorts*.

1761 ATF 123/1997 I 63, consid. 4.e, *Charles Beer et consorts* ; Tanquerel (1998) p. 14. Voir toutefois Auer (2005c) p. 7 qui expose que le principe a été développé dans le cadre des arrêts portant sur l'unité de la matière.

1762 Odermatt (1996) p. 717.

1763 Hangartner / Kley (2000) n° 2115.

1764 Voir *supra* n° 42.

1765 ATF 131/2005 126, consid. 5.1, *Feller, Leuba et consorts*.

de commettre des erreurs de compréhension ou d'appréciation sur des points essentiels, de sorte qu'il ne soient plus en mesure de s'exprimer de façon correcte et conforme à leur volonté[1766].

1056. Il s'agit d'une condition de *forme*. Par conséquent, c'est le texte de l'initiative qui doit être clair et cohérent. Le principe de clarté ne saurait en aucun cas interdire des initiatives qui portent sur des questions de fond particulièrement délicates, qu'elles soient techniques, scientifiques ou encore éthiques.

1057. Cette condition ne saurait être appliquée avec trop de rigueur dans la mesure où une initiative, rédigée par une fraction du corps électoral, peut présenter des imprécisions inhérentes au système de démocratie directe helvétique. Les initiants doivent néanmoins veiller à présenter un texte qui est compréhensible. Seuls des cas graves, susceptibles d'entraîner des risques manifestes de confusion, pourraient entraîner une violation de ce principe.

1058. Le principe de clarté n'implique pas nécessairement que l'initiative atteigne un degré de normativité élevé[1767]. Les initiatives programmatiques étant recevables en droit genevois[1768], le degré de normativité d'une proposition ne saurait être lié au principe de clarté. Ce dernier se limite à la forme du texte, qui ne doit pas être incompréhensible ou contradictoire.

1059. Le Tribunal fédéral a relevé que cette exigence de clarté avait une importance particulière en droit genevois en raison des délais de traitement impératifs fixés par la Constitution (art. 67A et 68E Cst/GE)[1769], sur lesquelles nous reviendrons[1770]. Le principe de clarté trouvant son fondement dans la garantie des droits politiques (art. 34 Cst.), cette exigence doit cependant avoir une définition similaire dans tous les cantons.

1059a. Dans un arrêt du 4 septembre 2007, le Tribunal fédéral a jugé qu'une initiative contenant des notions imprécises dans une proposition d'extension du référendum obligatoire violait le principe de clarté consacré par l'article 34 Cst. Ce jugement, sévère au vu du contenu de l'initiative, ne saurait signifier que le principe de clarté s'applique strictement à toutes les initiatives populaires. Le caractère strict ne vaut que si de nouveaux droits politiques sont proposés par les citoyens[1770a].

1766 Auer (2005a) p. 3; Auer (2005c) p. 7.

1767 ZBl 2002 529, consid. 5.1 (TF, 11.02.2002). Voir toutefois Auer (2005a) p. 3; Auer (2005b) p. 11; Auer (2005c) p. 8. Sur la notion de normativité, voir Auer / Malinverni / Hottelier (2006 II) nº 192 ss.

1768 Voir *supra* nº 373 ss et nº 388 ss.

1769 ATF 123/1997 I 63, consid. 6.c, *Charles Beer et consorts*.

1770 Voir *infra* nº 1119 ss.

1770a Arrêt TF du 4 septembre 2007 dans la cause 1P.52/2007, consid. 3.3, *Alliance de gauche et consorts*.

III. Les conditions de validité matérielle

1060. Les conditions de validité matérielle sont au nombre de trois. L'initiative doit proposer une mesure qui est nouvelle (A.), respecter le droit supérieur (B.) et être exécutable (C.).

A. La nouveauté de la proposition

1061. Une initiative permet à une fraction du corps électoral de déclencher une procédure qui conduit à l'adoption, à la révision ou à l'abrogation d'un acte étatique[1771]. La nature de cette institution, qui tend à la modification d'une situation, exclut une initiative qui se limite à demander la confirmation d'une réglementation existante[1772] ou qui réclame l'adoption d'une norme déjà en vigueur[1773]. Le droit d'initiative ne peut pas être employé afin de réclamer l'absence de modification d'une loi – c'est le droit de référendum qui devra être utilisé[1774] – ou de demander la confirmation d'un projet préalablement adopté par le parlement[1775].

1062. Une initiative qui concerne une loi existante ou un projet qui a déjà été adopté n'est pas nécessairement contraire au droit. Des initiants peuvent proposer d'inscrire dans la constitution des principes qui figurent dans la loi dans le but de leur apporter une plus grande stabilité. Une initiative peut aussi être employée afin d'aboutir à une solution inverse à celle retenue par les autorités ou pour modifier, même légèrement, une décision parlementaire[1776]. Une proposition nouvelle accompagnée par des éléments déjà contenus dans la législation ou la constitution n'est pas non plus problématique. Rien n'empêche enfin une fraction du corps électoral de lancer une initiative qui réclame le retour à une situation qui existait avant une modification législative. Peu importe à cet égard que le droit de référendum ait été employé[1777].

1063. Dans ces hypothèses, il existe une proposition qui tend à l'abrogation ou à la modification d'un acte étatique. Seule une initiative qui ne propose aucun élément nouveau viole ce principe de la nouveauté, qui découle de la nature même du droit d'initiative. Comme pour le principe d'exécutabilité, il

---

1771 Voir *supra* n° 22.

1772 ZBl 1989 75, consid. 1 (CE/ZG, 21.09.1987).

1773 Auer (2003) p. 10-11.

1774 ZBl 1989 75, consid. 2 (CE/ZG, 21.09.1987).

1775 Auer (2003) p. 10-11.

1776 Auer (2003) p. 11 ; Kölz (2001) p. 244.

1777 En revanche, l'admissibilité d'une telle démarche doit être examinée sous l'angle du principe de l'interdiction de l'abus de droit. Voir *infra* n° 1090 ss.

convient de se placer au moment le plus proche possible de celui où l'initiative sera soumise au vote populaire afin d'analyser cette condition[1778].

1064. Cette condition de validité, qui pose très rarement des difficultés et qui n'a jamais été soumise au Tribunal fédéral, a été examinée lors du traitement de deux initiatives genevoises.

1065. En 1925, l'initiative en faveur des maisons de tolérance a demandé le *maintien* de mesures spéciales de police et de salubrité relatives aux femmes publiquement livrées à la prostitution[1779]. Le Grand Conseil et le Conseil d'Etat ont estimé que cette initiative ne pouvait pas être soumise au vote, car elle se limitait à demander le maintien de mesures qui n'avaient jamais existé et sortait ainsi du cadre constitutionnel[1780].

1066. *A priori*, cette initiative posait un problème sous l'angle du principe de la nouveauté. En effet, une initiative qui demande le simple *maintien* de mesures qui existent déjà est contraire à la nature de cette institution. En l'occurrence, l'initiative réclamait toutefois le maintien de mesures qui n'existaient pas. Le principe de la nouveauté ne trouvait donc pas d'application. L'initiative aurait dû être interprétée comme une demande d'adoption de ces mesures.

1067. En 2003, une initiative municipale «pour la réalisation d'un réseau vert pour les piétons et les cyclistes à Carouge» a été lancée dans la commune de Carouge. Elle réclamait notamment «la réalisation, dans un délai de 5 ans, du projet «Réseau Vert», pris en considération par 24 oui, 2 non et 2 abstentions par le Conseil municipal le 8 mai 2001, mais auquel le Conseil administratif n'a pas donné suite». Le «Réseau Vert» était composé de sept itinéraires qui devaient permettre aux piétons et aux cyclistes de traverser la commune à l'écart du trafic motorisé.

1068. L'expert consulté par la commune a conclu à une violation de la condition de la nouveauté de la proposition au motif que l'objet de l'initiative était, en tout point, identique à la délibération adoptée deux ans auparavant par le Conseil municipal[1781]. Ce dernier a toutefois déclaré l'initiative valable, sans motiver juridiquement sa décision[1782]. Faute de recours ou d'intervention du Conseil d'Etat, cette décision est entrée en force. Il s'agissait pourtant d'un exemple rare, mais manifeste, de violation de la condition de nouveauté.

1778 Voir *infra* n° 1079.

1779 ROLG 1925 p. 223-224; MGC 1926 III, annexes, 51.

1780 ROLG 1926 40, *Rejet de la demande d'initiative en faveur du maintien des maisons de tolérance* (CE, 26.03.1926); MGC 1926 I 161; MGC 1926 III, annexes, 130.

1781 Auer (2003) p. 11.

1782 Délibération du Conseil municipal de la Ville de Carouge du 15 janvier 2004.

B. Le respect du droit supérieur

1069. La conformité au droit supérieur est un principe général, applicable à toutes les initiatives[1783], qui est formellement consacré par le droit genevois (art. 66, al. 3 et 68C, al. 3 Cst/GE ; art. 120, al. 4 LRGC ; art. 36B, al. 4 LAC). D'une part, en application du principe de la hiérarchie des normes, qui découle du principe de la légalité (art. 5 Cst.), les initiatives municipales doivent respecter tout le droit cantonal[1784], les initiatives administratives toute la législation cantonale (y compris la Constitution)[1785], et les initiatives législative la Constitution cantonale[1786]. D'autre part, toutes les initiatives doivent respecter le droit fédéral (art. 3 et 49 Cst.) – soit la répartition des compétences entre les cantons et la Confédération, les droits fondamentaux et l'ensemble de la législation fédérale – ainsi que le droit international qui lie la Suisse ou le canton (art. 5, al. 4 Cst.)[1787]. Les conventions intercantonales doivent également être respectées, aussi longtemps qu'elles n'ont pas été dénoncées, au même titre que le droit fédéral[1788].

1070. En vertu du principe de la primauté du droit fédéral (art. 49, al. 1 Cst.), les cantons ne sont pas autorisés à légiférer dans les domaines exhaustivement

---

1783 ATF 129/2003 I 392, consid. 2.2, *A. et consorts et G.* ; ATF 128/2002 I 190, consid. 4, *Michel Rossetti* ; SJ 2001 I 253, consid. 2.b, *Comité d'initiative « Sauvons nos parcs », Rémy Pagani et Germaine Kindler* (TF, 29.01.2001) ; SJ 2001 I 237, consid. 3.a, *Roald Quaglia et consorts* (TF, 26.01.2001) ; ATF 125/1999 I 227, consid. 4.a, *G.* ; Grisel (2004) p. 268-269 ; Grisel (2001) n° 28 ; Odermatt (1996) p. 715 ; Auer (1987) n° 67. Sur la question, laissée ouverte par le Tribunal fédéral, de la possibilité d'examiner la conformité au droit fédéral d'une initiative populaire sur une initiative cantonale à l'Assemblée fédérale, voir ATF 99/1973 Ia 724, consid. 4.a, *Burkhalter et consorts*.

1784 SJ 2001 I 253, consid. 2.b, *Comité d'initiative « Sauvons nos parcs », Rémy Pagani et Germaine Kindler* (TF, 29.01.2001) ; ATF 123/1997 I 175, consid. 2, *Bäumle et consorts* ; ATF 116/1990 Ia 285, *Initiativkomitee für die Beibehaltung des bisherigen Schreibweise der Ortsnamen der Gemeinde Buttisholz* ; Grisel (2004) p. 271 ; Tschannen (2004) p. 639 ; Auer (1987) n° 67.

1785 Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n° 838 ; Grisel (2004) p. 271 ; Tschannen (2004) p. 624 ; Hangartner / Kley (2000) n° 2118.

1786 ATF 128/2002 I 190, consid. 4, *Michel Rossetti* ; SJ 2001 I 237, consid. 3.a, *Roald Quaglia et consorts* (TF, 26.01.2001) ; ATF 125/1999 I 227, consid. 4.a, *G.* ; Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n° 837 ; Grisel (2004) p. 271 ; Grisel (2001) n° 32 ; Odermatt (1996) p. 715 ; Auer (1987) n° 67.

1787 ATF 128/2002 I 190, consid. 4, *Michel Rossetti* ; Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n°s 834-835 ; Grisel (2004) p. 269-270 ; Tschannen (2004) p. 639 ; Grisel (2001) n°s 30-31 ; Hangartner / Kley (2000) n° 2118 ; Auer (1987) n° 67. A noter que la condition du respect du droit international ne s'opposerait pas de manière générale à la recevabilité des initiatives cantonales ou communales en cas d'adhésion de la Suisse à l'Union européenne. Voir le Rapport du Conseil fédéral Europe 2006, FF 2006 6461, p. 6581 ss. Des études ont en effet démontré que seule une minorité des objets soumis au vote dans les cantons étaient contraires au droit européen. Voir Suisse-Union européenne : Rapport du Conseil fédéral sur l'intégration 1999, FF 1999 IV 3600, p. 3933 ss. Voir en particulier pour l'examen des votations menées dans le canton de Genève, Andreas Auer, « Die Gemeinschaftrechtskonformität der kantonalen Referendums- und Initiativevorlagen 1993-1998 – Eine Modellstudie », *in* : *Conséquences institutionnelles d'une adhésion à l'Union européenne*, Zurich, 1999, p. 159 ss.

1788 SJ 2001 237, consid. 3.a, *Roald Quaglia et consorts* (TF, 26.01.2001) ; ATF 125/1999 I 227, consid. 4.a, *G.* ; Grisel (2004) p. 270-271 ; Grisel (2001) n° 31 ; Odermatt (1996) p. 715 ; Auer (1987) n° 67.

réglementés par le droit fédéral. Dans les autres domaines, ils peuvent édicter des règles de droit qui ne violent ni le sens ni l'esprit du droit fédéral, et qui n'en compromettent pas la réalisation[1789].

1071. Il faut enfin rappeler qu'en application de l'article 51, alinéa 1 Cst., toute modification constitutionnelle cantonale doit être conforme au droit fédéral et international[1790].

1072. Plusieurs arrêts ont porté sur la validité d'initiatives cantonales ou communales destinées à s'opposer à des projets fédéraux, notamment dans les domaines nucléaire et routier[1791]. Le Tribunal fédéral fait une distinction entre, d'une part, les initiatives, admissibles, qui s'opposent à des projets fédéraux en obligeant les autorités communales ou cantonales à intervenir dans un certain sens dans le cadre de leurs attributions juridiques et politiques, et, d'autre part, celles, inadmissibles, qui visent directement à empêcher la construction d'installations permises ou imposées par le droit fédéral[1792]. La jurisprudence n'est toutefois pas toujours uniforme dans ce domaine, particulièrement en matière nucléaire.

1073. Une réserve générale au début du texte d'une initiative comme «dans les limites du droit fédéral», «dans le cadre de leurs attributions» ou «dans les limites des compétences communales» ne suffit pas à rendre une initiative compatible avec le droit supérieur[1793]. Une telle mention reflète la seule volonté des initiants, qui n'est pas décisive pour l'interprétation d'une initiative[1794].

1074. Lorsque le droit genevois énonce la condition de la conformité au droit supérieur, il emploie l'expression «manifestement non conforme au

---

1789 ATF 131/2005 I 223, consid. 3.2, *L. GmbH und M.*; ATF 130/2004 I 279, consid. 2.2, *Gewerbverband Basel-Stadt, Pro Innerstadt und X. AG*.

1790 Voir *supra* nº 54 ss.

1791 ZBl 2002 371 (TF, 11.01.2002; validité d'une initiative communale s'opposant à la construction d'une jonction avec une route nationale); ZBl 1996 521 (TF, 29.02.1996, nullité d'une initiative visant à interdire tous les transports de déchets radioactifs dans un canton); ZBl 1995 457 (TF, 2.11.1994, validité partielle d'une initiative réclamant une intervention des autorités cantonales afin de combattre le bruit provenant du trafic aérien); ATF 117/1991 Ia 147, *Verein «kantonales Komitee gegen Sondermülldeponien im kanton Basel-Landschaft», Walter Buess und Dieter Bertschin* (nullité partielle d'une initiative qui ordonne aux autorités cantonales d'empêcher par tous les moyens légaux l'établissement sur leur territoire d'installations pour le traitement des déchets dangereux); ATF 111/1985 Ia 303, *Sozialdemokratische Partei Graubünden et consorts* (nullité d'une initiative tendant à la promulgation d'une loi contre les installations et les dépôts atomiques).

1792 Voir la note de Tanquerel *in*: RDAF 2003 I 373; la note de Mächler *in*: ZBl 2002 536; la note de Müller *in*: ZBl 1995 466; la note de Moser *in*: ZBl 1986 367. Voir aussi Andreas Auer, «Kompetenzverteilung auf dem Gebite der Atomenergie», *Recht* 1987 p. 19 ss.

1793 SJ 2001 I 237, consid. 3.c, *Roald Quaglia et consorts* (TF, 26.01.2001); ATF 125/1999 I 227, consid. 4.b, *G.*; ATF 117/1991 Ia 147, consid. 6, *Verein «Kantonales Komitee gegen Sondermülldeponien im Kanton Basel-Landschaft», Walter Buess und Dieter Bertschin*; Grisel (2006) p. 389.

1794 Voir *supra* nº 989.

droit » (art. 66, al. 3 et 68C, al. 3 Cst/GE ; art. 120, al. 4 LRGC ; art. 36B, al. 4 LAC). Celle-ci s'applique au pouvoir d'examen du Grand Conseil, respectivement du Conseil municipal, lorsqu'il se prononce sur la validité de l'initiative[1795]. Il ne peut ainsi sanctionner que les violations évidentes du droit[1796].

1075. De très nombreuses initiatives genevoises ont posé des problèmes de conformité au droit supérieur. Les nombreux avis de droit mentionnés dans la bibliographie portent d'ailleurs majoritairement sur l'examen de cette condition et le Tribunal fédéral a été appelé à rendre une jurisprudence fournie sur le sujet[1797].

1076. La jurisprudence du Tribunal fédéral sur la conformité des initiatives cantonales ou communales au droit supérieur ne concerne pas que des projets genevois. Notre Haute Cour est ainsi souvent appelée à trancher des cas qui concernent d'autres cantons[1798], même si les affaires genevoises demeurent les plus fréquentes.

1795 Voir *infra* nº 1177 ss.

1796 Arrêt TF du 28 février 2007 dans la cause 1P.451/2006, consid. 2.2, *Coopérative Rhino et consorts* ; ATF 128/2002 I 190, *Michel Rossetti*, consid. 1.4 ; Auer (2006) p. 5 ; Auer (1987) nº 95.

1797 SJ 1930 625, *Bartholdi-Herzig et consorts* (TF, 12.09.1930) ; ATF 79/1950 I 305, *Fédération des syndicats patronaux et consorts* ; MGC 1957 I 96, *Dafflon* (TF, 7.11.1956) ; Arrêt TF du 20 mai 1959 dans la cause P 127/Di, *Union des Associations patronales genevoises et consorts* ; ATF 88/1962 I 248, *Dafflon* ; ATF 105/1979 Ia 362, *Cristin et Parti socialiste genevois* ; ATF 108/1982 Ia 126, *Hirsch* ; ATF 112/1986 Ia 382, *Fédération des associations de quartiers et d'habitants, dame Cousin, dame Carrard et consorts* ; SJ 1988 625, *Rassemblement en faveur d'une politique sociale du logement, Christian Ferrazino et Josyane Bresson* (TF, 16.12.986) ; Arrêt TF du 16 décembre 1986 dans la cause P 335/85, *A. et consorts* ; ATF 113/1987 Ia 126, *Armengol et consorts* ; ATF 114/1988 Ia 350 *X.* ; ATF 116/1990 Ia 401, *Chambre genevoise immobilière* ; ATF 119/1993 Ia 438, *Chambre genevoise immobilière et consorts* ; ATF 125/1999 I 227, *G.* ; SJ 2001 I 237, *Roald Quaglia et consorts* (TF 26.01.2001) ; ATF 128/2002 I 190, *Michel Rossetti* ; ATF 132/2006 I 282, *Gilles-Andreé Monney et consorts* ; Arrêt TF du 28 février 2007 dans la cause 1P.541/2006, *Coopérative Rhino et consorts* ; Arrêt TF du 28 mars 2007 dans la cause 1P.541/2006 ; *Slatkine et consorts*. Un bref résumé de ces arrêts figure en annexe.

1798 Voir, pour les arrêt récents, ATF 130/2004 I 134, *Walker* (nullité d'une initiative « pour 12 dimanches sans voitures ») ; ATF 129/2003 I 392, *A. et consorts et G.* (nullité d'une initiative visant a favoriser les Suisses et à défavoriser les étrangers) ; ATF 129/2003 I 232, *Schweizerische Volkspartei der Stadt Zürich (SVP), Meier und Tuena* (nullité d'une initiative visant à soumettre au vote populaire par les urnes les demandes de naturalisation) ; ZBl 2002 529 (TF, 11.01.2002, validité d'une initiative s'opposant à la construction d'une jonction avec une route nationale) ; ATF 125/1999 I 21, *Grüne Bevegung* (validité partielle d'une initiative « pour des chances égales aux élections ») ; ATF 124/1998 I 107, *Parti socialiste jurassien et consorts* (nullité d'une initiative proposant de subordonner l'aide de l'Etat aux entreprises à la conclusion par celles-ci d'une convention collective de travail) ; ATF 124/1998 I 101, *Otto Windler, Willi Rüegg und Mieterinnen- und Mieterverband Schaffhausen und Umgebung* (nullité d'une initiative en matière fiscale) ; ATF 123/1997 I 152, *G. et consorts* (nullité d'une initiative « pour une représentation à droits égaux des femmes et des hommes dans les autorités cantonales – initiative 2001 ») ; ZBl 1996 521 (TF, 29.02.1996, nullité d'une initiative visant à interdire tous les transports de déchets radioactifs dans un canton) ; ATF 121/1995 I 334, *Grüne bündnis und Louis Schelbert* (validité d'une initiative prévoyant des mesures cantonales à court terme pour lutter contre les surcharges temporaires de substances polluantes dans l'air) ; ZBl 1995 457 (TF, 2.11.1994, validité partielle d'une initiative réclamant une intervention des autorités cantonales afin de combattre le bruit provenant du trafic aérien).

1077. A Genève, la fréquence de ses interventions découle vraisemblablement de la forte polarisation du paysage politique genevois. Celle-ci est particulièrement exacerbée dans le domaine du logement en raison de la pénurie qui frappe ce secteur depuis de nombreuses années.

1078. Il s'agit d'une conséquence inévitable de l'existence du droit d'initiative dans un canton qui connaît des tensions particulières dans un domaine politique. Il est logique que les différents acteurs cantonaux emploient les possibilités qui leur sont offertes par les droits politiques afin de proposer des mesures aussi incisives que le permet le doit fédéral[1799]. Il n'existe à cet égard aucun problème institutionnel. Au contraire, un certain équilibre est atteint: le droit d'initiative est employé pour proposer des mesures très incisives alors que les droits des particuliers sont protégés par le droit fédéral, en particulier par les droits fondamentaux.

C. L'exécutabilité

1079. Dans une jurisprudence inaugurée en 1965[1800], le Tribunal fédéral a jugé qu'une initiative doit être invalidée si son objet est impossible, irréalisable ou inexécutable. Il s'agit d'un principe général du droit[1801], applicable en l'absence de toute règle cantonale explicite[1802]. L'obstacle à la réalisation doit être matériel et manifeste[1803]. Pour juger de cette question, il faut se placer au moment le plus proche possible de celui où l'initiative sera soumise au vote populaire[1804].

1080. Cité dans plusieurs arrêts, ce principe n'a qu'occasionnellement abouti à l'invalidation d'une initiative[1805]. Les rares textes invalidés pour ce

1799 Voir aussi Giraux (1993) p. 760.

1800 ZBl 1966 34 (TF, 24.06.1965); ATF 92/1966 I 358, consid. 4, *Stäubli*.

1801 Auer (2006) p. 6; Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n° 843; Grisel (2004) p. 267; Tschannen (2004) p. 638; von Arx (2002) p. 303; Tschannen (1995) p. 79; Auer (1978) p. 139.

1802 Grisel (2006) p. 381; Grisel (2004) p. 267; Grisel (2001) n° 26; Hangartner / Kley (2000) n° 2114; Tschannen (1995) p. 79.

1803 ATF 128/2002 I 190, consid. 5, *Michel Rossetti*; ZBl 1984 552, consid. 4.c (TF, 7.03.1984); ZBl 1983 445, consid. 5 (TF, 22.04.1983); ATF 101/1975 Ia 354, consid. 10, *Chappuis et consorts*; ATF 92/1966 I 358, consid. 4, *Stäubli*; Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n° 843; Grisel (2004) p. 267-268; Tschannen (2004) p. 638; von Arx (2002) p. 304; Grisel (2001) n° 27; Odermatt (1996) p. 717; Tschannen (1995) p. 79; Kölz (1982) p. 24.

1804 ATF 128/2002 I 190, consid. 5.1, *Michel Rossetti*; ATF 101/1975 Ia 354, consid. 10, *Chappuis et consorts* (qui renverse l'ATF 94/1968 I 120, consid. 4.b, *Überparteiliches Initiativkomitee*).

1805 ZBl 1984 552, consid. 4.c (TF, 7.03.1984, impossibilité d'une initiative qui réclame la modification des statuts d'une coopérative organisée selon les art. 828 ss CO); ZBl 1983 445, consid. 6 (TF, 22.04.1983; impossibilité d'une initiative entraînant l'expropriation d'une concession hydraulique, car la commune ne pouvait matériellement pas indemniser les ayants droits); ZBl 1975 387, consid. 4.b (TF, 15.02.1975; pas d'impossibilité d'une initiative qui demande la révision totale

motif concernaient majoritairement des propositions d'abandons ou d'oppositions à des constructions en voie d'achèvement[1806].

1081. A Genève, la condition d'exécutabilité a ainsi entraîné l'invalidation de l'initiative « pour un projet de stade raisonnable » (IN 118), que nous avons mentionnée à plusieurs reprises[1807]. Le Tribunal fédéral a jugé que cette initiative était inexécutable au motif que le stade et le centre commercial, qui étaient remis en cause, se seraient trouvés en voie d'achèvement, si ce n'est complètement réalisés, au moment de la votation populaire, ce qui constitue un cas d'impossibilité matérielle[1808].

1082. Cette jurisprudence n'est guère convaincante. Il n'existe aucun obstacle matériel à une initiative qui réclame l'arrêt des travaux, voire la démolition, d'une construction pratiquement achevée[1809]. Le droit ne devrait pas interdire à une fraction du corps électoral de proposer une mesure peu opportune, notamment du point de vue économique[1810]. Au contraire, il appartient au corps électoral de se déterminer sur l'opportunité d'une telle mesure.

1083. La situation a été très clairement exposée par Aubert :

> « Comment peut-on soutenir que l'interdiction d'achever un ouvrage déjà avancé (une route, en l'espèce) est « matériellement impossible » ? Elle est peut-être inopportune, déraisonnable, voire stupide. Mais ceci relève d'une appréciation *politique* qui n'appartient finalement qu'au peuple »[1811].

---

d'une loi sur l'instruction, qui semble temporellement difficile) ; ZBl 1966 34 (TF, 24.06.1965 ; pas d'impossibilité dans le cas d'une initiative réclamant la construction de 3000 logements dans une commune qui dispose de très peu de terrains à bâtir).

1806 ATF 128/2002 I 190, consid. 5, *Michel Rossetti* (impossibilité admise dans le cas d'une initiative remettant en cause un stade de football et un centre commercial en voie d'achèvement) ; ATF 119/1993 Ia 154, consid. 9, *Peter Bieri, Erika Loser, Markus Tramèr et consorts* (pas d'impossibilité d'une initiative s'opposant à la construction – qui n'a pas encore débuté – d'une centrale électrique) ; ATF 101/1975 Ia 354, consid. 10, *Chappuis et consorts* (impossibilité d'une initiative remettant en cause la construction d'une route pratiquement achevée) ; ATF 99/1973 Ia 102, consid. 4.b, *Schisser* (pas d'impossibilité d'une initiative qui remet en cause la construction – qui n'a pas encore débuté – d'une route) ; ATF 94/1968 I 120, consid. 4.b, *Überparteiliches Initiativekomitee* (pas d'impossibilité d'une initiative qui remet en cause des travaux qui ont déjà débuté).

1807 Voir *supra* n° 478 et n° 514 ss.

1808 ATF 128/2002 I 190, consid. 5.2, *Michel Rossetti*.

1809 *Contra* Grisel (2006) p. 382.

1810 Grisel (2006) p. 383 ; Tschannen (2004) p. 638 ; von Arx (2002) p. 304 ; Tschannen (1995) p. 79 ; Griaux (1993) p. 593 ; Caviezel (1990) p. 167 ; Voir ATF 99/1973 Ia 102, consid. 4.b, *Schisser*, où le Tribunal fédéral a jugé que les contrats conclus par une commune en vue d'acquérir des terrains nécessaires à la construction d'une route remise en cause par une initiative n'étaient pas un cas d'inexécutabilité. *Contra* ZBl 1983 445, consid. 6 (TF, 22.04.1983) où le Tribunal fédéral a jugé qu'une initiative entraînant l'expropriation de concession hydraulique était inexécutable car la commune ne pouvait matériellement pas indemniser les ayants droits.

1811 Aubert (2001) p. 18, n. 48. Voir déjà Aubert (1967 I) p. 138. Dans le même sens, voir également Tanquerel (2006) p. 573 ; Tanquerel (1988) p. 187.

1084. Il faut relever qu'il n'existe généralement aucun motif d'invalider une initiative qui réclamerait la démolition d'un ancien bâtiment appartenant à l'Etat. Il est dès lors difficile de justifier l'invalidation d'une initiative qui demande, en définitive, la démolition un ouvrage qui vient d'être achevé. Certes une telle démarche est peu rationnelle, mais elle n'est manifestement pas impossible. En revanche, le cas d'un ouvrage appartenant à un particulier est plus problématique au regard du respect des droits fondamentaux.

1085. L'initiative genevoise sur le stade de Genève n'était pas un cas d'inexécutabilité[1812]. Il s'agissait d'un problème de respect des droits fondamentaux: une initiative ne peut pas réclamer une mesure individuelle qui concerne un particulier[1813].

1086. La condition d'exécutabilité devrait dès lors rester largement théorique[1814]. Les rares cas que nous pourrions imaginer concernent une proposition de suppression d'une ligne de crédit qui a déjà été épuisée[1815] ou une initiative municipale qui porte sur l'emploi d'un droit de préemption après l'écoulement du délai légal pour y procéder[1816].

1087. En 2006, le Grand Conseil a toutefois estimé que l'initiative «pour la gratuité des transports publics genevois» (IN 127) était inexécutable – mais valide! – en raison des difficultés entraînées pas son financement. Le Grand Conseil, se prononçant sur chaque condition de validité, a considéré qu'elles étaient toutes remplies, à l'exception de celle de l'exécutabilité. Il a ensuite voté sur la validité générale du texte. C'est à ce moment qu'il a déclaré l'initiative valide, mais inexécutable[1817].

1088. La décision du Grand Conseil a d'ailleurs été publiée dans la Feuille d'Avis officielle dans la forme suivante: «Lors de sa séance du 18 mai 2006, le Grand Conseil a déclaré *valide mais inexécutable* l'initiative populaire 127 «Pour la gratuité des transports publics genevois» et l'a renvoyée à la Commission des transports pour l'examen de sa prise en considération.»[1818]

1089. Le financement d'une initiative n'étant pas un obstacle de nature matérielle, l'initiative 127 n'aurait pas dû être déclarée inexécutable[1819]. Il s'agis-

---

1812 Dans le même sens, Tanquerel (2006) p. 573.

1813 Voir *supra* n° 425 ss.

1814 Aubert (2001) p. 18.

1815 Voir *supra* n° 591.

1816 Voir *supra* n° 715.

1817 Les débats ne sont pas encore publiés au MGC, mais sont disponibles sur *www.ge.ch/grandconseil/memorial/data/560108/36/560108_36_partie6.asp*.

1818 FAO du 24 mai 2006, p. 2. Souligné par nous.

1819 Mentionnons toutefois un curieux arrêt où le Tribunal fédéral a jugé qu'une initiative municipale entraînant l'expropriation d'une concession hydraulique était inexécutable, car la commune n'était matériellement pas en mesure d'indemniser les ayants droits: ZBl 1983 445, consid. 6 (TF, 22.04.1983). A notre sens, il ne s'agit toutefois pas d'un cas d'inexécutabilité.

sait en définitive d'une question d'opportunité politique qui doit être tranchée par le corps électoral. La décision du Grand Conseil est en outre contradictoire – voire absurde –, car si une initiative est effectivement inexécutable, elle ne peut en aucun cas être entièrement valide.

1089a. Enfin, le Tribunal fédéral a jugé en 2007 qu'une initiative qui aurait rendu difficile – en multipliant les référendums obligatoires – la gestion courante de l'Etat pouvait être déclarée inexécutable[1819a]. Cet arrêt est critiquable, car il pose une appréciation politique – et non juridique – de l'initiative.

IV. L'interdiction de l'abus de droit

1090. L'interdiction de l'abus de droit, qui est un principe général du droit suisse découlant des articles 5, alinéa 3 Cst. et 2, alinéa 2 CC, peut trouver application dans le domaine des droits politiques.

1091. Selon la doctrine[1820] et la jurisprudence[1821], l'interdiction de l'abus de droit est applicable au droit d'initiative. L'abus manifeste ou l'utilisation insensée des institutions démocratiques ne doivent pas être protégés et ils doivent en principe être sanctionnés par la nullité du projet présenté[1822].

1092. Tous les exemples jurisprudentiels récents sur l'application de l'interdiction de l'abus de droit au droit d'initiative concernent le canton de Genève[1823]. Il s'agit d'un signe explicite du malaise qui existe actuellement dans l'emploi cette institution dans le canton.

1819a Arrêt TF du 4 septembre 2007 dans la cause 1P.52/2007, consid. 3.2, *Alliance de gauche et consorts*.

1820 Auer / Malinverni / Hottelier (2006) n° 844 ; Grisel (2006) p. 380-381 ; Grisel (2004) p. 205-206 ; Hangartner / Kley (2000) n° 425 et n°s 2129-2130 ; Odermatt (1996) p. 718 ; Tschannen (1995) p. 89 ; Wildhaber (1988) n° 117 ; Auer (1987) n° 53 ; Kölz (1982) p. 28-29. Critique, Tanquerel (2001) p. 186 ss ; Auer (1978) p. 141 ss ; Sameli (1977) p. 332 ss.

1821 ATF 130/2004 I 185, consid. 4.1, *ASLOCA, Association genevoise de défense des locataires et consorts* ; ATF 129/2003 I 381, consid. 4.3, *Comité d'initiative 119, Marie-Paule Blanchard-Queloz, René Ecuyer et Pierre Vanek* ; ATF 128/2002 I 190, consid. 7, *Michel Rossetti* ; ATF 123/1997 I 63, consid. 4.d, *Charles Beer et consorts* ; ATF 113/1987 Ia 156, consid. 2.b, *Groupement pour la protection de l'environnement-Vaud, Daniel Brélaz et Jean-Claude Rochat* ; ATF 101/1975 Ia 354, consid. 8, *Chappuis et consorts* ; ATF 100/1974 Ia 378, consid. 2, *Minelli* ; ATF 99/1973 Ia 402, consid. 4.b, *Schiesser* ; ATF 94/1968 I 120, consid. 4.c, *Überparteiliches Initiativkomitee*.

1822 ATF 130/2004 I 185, consid. 4.1, *ASLOCA, Association genevoise de défense des locataires et consorts* ; ATF 129/2003 I 381, consid. 4.3, *Comité d'initiative 119, Marie-Paule Blanchard-Queloz, René Ecuyer et Pierre Vanek* ; ATF 128/2002 I 190, consid. 7, *Michel Rossetti* ; ATF 123/1997 I 63, consid. 4.d, *Charles Beer et consorts*.

1823 ATF 130/2004 I 185, consid. 4.1, *ASLOCA, Association genevoise de défense des locataires et consorts* ; ATF 129/2003 I 381, consid. 4.3, *Comité d'initiative 119, Marie-Paule Blanchard-Queloz, René Ecuyer et Pierre Vanek* ; ATF 128/2002 I 190, consid. 7, *Michel Rossetti* ; ATF 123/1997 I 63, consid. 4.d, *Charles Beer et consorts*.

1093. On peut au demeurant mentionner qu'en 1942 déjà, le Tribunal fédéral a appliqué le principe de l'interdiction de l'abus de droit à une initiative genevoise. A l'époque, la loi ne fixait aucun délai pour le dépôt des listes de signatures. Notre Haute Cour a cependant considéré que l'on « ne saurait évidemment permettre aux auteurs de l'initiative de continuer indéfiniment à déposer des listes jusqu'à ce que les signatures valables atteignent le nombre exigé par la loi constitutionnelle, forçant ainsi l'autorité à recommencer chaque fois ses opérations. Il y aurait là un abus intolérable du droit d'initiative. »[1824]

1094. A ce jour, la jurisprudence a évoqué l'interdiction de l'abus de droit en matière d'initiative populaire dans trois circonstances:

- lorsque une initiative remet en cause un scrutin récent, qui a été confirmé à plusieurs reprises ou à une forte majorité[1825];
- lorsque les initiants n'ont pas fait usage des droits de recours ou de référendum qui étaient à leur disposition pour s'opposer à un projet et qu'ils emploient, par la suite, le droit d'initiative pour y parvenir[1826];
- lorsqu'il existe une violation grave de l'unité de la matière, où l'interdiction de l'abus de droit va s'opposer à la scission de la proposition prévue par le droit cantonal[1827].

1095. Ces jurisprudences ne sont pas convaincantes. Premièrement, le droit cantonal peut, à certaines conditions, prévoir un délai d'attente susceptible d'empêcher qu'une demande identique soit déposée plusieurs fois à brefs intervalles[1828]. Lorsqu'un tel délai n'est pas prévu – comme c'est le cas à Genève –, il est difficile de justifier l'immunisation d'actes au simple motif qu'ils auraient été adoptés à une large majorité ou confirmés à réitérées reprises et d'invalider des initiatives présentées dans les formes requises qui les remettent en cause[1829]. Les éléments politiques peuvent changer rapidement et justifier une telle démarche. L'examen de la condition de l'abus de

---

1824 Arrêt TF du 30 novembre 1942 dans la cause P 632/M, consid. 2 *in fine*, *Louis Piguet*, partiellement reproduit dans le MGC 1943 I 168.

1825 ATF 113/1987 Ia 156, consid. 2.b, *Groupement pour la protection de l'environnement-Vaud, Daniel Brélaz et Jean-Claude Rochat*; ATF 101/1975 Ia 354, consid. 8, *Chappuis et consorts*; ATF 100/1974 Ia 378, consid. 2, *Minelli*; ATF 99/1973 Ia 402, consid. 4.b, *Schiesser*; ZBl 1975 210 (TF, 30.10.1974).

1826 ATF 128/2002 I 190, consid. 7, *Michel Rossetti*; ATF 101/1975 Ia 354, consid. 8, *Chappuis et consorts*; ATF 94/1968 I 120, consid. 4.c, *Überparteiliches Initiativkomitee*.

1827 ATF 130/2004 I 185, consid. 4.1, *ASLOCA, Association genevoise de défense des locataires et consorts*; ATF 123/1997 I 63, consid. 4.d, *Charles Beer et consorts*.

1828 Sur l'admissibilité et les limites de ce droit d'attente – notamment en matière constitutionnelle (art. 51 Cst.), voir Kölz (2001). Voir aussi Tschannen (1995) p. 88-89.

1829 Tanquerel (2001) p. 190. Voir aussi Caviezel (1990) p. 166; Auer (1978) p. 143; Sameli (1977) p. 338. *Contra* Pontiggia (1990); Kölz (1982) p. 29. Voir aussi Grisel (2006) p. 381 qui considère qu'une annulation de l'initiative dans un tel cas nécessiterait des « circonstances extrêmes ».

droit nécessiterait alors un examen *politique* de la situation[1830]. Or, l'examen de la validité d'une initiative doit s'appuyer sur des éléments *juridiques* et faire abstraction des questions politiques.

1096. Deuxièmement, lorsque l'ordre juridique fait coexister des institutions comme le droit de recours, le droit de référendum et le droit d'initiative sans réglementer explicitement leur utilisation concurrente, ni prévoir des règles de coordination, il faut tolérer une utilisation qui peut paraître peu cohérente ou moins efficace d'une des institutions à disposition du corps électoral[1831]. Le choix stratégique des opposants est une question politique qu'il appartient, le cas échéant, au corps électoral de sanctionner. On peut d'ailleurs relever que l'emploi du droit d'initiative en lieu et place de l'utilisation d'une voie de recours ou du droit de référendum afin de s'opposer à un projet est peu efficace. Les deux dernières institutions ont en principe un effet suspensif, ce qui n'est pas le cas du droit d'initiative. L'emploi du moyen le moins efficace n'est toutefois pas constitutif d'un abus de droit.

1097. Les deux premières hypothèses envisagées par la jurisprudence ne devraient pas aboutir à la conclusion de l'existence d'un abus de droit. Il peut, tout au plus, exister un *abus politique*, qui doit cependant relever de la seule appréciation du corps électoral.

1098. Troisièmement, l'emploi de la théorie l'abus de droit pour s'opposer à la scission d'une initiative qui viole gravement l'unité de la matière ne concerne pas une condition de validité d'une initiative, mais la sanction qu'il appartient d'apporter à la violation de l'une de ces conditions. La gravité de la violation pourrait ainsi s'opposer à une scission. Il s'agit en définitive – comme nous le verrons[1832] – d'une application du principe de la proportionnalité et non de celui de l'interdiction de l'abus de droit[1833].

1099. Reste l'hypothèse d'une utilisation insensée des instruments démocratiques, qui ressort de la définition de l'abus de droit figurant dans la jurisprudence et la doctrine[1834]. Il est difficile de concevoir qu'une initiative, ayant

---

1830 Voir Hangartner / Kley (2000) n° 2129.

1831 Voir aussi Giraux (1993) p. 529-529 ; Auer (1978) p. 142-144 ; Sameli (1977) p. 346-347. Voir également Grisel (2006) p. 381 qui considère que même si certains doutes peuvent être émis sur la démarche des initiants dans de tels cas, il n'y a pas de raison suffisante en soi pour annuler l'initiative.

1832 Voir *infra* n° 1232 ss.

1833 Tanquerel (2001) p. 188. Voir aussi ATF 129/2003 I 381, consid. 4.3.3, *Comité d'initiative 119, Marie-Paule Blanchard-Queloz, René Ecuyer et Pierre Vanek* : « Le principe de l'unité de la matière est violé de manière particulièrement évidente, et la sanction à apporter pouvait, conformément au principe de la proportionnalité, être à la mesure de cette violation ». *Contra* von Arx (2002) p. 323 ; Zen-Ruffinen (2001) n° 12 ; Hangartner / Kley (2000) n° 2702 ; Auer (1987) n° 53.

1834 Voir *supra* n° 1091.

abouti et *respectant toutes les autres conditions de validité* que nous avons exposées, puisse être une utilisation insensée des instruments démocratiques[1835]. Cet examen risque en effet de porter sur le fond de la proposition. Or, il s'agit d'une question éminemment *politique* qui ne concerne pas les conditions de validité *juridique* d'une initiative.

1100. En définitive, la notion d'abus de droit ne semble guère nécessaire à l'examen de la validité d'une initiative. Les autres conditions de validité sont suffisantes. Il conviendrait ainsi d'abandonner cette condition superfétatoire, qui complique inutilement l'examen de la validité d'une initiative.

1835 Dans ce sens, Tanquerel (2001) p. 190 ; Giraux (1993) p. 529 ; Caviezel (1990) p. 167 ; Auer (1978) p. 142 ; Sameli (1977) p. 339 ss. *Contra* Auer / Malinverni / Hottelier (2006) n° 844 ; Mattern (1991) p. 269 ; Kölz (1982) p. 29.

Chapitre 9 : L'examen de la validité de l'initiative

1101. L'examen de la validité d'une initiative revêt une grande importance, car c'est lors de cette procédure que les problèmes juridiques vont majoritairement se poser. C'est le Grand Conseil (ou le Conseil municipal), suite à un rapport du Conseil d'Etat (ou de l'exécutif municipal), qui devra les trancher dans un délai de neuf mois au plus (art. 66, 67A, 68C, 68E Cst/GE). La « décision » du Grand Conseil, dont la nature juridique prête à discussion, peut aboutir à quatre conclusions : la validité de l'initiative, la nullité totale de l'initiative, la validité partielle de l'initiative et, particularité genevoise, la scission de l'initiative.

I. L'examen obligatoire de la validité

1102. Le caractère obligatoire de l'examen des conditions de validité d'une initiative par les autorités exécutives et législatives est aujourd'hui bien établi. Il n'en a pas toujours été ainsi. Préalablement à l'examen de la procédure et de la compétence des autorités en la matière (B.), nous allons dès lors brièvement exposer la situation antérieure à 1993, où l'examen de la validité d'une initiative n'était pas encore obligatoire (A.).

A. L'évolution de la procédure d'examen

1103. Au début du XX^e^ siècle, le Grand Conseil n'examinait pas systématique la validité des initiatives qui lui étaient soumises. Lorsqu'il estimait qu'une proposition était contraire au droit, il ne l'invalidait pas, mais la renvoyait au Conseil d'Etat, qui publiait un arrêté indiquant qu'elle ne serait pas soumise au vote[1836].

1104. Dans les années 1930, le Tribunal fédéral a jugé que les autorités pouvaient invalider les initiatives contraires au droit nonobstant l'absence de réglementation cantonale, car une telle limitation découlait de la nature même de cette institution[1837].

1836 Voir ROLG 1926 p. 40, *Demande d'initiative en faveur du maintien des maisons de tolérance* (CE, 26.03.1926) ; ROLG 1927 p. 21, *Initiative populaire relative à la reconstruction de la Gare de Genève* (CE, 15.02.1927).

1837 Voir notamment ATF 61/1935 I 331, *Pfändler* (canton de Saint-Gall) ; ATF 59/1933 I 114, *Regierungsrat von Nidwalden* (canton de Nidwald).

1105. En 1938, Battelli exposait ainsi qu'à Genève, le Conseil d'Etat était compétent pour « écarter » les initiatives contraires au droit. Celles-ci devaient être « évidemment inconstitutionnelles » et le Conseil d'Etat devait pouvoir appeler le Grand Conseil à trancher les cas douteux[1838]. Une telle procédure ne fut cependant jamais appliquée et, durant plusieurs années, aucune initiative ne fut invalidée.

1106. En 1948, une initiative législative « pour le paiement des jours fériés » a abouti[1839]. Après avoir consulté un expert[1840], le Grand Conseil a estimé que cette initiative, qui prévoyait des règles de droit du travail, était contraire au droit fédéral. Il ne l'a pas invalidée, mais a préconisé son rejet au corps électoral[1841], qui l'a néanmoins acceptée en 1949[1842]. Saisi d'un recours, le Tribunal fédéral a annulé la loi « pour le paiement des jours fériés »[1843]. Il semble que le corps électoral ait mal perçu cette intervention judiciaire postérieure au vote.

1107. En 1955, l'initiative « pour le paiement des intempéries »[1844] – qui concernait aussi le droit du travail – a également soulevé des difficultés de conformité au droit supérieur. Après avoir consulté un expert[1845], le Grand Conseil a choisi d'invalider l'initiative[1846]. Marqué par la réaction de la population suite à l'invalidation de l'initiative « pour le paiement des jours fériés » après son acceptation, la majorité du parlement a refusé de soumettre au vote une initiative qui risquait d'être annulée[1847]. Saisi d'un recours, le Tribunal fédéral a confirmé la décision du Grand Conseil[1848]. A cette occasion, il a exposé que le Grand Conseil était compétent pour invalider une initiative contraire au droit[1849].

1838 Battelli (1938) p. 254-255. Voir aussi Auer (1987) n° 76.

1839 ROLG 1948 p. 177.

1840 Voir les conclusions de l'avis de droit de Hans Huber, *Avis de droit sur la validité de l'initiative pour le paiement des jours fériés*, datant de 1948, reproduites dans le MGC 1949 I 677.

1841 MGC 1949 I 785.

1842 ROLG 1949 p. 198 et p. 207.

1843 ATF 76/1950 I 305, *Fédération des syndicats patronaux et consorts*. L'effet suspensif avait également été admis (voir l'ordonnance sur effet suspensif du 3 avril 1950 reproduite dans le MGC 1950 I 424).

1844 ROLG 1955 p. 163.

1845 Berenstein (1955).

1846 ROLG 1956 p. 255.

1847 MGC 1956 I 1014, p. 1017 et p. 1057, M. Turrettini, rapporteur de la majorité.

1848 MGC 1957 I 96, *Dafflon* (7.11.1956).

1849 MGC 1957 I 96, consid. 2 et 3, *Dafflon* (7.11.1956). Cet arrêt fut confirmé par la suite, voir ATF 88/1962 I 248, consid. I.2, *Dafflon*; ATF 105/1979 Ia 362, consid. 2, *Cristin et Parti socialiste genevois*. Il est possible que cette solution fût contraire au droit. Voir Auer (1987) n° 76; Knapp (1981) p. 22-23.

1108. Durant trente ans, le Grand Conseil a invalidé plusieurs initiatives[1850]. En 1987, le Grand Conseil a partiellement invalidé l'initiative « en vue de l'adoption d'une loi comportant aménagement de la zone Rôtisserie-Pélisserie »[1851] (IN 4), que nous avons déjà mentionnée à plusieurs reprises[1852]. Des citoyens, qui considéraient que cette initiative était contraire au droit dans son intégralité, ont saisi le Tribunal fédéral. Notre Haute Cour a jugé que si le Grand Conseil avait la faculté d'invalider une initiative contraire au droit supérieur, il n'en avait pas l'obligation, faute de règle cantonale explicite[1853]. A noter que cette jurisprudence a été critiquée par la doctrine[1854]. Par contre, le Grand Conseil avait l'obligation d'examiner les conditions de validité formelle[1855].

1109. En 1993, lors de la réforme du droit d'initiative, la procédure relative à l'examen de la validité d'une initiative a été prévue dans la Constitution et la loi. La compétence pour statuer sur la validité d'une initiative a été attribuée au Grand Conseil (art. 66 Cst/GE), respectivement au Conseil municipal (art. 68C Cst/GE). Il ressort des travaux préparatoires que les problèmes juridiques devaient être « vidés »[1856] d'emblée et qu'il devait incomber au législatif de statuer sur la recevabilité des initiatives[1857].

B. L'examen des conditions de validité d'une initiative

1110. Les détails sur la procédure d'examen des conditions de validité d'une initiative ne figurent pas dans la Constitution, qui prévoit uniquement la compétence du Grand Conseil, respectivement du Conseil municipal, pour se prononcer sur la validité d'une initiative (art. 66 et 68C Cst/GE).

1850 Le Grand Conseil a ainsi invalidé l'initiative « en vue de conserver au Molard son originalité historique et d'en faire, pour l'agrément et la tranquillité des citoyens, une place fermée à la circulation » (1956) ; « pour la construction de logements à loyer modéré, dont 3000 au moins immédiatement » (1961) ; « pour la protection de l'habitat et contre les démolitions abusives » (1978). Les deux dernières invalidations ont été annulées par le Tribunal fédéral. Voir ATF 88/1962 I 248, *Dafflon* et ATF 105/1979 Ia 362, *Cristin et Parti socialiste genevois*.

1851 ROLG 1980 p. 203-204.

1852 Voir *supra* n° 476, n° 518 et n° 991.

1853 ATF 114/1988 Ia 267, *Madeleine Rouiller et consorts*.

1854 Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n° 841 ; Grisel (2004) p. 152 ; von Arx (2002) p. 284 ; Hangartner / Kley (2000) n° 2135. *Contra* Jaag (1990) p. 27 ss ; Hiller (1990) p. 106 ss.

1855 von Arx (2002) p. 277. Voir aussi MGC 1986 II 1934, *Hentsch et consorts* (TF, 18.12.1984) où le Tribunal fédéral a déclaré un recours contre une décision du Grand Conseil qui avait déclaré une initiative valable recevable au motif qu'il s'agissait d'un grief de forme, le respect de l'unité de la matière.

1856 MGC 1992 V 5020, p. 5031, M. Lachat, rapporteur.

1857 MGC 1992 V 5020, p. 5031, M. Lachat, rapporteur.

1. En matière cantonale

1111. Selon la loi portant règlement du Grand Conseil (LRGC), l'examen de la validité d'une initiative cantonale s'effectue en trois étapes: le rapport du Conseil d'Etat, l'examen des conditions de validité par la commission législative et la déclaration de validité ou d'invalidité prononcée par le Grand Conseil. Cette dernière est publiée, sans motivation, dans la Feuille d'avis officielle.

1112. Dès que le Conseil d'Etat a constaté l'aboutissement d'une initiative, celle-ci doit être transmise à la commission législative du Grand Conseil afin qu'elle entame l'examen des conditions de validité (art. 119 LRGC).

1113. Le Conseil d'Etat doit ensuite déposer un rapport sur la validité et la prise en considération de l'initiative (art. 119A LRGC). Depuis quelques années, il faut relever que l'examen des conditions de validité des initiatives est effectué avec un grand soin par le Conseil d'Etat.

1114. L'initiative est ensuite portée à l'ordre du jour de la prochaine session utile du Grand Conseil (art. 119A in fine LRGC). Suite à un débat de préconsultation, qui permet aux députés de faire les premières déclarations politiques officielles sur la proposition du corps électoral, l'initiative est formellement renvoyée à la commission législative du Grand Conseil. Celle-ci doit déposer un rapport sur la validité de l'initiative au bureau du Grand Conseil afin qu'il soit porté à l'ordre du jour de la prochaine session utile du parlement (art. 120, al. 1 LRGC). A noter que le 6 juin 2006, un projet de loi a été déposé afin de supprimer le débat de préconsultation et de permettre le renvoi direct du rapport du Conseil d'Etat à la commission législative[1858]. La majorité de la Commission des droits politiques préconise l'acceptation de ce projet, qui est pendant devant le Grand Conseil[1859].

1115. Le Grand Conseil doit alors statuer sur la validité de l'initiative (art. 66 Cst/GE et art. 120 LRGC). Sa décision, qui doit être publiée (art. 120, al. 6 LRGC) sans retard dans la Feuille d'avis officielle (art. 5, al. 1 de la loi sur la publication et la promulgation), peut consister en une déclaration de validité, de validité partielle, de nullité ou de scission (art. 66 Cst/GE et art. 120 LRGC). Une fois arrêtée, la décision du Grand Conseil ne peut plus être modifiée (art. 120, al. 6 LRGC)[1860].

1858 PL 9869 du 6 juin 2006. Ce projet de loi n'est pas encore publié au MGC, mais est disponible sur *www.ge.ch/grandconseil/data/texte/PL09869.pdf*.

1859 Rapport de majorité du 26 septembre 2006. Ce rapport n'est pas encore publié au MGC, mais est disponible sur *www.ge.ch/grandconseil/data/texte/PL09869A.pdf*. Cet objet devrait être traité lors de la session du Grand Conseil du mois de novembre 2006.

1860 Voir toutefois *infra* n° 1403 ss.

2. En matière municipale

1116. L'examen de la validité d'une initiative municipale s'opère au moyen d'une procédure similaire, prévue aux articles 36A ss LAC. L'initiative doit être portée à l'ordre du jour du Conseil municipal avec un rapport du Conseil administratif ou du Maire (art. 36A LAC). A teneur de la loi, le Conseil municipal doit alors statuer sur la validité de l'initiative (art. 36B, al. 1 LAC) en adoptant une délibération (art. 30, al. 1, let. y LAC) non soumise au référendum (art. 29, al. 2 LAC). Celle-ci doit être affichée et ne peut plus être modifiée (art. 36B, al. 6 LAC). Comme le Grand Conseil, le Conseil municipal peut scinder une initiative, la déclarer valide, nulle, ou partiellement valide (art. 68C Cst/GE et art. 36B LAC).

1117. En pratique, suite au rapport de l'exécutif municipal, l'initiative est renvoyée à une commission du Conseil municipal qui examine sa validité et qui dépose un rapport à l'attention du plénum. Cette procédure est parfois prévue par le règlement du Conseil municipal[1861].

1118. Les communes sont tenues d'adopter un règlement complétant les articles 36A ss LAC. En effet, la décision sur la validité de l'initiative est adoptée au moyen d'une délibération (art. 30, al. 1, let. y LAC). Partant, l'article 17 LAC impose à la commune de disposer d'un règlement sur les détails procéduraux. Si une telle règlementation communale spécifique aux initiatives municipales fait défaut – comme c'est souvent le cas[1862] –, il convient d'appliquer par analogie les dispositions ordinaires sur la procédure de délibération qui existent dans tous les règlements communaux des Conseils municipaux.

II. Les délais de traitement

1119. Durant de nombreuses années, les délais de traitement des initiatives genevoises ont été très longs. Il n'était pas rare de voir cinq ou dix ans s'écouler entre le lancement d'une initiative et le vote du corps électoral. Le droit cantonal prévoyait certes un délai d'un an pour le traitement des initiatives,

1861 Voir par exemple les art. 63 ss du règlement du Conseil municipal de la Ville de Genève du 20 avril 2005 (LC 21 111).

1862 Voir par exemple, pour des communes qui ont connu une initiative municipale, le règlement du Conseil municipal de la Commune d'Anières du 19 avril 2005 (LC 02 111), le règlement du Conseil municipal de la Ville de Carouge du 19 mars 1992 (LC 08 111), le règlement du Conseil municipal de la Commune de Troinex du 24 novembre 1997(LC 41 111). Parfois, le droit communal se limite à un renvoi général à la législation cantonale. Voir par exemple l'art. 44 du règlement de la Commune de Bernex du 24 février 2004 (LC 07 111).

mais le Tribunal fédéral avait jugé qu'il s'agissait d'un délai d'ordre, sans effet péremptoire[1863].

1120. Lors de la réforme du droit d'initiative en 1993, des délais de traitement stricts ont été introduits. Le but était d'accélérer le processus d'examen des initiatives: «Pour ce faire, les délais imposés au Grand Conseil doivent être assortis de sanctions (passage au stade suivant de la procédure; soumission ‹automatique› au peuple, chaque fois que cela est possible.»[1864].

A. Généralités

1121. A teneur de l'article 67A, alinéa 1 Cst/GE, la loi règle les modalités de la procédure relative à l'initiative cantonale de manière à respecter les délais suivants, dès la constatation de son aboutissement:

a) 9 mois au plus pour décider de son invalidation éventuelle;
b) 18 mois au plus pour statuer sur sa prise en considération;
c) 30 mois au plus pour l'ensemble de la procédure d'examen si le Grand Conseil a approuvé une initiative non formulée ou décidé d'opposer un contreprojet à une initiative.

1122. Ces délais sont impératifs et, en cas de recours au Tribunal fédéral, ils sont suspendus jusqu'à droit jugé (art. 67A, al. 2 Cst/GE).

1123. Selon l'article 119A LRGC, dès que le bureau du Grand Conseil a reçu un rapport du Conseil d'Etat sur la validité et la prise en considération de l'initiative, mais au plus tard avant l'échéance d'un délai de trois mois suivant la constatation de l'aboutissement de l'initiative, cette dernière est portée à l'ordre du jour de la prochaine session utile du parlement.

1124. Enfin, l'article 120, alinéa 1 LRGC prévoit que le rapport de la commission législative sur la validité de l'initiative doit être porté à l'ordre du jour de la prochaine session utile du Grand Conseil après sa réception par le bureau, mais qu'il doit être examiné au plus tard neuf mois après la constatation de l'aboutissement de l'initiative.

1125. Ces différents délais fixés par la Constitution ou la loi sont des délais maximaux[1865]. Rien n'empêche les autorités de traiter une initiative plus rapidement.

1863 Arrêt TF du 8 février 1995 dans les causes 1P.535/1994 et 1P.5/1995, *S. et consorts*; Arrêt TF du 12 octobre 1993 dans la cause 1P.173/1993, *Martin et Bouchard*; ATF 100/1974 Ia 53, consid. 5, *Comité d'initiative pour l'interdiction de la chasse dans le canton de Genève*.

1864 MGC 1992 V 5020, p. 5031, M. Lachat, rapporteur.

1865 MGC 1992 V 5020, p. 5043-5044, M. Lachat, rapporteur; Martin (1999) p. 6967.

1126. Selon la lettre des articles 67A et 68E Cst/GE, 119A et 120 LRGC ainsi que 36A et 36B LAC, les délais courent *dès la constatation de l'aboutissement* de l'initiative par le Conseil d'Etat qui est publiée dans la Feuille d'avis officielle, soit *a priori* depuis le jour de la publication. D'après Martin, le *dies a quo* – soit le point de départ – de ce délai est le lendemain du jour où l'arrêté du Conseil d'Etat est publié. Il s'agirait d'une règle générale applicable faute de disposition légale contraire[1866].

1127. Lorsqu'un délai est exprimé en mois, il expire le jour qui correspond par son quantième à celui de la notification de la décision, respectivement de sa publication. Si le délai venait à échéance le jour qui correspond par son quantième au lendemain de la notification ou de la publication, il se trouverait sans raison prolongé d'un jour[1867]. Cela signifie que les délais fixés par la Constitution et la loi pour le traitement d'une initiative expirent, dans le dernier mois, le jour qui, par son quantième, correspond au jour de la publication de l'arrêté du Conseil d'Etat.

1128. Pour prendre un exemple pratique, l'arrêté du Conseil d'Etat qui constate l'aboutissement de l'initiative « Pour l'interdiction des races de chiens d'attaque et autres chiens dangereux » (IN 137) a été publié le 15 septembre 2006 dans la Feuille d'avis officielle[1868]. Le délai de neuf mois dont dispose le Grand Conseil pour statuer sur sa validité est ainsi arrivé à échéance le 15 juin 2007.

1129. Dans ce chapitre, nous allons nous limiter à examiner les délais de traitement applicables jusqu'à la déclaration du Grand Conseil, respectivement du Conseil municipal, sur la validité de l'initiative. Les délais concernant l'examen de la prise en considération de l'initiative seront examinés dans le chapitre suivant, lors de l'analyse du traitement d'une initiative[1869].

B. Le délai applicable au dépôt du rapport du Conseil d'Etat

1130. Le Grand Conseil dispose d'un délai maximum de trois mois afin de porter l'initiative à son ordre du jour (art. 119A Cst/GE). Il doit y procéder dès la réception du rapport du Conseil d'Etat (art. 119A Cst/GE). Contrairement à l'opinion d'Hottelier[1870], le Conseil d'Etat ne dispose pas d'un délai de

1866 Martin (1999) p. 6964.

1867 ATF 125/1999 V 37, consid. 4.a, *D.* ; SJ 1999 I 119, *E. société d'assurances* (TA, 27.01.1998).

1868 FAO du 15 septembre 2006, p. 3.

1869 Voir *infra* n° 1298 ss.

1870 Hottelier (1996) p. 17.

trois mois pour adopter son rapport. Celui-ci doit être déposé avant l'inscription de l'initiative à l'ordre de jour du Grand Conseil, qui doit intervenir dans un délai de trois mois au maximum. Partant, le rapport du Conseil d'Etat doit être remis au Grand Conseil dans un délai inférieur à trois mois. En pratique, il est déposé quinze jours à trois semaines avant l'échéance de ce délai.

1131. Il s'agit d'un délai d'ordre[1871]. Certes, dans les travaux préparatoires, il est indiqué que si le Conseil d'Etat ne met pas ce délai à profit pour rédiger son rapport, il est présumé y renoncer[1872]. Contrairement aux autres délais fixés en matière de droit d'initiative, ni la Constitution, ni la loi ne prévoient une quelconque sanction en cas d'inobservation de ce délai. Il faut dès lors considérer que l'exécutif conserve la faculté de présenter des observations sur la validité et la prise en considération d'une initiative après l'écoulement de ce délai[1873].

C. Le délai applicable à l'inscription de l'initiative à l'ordre du jour du Grand Conseil

1132. Au plus tard trois mois après la publication de l'arrêté qui constate son aboutissement, l'initiative doit être portée à l'ordre du jour du Grand Conseil (art. 119A LRGC). Aucune sanction n'est prévue en cas de violation de ce délai, ce qui n'est guère nécessaire. Si l'initiative n'est pas portée suffisamment tôt à l'ordre du jour du Grand Conseil, celui-ci disposera d'un délai plus court pour statuer sur la validité de l'initiative. Le Grand Conseil va donc généralement respecter ce délai d'ordre de trois mois afin d'être en mesure de se conformer au délai strict de neuf mois.

D. Le délai applicable à la décision sur la validité

1133. Le Grand Conseil dispose de neuf mois, au plus, dès la publication de l'arrêté constatant l'aboutissement de l'initiative afin de se prononcer sur sa validité (art. 67A, al. 1, let. a Cst/GE et art. 120, al. 1 LRGC). La décision sur la validité d'une initiative doit ainsi faire l'objet d'un vote et d'une publication dans un délai de neuf mois[1874].

1134. Il s'agit d'un délai impératif (art. 67A, al. 2 Cst/GE). L'absence de déclaration du Grand Conseil dans le délai prescrit vaut décision déclarant l'initia-

1871 Hottelier (1996) P. 17-19.

1872 MGC 1992 V 5020, p. 5051, M. Lachat, rapporteur.

1873 Hottelier (1996) p. 18-19.

1874 Hottelier (1996) p. 19-20.

tive entièrement valide (art. 120, al. 5 LRGC). L'écoulement du délai contraint les services du Grand Conseil à publier l'absence de décision et la conséquence en découlant – la recevabilité totale de l'initiative – dans la Feuille d'avis officielle (art. 5, al. 2 de la loi sur la publication et la promulgation)[1875].

1135. A ce jour, ce délai impératif de neuf mois n'a posé un problème qu'à une seule reprise. Le 28 octobre 1996, un arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative « Genève, République de paix » (IN 109)[1876] a été publié dans la Feuille d'avis officielle. Le 27 juin 1997, le Grand Conseil a déclaré l'initiative totalement irrecevable[1877]. Le Tribunal fédéral a annulé cette déclaration au motif que cette décision ne comportait aucune motivation et que la réponse fournie au recours par le Conseil d'Etat, en lieu et place du Grand Conseil, n'était pas valable[1878]. Il a jugé qu'il appartenait au Grand Conseil de statuer, soit en apportant une motivation appropriée à sa décision, soit en s'assurant qu'un éventuel recours puisse se fonder sur une motivation unique engageant le canton[1879].

1136. Le 23 avril 1998, des experts ont exposé que cet arrêt n'avait pas mis fin à la suspension des délais découlant de l'article 67A, alinéa 2 Cst/GE et que le Grand Conseil disposait de six mois pour statuer une nouvelle fois sur la validité de l'initiative[1880]. Le même jour, le bureau du Grand Conseil a cependant estimé que l'initiative était entièrement valable, faute de décision sur sa validité dans le délai impératif de neuf mois[1881]. Le Tribunal fédéral a alors été saisi d'un second recours contre cette décision du bureau du Grand Conseil.

1137. Le 26 juin 1998, le Grand Conseil a annulé la décision de son bureau du 23 avril 1998 et a déclaré l'initiative entièrement recevable[1882]. Il a estimé que c'était par erreur que le délai de neuf mois avait été considéré comme écoulé. Le deuxième recours au Tribunal fédéral a alors été déclaré sans objet. Un troisième recours, concernant le fond de l'initiative, a cependant été déposé. Il a été partiellement admis et deux dispositions du texte proposé ont été invalidées[1883].

1875 Cette publication va ouvrir la voie du recours auprès du Tribunal fédéral. Voir *infra* n° 1486.

1876 ROLG 1996 p. 188.

1877 MGC 1997 VI 5802.

1878 Arrêt TF du 12 février 1998 dans la cause 1P.466/1997, *Comité d'initiative « Genève, République de Paix » et consorts*.

1879 Arrêt TF du 12 février 1998 dans la cause 1P.466/1997, consid. 3, *Comité d'initiative « Genève, République de Paix » et consorts*.

1880 Manfrini / Wisard (1998).

1881 MGC 1998 II 1696.

1882 MGC 1998 V 4293.

1883 ATF 125/1999 I 227, *G.*

1138. Le traitement de l'initiative précitée démontre qu'il convient d'examiner avec soin la portée de l'article 67A, alinéa 2 *in fine* Cst/GE, qui prévoit que les délais dont dispose le Grand Conseil pour traiter une initiative sont suspendus jusqu'à droit jugé en cas de recours au Tribunal fédéral.

1139. Il faut en outre relever que la décision du Grand Conseil du 26 juin 1998 annulant celle du 23 avril 1998 était contraire au droit, dans la mesure où lorsque sa décision est publiée, elle ne peut plus être modifiée (art. 120, al. 6 LRGC).

E. La suspension des délais en cas de recours

1140. Lorsqu'il a adopté l'article 67A Cst/GE, le constituant entendait contraindre le Grand Conseil à traiter rapidement les initiatives. L'article 67A, alinéa 2 Cst/GE prévoit que ces délais de traitement sont impératifs et qu'ils sont suspendus jusqu'à droit jugé en cas de recours au Tribunal fédéral. Cette suspension court jusqu'à l'issue de la procédure devant le Tribunal fédéral, à savoir jusqu'à la notification de l'arrêt intégral[1884].

1141. Des experts ont considéré que le droit genevois ne prévoyait pas l'hypothèse où le Tribunal fédéral annule une décision du Grand Conseil et lui renvoie pour nouvelle décision sur le fond. Ils ont conclu à l'existence d'une lacune et préconisé d'accorder un nouveau délai de six mois au Grand Conseil pour que celui-ci prenne une nouvelle décision[1885].

1142. Deux hypothèses doivent être distinguées. Si le Grand Conseil s'est prononcé sur la validité *avant* l'échéance du délai de neuf mois, il doit prendre une nouvelle décision dans le délai – suspendu durant la procédure de recours (art. 67, al. 2 Cst/GE) – qui lui reste à disposition. Si le Grand Conseil s'est prononcé à l'échéance du délai de neuf mois – comme cela est généralement le cas en pratique –, il doit examiner l'initiative qui lui est renvoyée par le Tribunal fédéral lors de sa prochaine session utile. S'il n'y procède pas et n'adopte pas de déclaration sur sa validité, il admet alors la recevabilité totale de l'initiative (art. 120, al. 5 LRGC).

1143. Lorsque le Tribunal fédéral statue sur une question de procédure et renvoie le dossier aux autorités cantonales, le Grand Conseil a déjà examiné l'initiative. Il dispose notamment d'un rapport de sa commission législative sur la validité de la proposition. Il faut dès lors considérer que dès réception des considérants de l'arrêt du Tribunal fédéral, le Grand Conseil est en mesure d'examiner la validité de l'initiative.

1884 Martin (1999) p. 6965; Hottelier (1996) p. 24.

1885 Manfrini / Wisard.

1144. Une telle interprétation permet au Grand Conseil de respecter l'arrêt du Tribunal fédéral et le but de la législation genevoise, qui est de limiter les délais de traitement des initiatives, en particulier lors des débats sur leur validité[1886].

1145. Cette solution est préférable à celle préconisée par certains experts, qui accordent une trop grande marge de manœuvre au Grand Conseil, qui a déjà eu l'occasion d'étudier l'initiative de manière approfondie.

F. Les délais applicables au traitement d'une initiative municipale

1146. Le traitement d'une initiative municipale est soumis aux mêmes règles que l'initiative cantonale (art. 68E Cst/GE ; art. 36A et 36B LAC). Les développements qui précèdent sont donc applicables *mutatis mutandis* au traitement de la validité d'une initiative municipale.

1147. Il faut néanmoins relever que l'article 68E, alinéa 2 Cst/GE prévoit que les délais sont suspendus en cas de recours au Tribunal fédéral. Or, la contestation d'une décision du Conseil municipal qui a statué sur la validité d'une initiative municipale est portée devant le Tribunal administratif, le Tribunal fédéral n'intervenant qu'en seconde instance[1887].

1148. Une fois de plus, une disposition rédigée pour l'initiative cantonale a été transposée en matière municipale sans examen des spécificités de la réglementation applicable au plan communal[1888]. L'absence de prise en considération de la voie de droit cantonale doit être considérée comme une lacune. La systématique des voies de droit impose de la combler et de considérer qu'en matière municipale les délais de traitement sont suspendus jusqu'à droit jugé par le Tribunal administratif et le Tribunal fédéral.

1149. En revanche, une éventuelle intervention du Conseil d'Etat – à titre d'autorité de surveillance[1889] – n'implique pas une suspension des délais de traitement de l'initiative. Le Conseil d'Etat intervient en effet d'office ou sur plainte. Une procédure devant l'autorité de surveillance n'est donc pas concernée par la suspension prévue par l'article 68E, alinéa 2 Cst/GE, car elle ne concerne pas un *recours* au sens de cette disposition.

1886 MGC 1992 V 5020, p. 5031, M. Lachat, rapporteur.

1887 Voir *infra* n° 1439 ss. A noter qu'avant le 1er janvier 2000, la contestation d'une décision sur la validité d'une initiative municipale était portée – par recours – devant le Conseil d'Etat, puis devant le Tribunal fédéral.

1888 MGC 1992 V 5020, p. 5048, M. Lachat, rapporteur : « Il s'agit de la copie conforme au niveau municipal de l'article 67A constitution. »

1889 Voir *infra* n° 1412 ss.

III. La décision sur la validité

A. Les éléments formels de la décision sur la validité

1150. Ni la Constitution, ni la loi ne prévoient de règles précises sur la procédure qui doit être suivie par le Grand Conseil ou le Conseil municipal lors de l'adoption de la déclaration sur la validité de l'initiative.

1151. En application des articles 66 Cst/GE et 4 aCst. (29, al. 2 Cst.), le Tribunal fédéral a jugé que cette déclaration devait être motivée[1890]. Il a toutefois estimé que la publication de la déclaration du Grand Conseil sans motivation dans la Feuille d'avis officielle était une pratique admissible[1891], la motivation devant alors découler des débats du Grand Conseil reproduits dans le mémorial[1892]. Elle peut également ressortir de la réponse du Grand Conseil au recours interjeté devant le Tribunal fédéral, sans que ce dernier n'examine si elle correspond aux débats qui se sont effectivement tenus[1893]. Ces principes sont également applicables au niveau municipal[1894].

1152. La nature juridique de cette déclaration n'a pas été tranchée par le Tribunal fédéral[1895]. Il a en outre jugé que les initiants n'avaient pas le droit d'être entendu avant son prononcé[1896], étant précisé que la doctrine est d'un avis contraire[1897].

1890 MGC 1999 VIII 6969, consid. 2.b, *G.* (TF, 21.04.1999), consid. non publié à l'ATF 125/1999 I 227, *G.*; Arrêt TF du 12 février 1998 dans la cause 1P.466/1997, consid. 2.b, *Comité d'initiative« Genève, République de Paix» et consorts*.

1891 ATF 130/2004 I 185, consid. 1.3.2 (consid. non publié aux ATF), *ASLOCA, Association genevoise de défense des locataires et consorts*; Arrêt TF du 12 février 1998 dans la cause 1P.466/1997, consid. 2.c, *Comité d'initiative « Genève, République de Paix» et consorts*.

1892 Arrêt TF du 12 février 1998 dans la cause 1P.466/1997, consid. 2.c, *Comité d'initiative « Genève, République de Paix» et consorts*. Rien n'empêche toutefois le Grand Conseil de renvoyer à la motivation contenue dans le rapport de sa commission législative. Voir MGC 1999 VIII 6969, consid. 2.b *in fine*, *G.* (TF, 21.04.1999), consid. non publié à l'ATF 125/1999 I 227, *G.*

1893 ATF 130/2004 I 185, consid. 1.3 (consid. non publié aux ATF), *ASLOCA, Association genevoise de défense des locataires et consorts*. Voir aussi MGC 1999 VIII 6969, consid. 2.b, *G.* (TF, 21.04.1999), consid. non publié à l'ATF 125/1999 I 227, *G.*; Arrêt TF du 12 février 1998 dans la cause 1P.466/1997, consid. 2.d, *Comité d'initiative « Genève, République de Paix» et consorts*. Voir aussi SJ 2001 237, consid. 2 (non publié à la SJ), *Roald Quaglia et consorts* (TF, 26.01.2001) où les initiants se sont plaints de l'absence de motivation de la déclaration du Grand Conseil publiée dans la FAO et où le Tribunal fédéral a ordonné un second échange d'écritures.

1894 ACE du 29 juillet 1998 dans la cause *Comitié d'initiative « Sauvons nos parcs» et consorts*, consid. 5 (rés. *in*: SJ 1999 II 273, 290 nos 74 et 75).

1895 ATF 123/1997 I 63, consid. 2.c, *Charles Beer et consorts*.

1896 ATF 123/1997 I 63, consid. 2.d, *Charles Beer et consorts*. Voir aussi l'ATF 121/1995 I 334, consid. 1.c, *Grünes Bündnis und Louis Schelbert* où le Tribunal fédéral n'a pas examinée le grief de la violation du droit d'être entendu des initiants au motif qu'il n'était pas suffisamment motivé et l'ATF 100/1974 Ia 386, consid. 3, *Lechleiter und Leiser* où le Tribunal fédéral a laissé la question ouverte.

1897 Albertini (2000) p. 183; Hangartner/Kley (2000) no 2146 (qui ne citent toutefois pas l'ATF 123/1997 I 63, consid. 2.d, *Charles Beer et consorts* qui l'exclut); Auer (1987) no 108; Ferrari

1153. Le Tribunal administratif ne s'est pas non plus prononcé sur la nature de la déclaration sur la validité d'une initiative municipale[1898]. Il l'a cependant implicitement considérée comme une décision, car le recours au Tribunal administratif aurait été irrecevable pour un acte d'une autre nature (art. 85 LAC *cum* art. 56A LOJ).

1154. Afin de déterminer la portée de l'obligation de motivation et d'examiner le bien fondé de la jurisprudence du Tribunal fédéral qui exclut un droit d'être entendu des initiants (2.), il convient préalablement d'examiner la nature juridique de la déclaration du Grand Conseil ou du Conseil municipal lorsqu'ils statuent sur la validité d'une initiative (1.).

1. La nature juridique

1155. La nature juridique de la déclaration sur la validité adoptée par l'autorité législative n'est fixée ni dans la Constitution ni dans la loi. Le Tribunal fédéral a jugé que cette déclaration précédait la procédure législative proprement dite sans être un acte de législation[1899]. Il renoncé à déterminer s'il s'agit d'une décision générale, dont les destinataires spécifiques seraient les auteurs de l'initiative, ou d'une décision individuelle, dont tous les intéressés – initiants et signataires de l'initiative – pourraient être identifiés[1900].

1156. Selon les rares auteurs qui se sont prononcés sur la question, il s'agit d'une décision générale, car elle concerne un nombre indéterminé de personnes, mais ne vise qu'un cas particulier[1901], voire même d'une décision individuelle et concrète[1902]. C'est le lieu de rappeler qu'une décision générale est un acte dont les destinataires sont en nombre indéterminé, mais dans une situation concrète ; elle porte sur un objet déterminé, à raison duquel sont fixés les droits ou obligations d'un nombre inconnu de destinataires[1903].

(1982) p. 37 ; Kölz (1982) p. 30. Il existe également de la jurisprudence cantonale qui admet un droit d'être entendu des initiants. Voir JAB 1982 90. Voir aussi RJJ 1998 129, consid. 2 (Cour constitutionnelle/JU, 12.11.1997). Il faut toutefois mentionner que, dans ce dernier cas, le droit d'être entendu était explicitement consacré par le droit cantonal.

1898 ATA du 8 octobre 2002 dans la cause A/426/2002-CM, *Banderet* (ATA/591/2002).

1899 ATF 123/1997 I 63, consid. 2.a, *Charles Beer et consorts* ; ATF 100/1974 Ia 386, consid. 3, *Lechleiter und Leiser*. Pour une analyse approfondie, voir Ferrari (1982) p. 70 ss.

1900 ATF 123/1997 I 63, consid. 2.c, *Charles Beer et consorts*.

1901 Auer (1987) n° 108 ; Ferrari (1982) p. 74-75.

1902 Tanquerel (2000) p. 482.

1903 ATF 126/2000 III 300, consid. 1.a, *Ruth Gonseth* ; ATF 125/1999 I 313, consid. 2.a, *Bernischer Lehrerinnen- und Lehrerverein* ; ATF 119/1993 Ia 141, consid. 5.c.cc, *Dr. Barbara Hegner-von Stockar* ; ATF 101/1975 Ia 73, consid. 3.a, *Association nationale suisse pour le tourisme équestre* ; RDAF 2003 I 647, consid. 6.b.bb (Commission fédéral de recours en matière de marchés publics, 4.03.2003) ; Häfelin / Müller / Uhlmann (2006) n° 923 ; Tschannen / Zimmerli (2005) p. 222 ss ; Moor (2002) p. 173 ; Knapp (1991) n° 885. Pour une étude approfondie de la décision générale, voir Tobias Jaag, « Die Allgemeinverfügung im schweizerischen Recht », *ZBl* 1984 433.

1157. La déclaration sur la validité d'une initiative correspond à cette définition. Elle concerne un cas particulier dont le nombre de destinataires est indéterminé. Ceux-ci sont non seulement composés du comité d'initiative et des signataires de la proposition, mais également de tous les membres du corps électoral. Un citoyen non membre du comité d'initiative, ou qui n'a pas signé la proposition, pourrait se plaindre du traitement réservé à une initiative. Que cela soit pour contester une invalidation ou une absence d'invalidation.

2. *Les éléments procéduraux*

1158. Les conditions de forme applicables aux décisions générales font l'objet d'une controverse doctrinale. Pour certains auteurs, les décisions générales doivent être traitées selon un régime particulier s'inspirant de celui applicable aux normes[1904]. Pour d'autres, il s'agit d'un régime qui s'inspire de celui applicable aux décisions[1905]. Les décisions générales ont toutefois un caractère mixte. Ainsi, s'agissant des éléments qui peuvent être pertinents en matière de droit d'initiative, il faut relever qu'elles doivent généralement être publiées[1906] et que le droit d'être entendu est exclu, sauf si certaines personnes sont davantage touchées que le reste des destinataires de ces décisions[1907].

1159. Reste à examiner quelle est la portée de ces différentes qualifications et définitions dans la procédure qui aboutit à l'adoption d'une décision sur la validité d'une initiative.

a) Le droit d'être entendu des initiants

1160. Le droit genevois ne garantit pas spécialement le droit d'être entendu des initiants, contrairement au canton du Jura par exemple[1908]. Nous avons toutefois vu que, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'article 29, alinéa 2 Cst. garantissait le droit d'être entendu aux personnes davantage touchées que les autres destinataires par une décision générale. Les initiants, représentés par le comité d'initiative ou par les personnes habilitées à la retirer, devraient ainsi bénéficier du droit d'être entendus[1909]. Le traitement d'une

1904 Moor (2002) p. 174; Bovay (2000) p. 257; Knapp (1991) n° 885.

1905 Auer / Malinverni / Hottelier (2006) n° 1742; Häfelin / Müller / Uhlmann (2006) n° 925; Tschannen / Zimmerli (2005) p. 259. Voir aussi Kölz / Hänner (1998) p. 178.

1906 Häfelin / Müller / Uhlmann (2006) n° 925; Tschannen / Zimmerli (2005) p. 260; Moor (2002) p. 174; Bovay (2000) p. 257; Knapp (1991) n° 885.

1907 ATF 121/1995 I 230, consid. 2.c, *Ärztekollegium Klinik Liebfrauenhof et consorts*; ATF 119/1993 Ia 141, consid. 5.c.cc, *Dr. Barbara Hegner-von Stockar*.

1908 Art. 89, al. 2 de la loi sur les droits politiques du 26 octobre 1978 (RS/JU 161.1). Voir RJJ 1998 129, consid. 2 (Cour constitutionnelle/JU, 12.11.1997).

1909 Dans ce sens, Albertini (2000) p. 183; Hangartner / Kley (2000) n° 2146 (qui ne citent toutefois pas l'ATF 123/1997 I 63, consid. 2.d, *Charles Beer et consorts* qui l'exclut); Auer (1987) n° 108;

proposition qu'ils ont lancée et soutenue les intéresse particulièrement. Ils ont investi des moyens parfois considérables pour faire aboutir leur initiative. Nous avons par ailleurs vu qu'une initiative était une proposition d'une fraction du peuple au peuple[1910]. Partant, la fraction du corps électoral qui provoque et soutient une initiative est plus particulièrement touchée que le reste du peuple[1911].

1161. Dans un arrêt genevois, le Tribunal fédéral a toutefois exclut une obligation d'entendre les initiants[1912]. Il a justifié l'absence de droit d'être entendu au moyen de quatre arguments. Premièrement, la décision sur la validité ne concerne pas des éléments factuels qui exigeraient une administration des preuves ou une appréciation des faits. Deuxièmement, la liberté d'appréciation dont bénéficie le parlement pour prendre certaines décisions – notamment en cas de scission d'une initiative – n'impose pas un droit d'être entendu pour les initiants, car cette autorité est composée de différentes sensibilités politiques qui permettent à tous les éléments importants d'être invoqués. Troisièmement, les initiants disposent de moyens indirects – en s'adressant aux représentants des partis qui soutiennent leur initiative – afin de faire valoir leur droit. Quatrièmement, la décision du Grand Conseil peut être portée devant le Tribunal fédéral qui pourra librement examiner les griefs invoqués[1913].

1162. Les trois derniers arguments du Tribunal fédéral ne sont pas convaincants. D'une part, ils contraignent les initiants à saisir un tribunal afin de pouvoir exposer leur appréciation juridique. D'autre part, ils limitent leur droit en raison de la composition de l'autorité et des moyens informels dont les initiants pourraient disposer. Ces éléments ne permettent pas d'exclure le droit d'être entendu. Ils supposent que des milieux proches des initiants soient représentés au parlement alors qu'il n'existe aucune assurance que cela soit le cas. Rien ne garantit que tous les arguments pertinents soient ainsi examinés[1914]. L'existence ou l'absence de droit d'être entendu ne doivent en outre pas dépendre de l'auteur de la décision, mais de son objet[1915].

Kölz (1982) p. 30. Il existe également de la jurisprudence cantonale qui admet un droit d'être entendu des initiants (JAB 1982 90).

1910 Voir *supra* n° 22.

1911 Kölz (1982) p. 30.

1912 ATF 123/1997 I 63, consid. 2, *Charles Beer et consorts*.

1913 ATF 123/1997 I 63, consid. 2.d, *Charles Beer et consorts*.

1914 Albertini (2000) p. 183.

1915 ATF 129/2003 I 232, consid. 3.2, *Schweizerische Volkspartei der Stadt Zürich (SVP), Meier und Tuena*; Moor (2002) p. 279. Voir également Jörg Paul Müller, *Grundrechte in der Schweiz*, Berne, 1999, 3e éd., p. 514 qui critique explicitement l'ATF 123/1997 I 63, consid. 2.d, *Charles Beer et consorts* sur ce point.

1163. En revanche, l'argument sur l'examen exclusivement juridique auquel doit procéder l'autorité avant de se prononcer sur la validité d'une initiative est un élément central. Selon la jurisprudence, le droit d'être entendu porte avant tout sur des questions de fait[1916], mais les parties doivent être entendues sur les questions de droit lorsque l'autorité concernée entend se fonder sur des normes légales dont la prise en compte ne pouvait pas être raisonnablement prévue par les parties, lorsque la situation juridique a changé ou lorsqu'il existe un pouvoir d'appréciation particulièrement large[1917]. La déclaration sur la validité d'une initiative ne semble pas nécessairement concerner l'une de ces trois hypothèses.

1164. La décision sur la validité d'une initiative est cependant un cas particulier qui justifie l'existence d'un droit d'être entendu. D'une part, l'autorité bénéficie d'une certaine liberté d'appréciation lors d'une éventuelle invalidation partielle ou d'une scission d'une initiative. D'autre part, les initiatives posent souvent des questions juridiques complexes – et nouvelles – où le respect du droit d'être entendu des initiants peut permettre d'aboutir à la solution juridique la plus respectueuse des droits politiques[1918].

1165. Le droit d'être entendu des initiants n'implique pas impérativement une audition. Sauf disposition légale contraire, le droit d'être entendu ne comprend en effet pas un tel droit[1919]. La faculté de déposer une prise de position circonstanciée suite au rapport du Conseil d'Etat est suffisante. Par contre, si la commission législative examine des éléments qui ne figurent pas dans ce rapport ou mandate un expert qui aboutit à des conclusions nouvelles, les initiants devraient être interpellés et pouvoir se prononcer sur ces arguments.

1166. Il n'est pas nécessaire que la prise de position des initiants soit communiquée intégralement à tous les membres de l'organe délibérant[1920]. Il suffit que celle-ci soit portée à leur connaissance de manière résumée et que les députés (ou les conseillers municipaux) puissent, sur demande, avoir connaissance de l'intégralité de la prise de position[1921]. Si les initiants ont été entendus

---

1916 RDAF 2005 I 352, consid. 2, *P. SA* (TF, 8.08.2003); ATF 129/2003 II 497, consid. 2.2, *Entreprises électriques fribourgeoises (EEF)*.

1917 RDAF 2005 I 352, consid. 2, *P. SA* (TF, 8.08.2003); ATF 129/2003 II 497, consid. 2.2, *Entreprises électriques fribourgeoises (EEF)*; ATF 127/2001 V 431, consid. 2.b.cc, *Mineral- und Heilbad X AG*. Voir également ATF 130/2004 III 35, *A.* (relations entre le principe *iura novit curia* et le droit d'être entendu lorsqu'un tribunal arbitral se fonde sur une règle qu'aucune partie n'a discuté ou n'a trouvé pertinente). Pour une étude exhaustive sur le sujet, voir Albertini (2000) p. 269 ss.

1918 Voir Kölz (1982) p. 30.

1919 RDAF 2005 I 55, *A.* (TF, 2.11.2004); ATF 127/2001 V 494, consid. 1.b, *H.*; ATF 125/1999 I 209, consid. 9.b, *JC Decaux Mobilier Urbain Genève SA et Decaux SA*.

1920 RDAF 1992 51, consid. 2.c, *M.F.* (TF, 22.05.1991).

1921 RDAF 1992 51, consid. 2.c, *M.F.* (TF, 22.05.1991).

oralement par la commission législative – comme c'est généralement le cas en pratique[1922] –, un procès-verbal résumant leur position sera suffisant.

b) Un droit d'être entendu pour des opposants ?

1167. Il convient également de déterminer si le droit d'être entendu doit également être garanti aux éventuels opposants à l'initiative, qui pourraient vouloir présenter des arguments juridiques destinés à la combattre.

1168. Tel n'est pas le cas. Les opposants à une initiative ne sont généralement pas particulièrement touchés par la décision qui doit être prise. Ils défendent un intérêt général – ne pas soumettre au corps électoral une initiative contraire au droit – qui ne justifie pas une obligation de les entendre. Il faut néanmoins mentionner qu'en pratique, la commission législative entend parfois des représentants de groupements politiques qui ont fait part de leur doute sur la validité d'une initiative[1923].

1169. Seul un cas exceptionnel pourrait justifier le respect du droit d'être entendu d'un tiers particulièrement touché par la décision à prendre. Cela pourrait notamment être le cas d'une initiative administrative qui met en cause les intérêts d'un particulier, dont la recevabilité est délicate[1924].

c) La motivation de la décision sur la validité

1170. Comme toutes les décisions, une décision générale doit être motivée (art. 29, al. 2 Cst). L'exigence de motivation a notamment pour but de permettre aux intéressés de savoir pour quelles raisons une décision a été prise et pour quels motifs elle peut dès lors être contestée[1925]. Nous avons d'ailleurs vu précédemment que le Tribunal fédéral a admis que la décision du Grand Conseil devait être motivée[1926].

1171. Le Grand Conseil ou le Conseil municipal devraient adopter une certaine systématique lors du vote sur la validité d'une initiative afin de garantir aux recourants la possibilité de déterminer pour quels motifs une initiative a été (partiellement) invalidée ou scindée. Si l'autorité entend se prononcer

---

1922 Dans une pratique récente, la commission législative interpelle les initiants par courrier afin de les informer sur quels points ils seront interrogés leur permettant ainsi de préparer leur audition.

1923 Ainsi, pour les nombreuses initiatives qui concernent le domaine immobilier, le Rassemblement pour une politique sociale du logement (RPSL), respectivement l'Association de défense des locataires (ASLOCA), et la Chambre genevoise immobilière (CGI) sont fréquemment entendus.

1924 Voir *supra* n° 393 ss.

1925 ATF 129/2003 I 232, consid. 3.2, *Schweizerische Volkspartei der Stadt Zürich (SVP), Meier und Tuena* ; ATF 126/2000 I 97, consid. 2.a, *P.* ; Häfelin / Müller / Uhlmann (2006) n° 1706 ; Moor (2002) p. 301.

1926 Voir *supra* n° 1151.

dans le même sens que la commission qui a examiné la validité de l'initiative, elle peut se limiter à adopter les conclusions découlant du rapport de ladite commission[1927]. Par contre, si elle entend s'en écarter, elle devrait se prononcer explicitement – et donc séparément – sur chaque motif d'invalidation ou de scission.

1172. Seule une telle procédure de vote est conforme à l'obligation de motiver la décision sur la validité d'une initiative. Il faut relever qu'il s'agit d'une décision prise par un organe législatif qui n'adopte en principe pas de décisions administratives. Le risque de «politisation» des décisions est donc élevé. L'obligation de mettre au vote chaque motif d'invalidation permet de contraindre l'autorité à ne pas prendre une décision politique, mais d'examiner soigneusement les éléments juridiques. A noter que la durée qu'un tel examen peut prendre n'est pas un motif susceptible de justifier une invalidation en bloc d'une initiative[1928].

1173. Nous avons vu que selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, la motivation pouvait ressortir de la réponse du Grand Conseil au recours[1929]. Si cette solution est conforme au droit (art. 102, al. 3 LTF), elle peut sembler inopportune devant la répétition des problèmes juridiques qui existent pour les initiatives genevoises. En sus d'initiatives problématiques, le Grand Conseil fait souvent une confusion entre l'examen des conditions juridiques de recevabilité et le fond de l'initiative[1930]. L'obligation de pouvoir déterminer la motivation de la décision sur la validité avant le dépôt de la réponse au recours permettrait de contraindre l'autorité législative à traiter plus soigneusement l'examen de la validité juridique d'une initiative. Il pourrait dès lors être opportun de renvoyer systématiquement au Grand Conseil toutes les décisions insuffisamment motivées[1931].

d) La publication de la décision sur la validité

1174. La décision relative à la validité d'une initiative prise par le Grand Conseil doit être *publiée* sans retard dans la Feuille d'avis officielle (art. 120,

---

1927 Voir MGC 1999 VIII 6969, consid. 2.b *in fine*, *G.* (TF, 21.04.1999), consid. non publié à l'ATF 125/1999 I 227, *G.* Elle pourrait aussi renvoyer à la motivation contenue dans le rapport du Conseil d'Etat, voir ATF 111/1985 Ia 115, consid. 2.c, *Verein Basler Heimatschutz et consorts*.

1928 DE VRIES REILINGH (2000) p. 1135.

1929 Voir *supra* n° 1151. Il en va de même en matière municipale, voir ACE du 29 juillet 1998 dans la cause *Comitié d'initiative «Sauvons nos parcs» et consorts*, consid. 5.e (rés. *in*: SJ 1999 II 273, 290 n^{os} 74 et 75).

1930 DE VRIES REILINGH (2000) p. 1135.

1931 Voir par exemple JAAC 69/2005 n° 28, p. 322 (CRA, 8.06.2004) où la Commission de recours en matière d'asile expose qu'il ne lui appartient pas de réparer une violation du droit d'être entendu lorsqu'elle entend inciter l'autorité à modifier sa pratique.

al. 6 LRGC ; art. 5, al. 1 de la loi sur la promulgation et la publication). La décision du Conseil municipal doit être *affichée* (art. 36B, al. 6 LAC). Cette décision doit ainsi être affichée publiquement au pilier communal, mais n'a pas à être publiée dans la Feuille d'avis officielle[1932]. Rappelons en outre que le Tribunal fédéral considère que la pratique consistant à publier une décision sans aucune motivation n'est pas critiquable[1933].

1175. Selon Auer, cette décision devrait être notifiée personnellement aux destinataires particulièrement touchés, notamment au comité d'initiative[1934]. Ce principe est au demeurant applicable pour toutes les décisions générales[1935]. En pratique, les initiants genevois ne se voient toutefois jamais notifier la décision du Grand Conseil ou du Conseil municipal.

1176. La publication ou l'affichage de la décision sur la validité de l'initiative doit impérativement indiquer la voie de droit ouverte afin de la contester. S'agissant de la validité des initiatives municipales, cette obligation découle de l'article 46, alinéa 1 LPA[1936]. Pour les initiatives cantonales, elle s'impose au Grand Conseil depuis le 1er janvier 2007 (art. 112, al. 1, let. d LTF).

B. Le contenu de la décision sur la validité

1177. Dans la majorité des cas, les conditions de validité d'une initiative sont respectées. La décision du Grand Conseil ou du Conseil municipal est simple, l'initiative est déclarée valide. Il arrive toutefois qu'une ou plusieurs conditions de validité ne soient pas remplies. Il convient alors de déterminer la sanction à appliquer. En droit genevois, elle peut être de trois ordres (art. 66 et 68C Cst/GE) : la nullité (invalidation), l'invalidation partielle et la scission.

1178. Dans un premier temps, nous allons exposer ces trois types de décisions susceptibles d'être prises par l'autorité législative (1.). Dans un deuxième temps, nous examinerons les sanctions applicables aux violations des conditions de validité qui ont été exposée dans le chapitre précédent (2.-9.).

1932 MGC 1992 V 5020, p. 5062, M. Lachat, rapporteur.

1933 ATF 130/2004 I 185, consid. 1.3.2 (consid. non publié aux ATF), *ASLOCA, Association genevoise de défense des locataires et consorts* ; Arrêt TF du 12 février 1998 dans la cause 1P.466/1997, consid. 2.c, *Comité d'initiative « Genève, République de Paix » et consorts*.

1934 Auer (1987) nº 108.

1935 Tschannen / Zimmerli (2005) p. 261.

1936 ACE du 29 juillet 1998 dans la cause *Comité d'initiative « Sauvons nos parcs » et consorts*, consid. 4 (rés. *in* : SJ 1999 II 273, 290 nos 74 et 75).

1. Généralités

a) La nullité (annulation, invalidation)

1179. Durant de nombreuses années, toute initiative qui était contraire à l'une des conditions de validité exposée était entièrement annulée. Depuis l'arrêt *Cristin*, rendu par le Tribunal fédéral en 1979 dans une affaire genevoise[1937], ce n'est plus le cas.

1180. A ce jour, la Constitution genevoise prévoit qu'une initiative qui ne respecte pas l'unité de la forme ou du genre est déclarée nulle (art. 66, al. 1 et art. 68C, al. 1 Cst/GE). Il en va de même pour une initiative qui viole l'unité de la matière ou qui est contraire au droit supérieur, lorsqu'il n'est pas envisageable de la scinder ou de l'invalider partiellement (art. 66, al. 2 et 3 et art. 68C, al. 2 et 3 Cst/GE).

1181. Formellement, la Constitution emploie la notion de *nullité*. Matériellement, il s'agit cependant d'une invalidation. En droit public, la notion de nullité est en effet réservée aux décisions frappées d'un vice particulièrement grave[1938]. L'acte est censé avoir été inexistant[1939]. Le cas d'une initiative populaire contraire au droit n'est pas un cas de nullité. Certes, elle ne peut être invalidée que si elle est frappée d'un vice d'une certaine gravité. Elle n'est toutefois pas censée n'avoir jamais existé et il conviendrait dès lors d'employer les termes d'invalidation ou d'annulation et non de nullité. La doctrine préconise d'ailleurs de ne pas faire de distinction entre la nullité et l'invalidation d'une initiative[1940].

b) La validité partielle

1182. Le principe de la validité partielle d'une initiative a été concrétisé dans l'arrêt *Cristin*[1941], où le Tribunal fédéral a exposé il y a maintenant plus de 25 ans:

> «Il convient de relever à cet égard, tout d'abord, que la sanction doit demeurer proportionnée à l'inobservation de la norme juridique; or, si le vice ne frappe qu'une partie mineure de l'initiative sans en atteindre le fondement ou la raison d'être, une déclaration d'irrecevabilité totale pourrait paraître

1937 ATF 105/1979 Ia 362, *Cristin et Parti socialiste genevois*.

1938 Häfelin / Müller / Uhlmann (2006) n° 955; Tschannen / Zimmerli (2005) p. 266; Moor (2002) p. 306; Knapp (1991) n° 1192.

1939 Häfelin / Müller / Uhlmann (2006) n° 955; Tschannen / Zimmerli (2005) p. 265; Moor (2002) p. 306; Knapp (1991) n° 1194.

1940 Ferrari (1982) p. 61.

1941 ATF 105/1979 Ia 362, *Cristin et Parti socialiste genevois*. Pour un exposé de la jurisprudence antérieure à l'arrêt *Cristin*, voir Grisel (1982) p. 330 ss.

> une sanction excessive, au regard du droit fédéral. Il faut observer d'autre part que le respect de la volonté des signataires de l'initiative empêche qu'on soumette au vote populaire une initiative amputée d'une partie de son contenu sans leur accord exprès (sous la forme de clause autorisant le comité d'initiative à retirer tout ou partie de l'initiative) ou présumée (lorsqu'on peut raisonnablement admettre que les signataires auraient donné leur accord à l'initiative, même sans sa partie viciée). »[1942]

1183. Si quelques rares auteurs ont critiqué cette jurisprudence[1943], la majorité de la doctrine s'y est montrée favorable[1944] et le Tribunal fédéral a été amené à confirmer sa jurisprudence à de nombreuses reprises[1945]. A teneur de la pratique aujourd'hui bien établie, lorsque seule une partie de l'initiative apparaît inadmissible, la partie restante peut 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 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[1946].

1184. Depuis la réforme du droit d'initiative en 1993, le principe de la validité partielle des initiatives est formellement consacré en droit genevois (art. 66 et 66C Cst/GE)[1947].

1185. La validité partielle est prévue dans deux hypothèses. Une initiative qui ne respecte pas l'unité de la matière doit être scindée ou déclarée partiellement nulle (invalide), selon que ses différentes parties sont en elles-mêmes valides ou non (art. 66, al. 2 et art. 68C, al. 2 Cst/GE). Par ailleurs, une initiative dont une partie est manifestement non conforme au droit doit être partiellement annulée, si la ou les parties qui subsistent sont en elles-mêmes

---

1942 ATF 105/1979 Ia 362, consid. 3, *Cristin et Parti socialiste genevois*.

1943 Grisel (2004) p. 272 ; Ferrari (1982) p. 57-58 ; Grisel (1982) p. 335 ss.

1944 Auer / Malinverni / Hottelier (2006) n° 842 ; Tschannen (2004) p. 640 ; von Arx (2002) p. 321 ss ; Hangartner / Kley (2000) n° 2143 ; Tschannen (1995) p. 83-84 ; Caviezel (1990) p. 184 ; Auer (1987) n° 102 ss ; Kölz (1982) p. 26.

1945 ATF 128/2002 I 190, consid. 6, *Michel Rossetti* ; SJ 2001 I 237, consid. 3.b, *Roald Quaglia et consorts* (TF, 26.01.2001) ; ATF 125/1999 I 227, consid. 4.a, *G.* ; ATF 125/1999 I 21, consid. 7.b, *Grüne Bewegung Uri* ; ATF 121/1995 I 334, consid. 2.a, *Grünes Bündnis und Louis Schelbert* ; ATF 119/1993 Ia 154, consid. 9.a, *Peter Bieri, Erika Loser, Markus Tramèr und sämtlich Mitglieder des Initiativkomitees* ; ATF 117/1991 Ia 147, consid. 5.c, *Verein « Kantonale Komitte gegen Sondermülldeponien im Kanton Basel-Landschaft », Walter Buess und Dieter Bertschin* ; ATF 114/1988 Ia 267, consid. 4, *Madeleine Rouiller et consorts* ; ATF 112/1986 Ia 382, consid. 6.a, *Fédération des associations de quartiers et d'habitants (FAQH) et dame Cousin, dame Carrard et consorts* ; ATF 111/1985 Ia 292, consid. 5.a, *Dr. Alex Schwank und Dieter Bertschin* ; ATF 110/1984 Ia 176, consid. 3.b, *Peter Herzog et consorts*.

1946 ATF 128/2002 I 190, consid. 6, *Michel Rossetti* ; SJ 2001 I 237, consid. 3.b, *Roald Quaglia et consorts* (TF, 26.01.2001) ; ATF 125/1999 I 227, consid. 4.a, *G.* ; ATF 125/1999 I 21, consid. 7.b, *Grüne Bewegung Uri*.

1947 Voir MGC 1992 V 5020, p. 5042, M. Lachat, rapporteur.

valides (art. 66, al. 3 et 68C, al. 3 Cst/GE). Au besoin, l'invalidation peut porter sur une partie importante de l'initiative. Enfin, le Tribunal fédéral vient de juger qu'il est indifférent que la partie retranchée de l'initiative puisse, en soi et détachée de son contexte, être considérée comme conforme au droit fédéral: ce qui est déterminant, c'est que le résultat de l'opération conserve un sens qui puisses raisonnablement être imputé à ses auteurs[1948].

1186. Le droit genevois s'écarte de la jurisprudence du Tribunal fédéral. Il ne prévoit pas que l'initiative ne puisse être partiellement invalidée que si elle peut encore correspondre à la volonté des initiants[1949]. Selon une interprétation littérale des articles 66 et 68C Cst/GE, lorsque seule une partie de l'initiative apparaît contraire au droit, la partie restante peut subsister comme telle, pour autant qu'elle forme un tout cohérent. Seule une interprétation objective est ainsi nécessaire à une invalidation partielle. Aucun élément du texte constitutionnel ne prévoit qu'il soit nécessaire que l'initiative partiellement invalidée puisse encore correspondre à la volonté des initiants. Les travaux préparatoires n'exposent toutefois pas cette différence[1950], qui ressort pourtant clairement de la lettre des dispositions genevoises.

1187. Dans ses arrêts qui traitent de l'invalidation partielle d'une initiative dans le canton de Genève depuis l'entrée en vigueur de la réforme de 1993, le Tribunal fédéral ne se fonde pas sur le texte des articles 66 et 68C Cst/GE. Il applique la définition générale qui découle de sa jurisprudence[1951] et expose que le droit constitutionnel genevois ne semble pas, à cet égard, conférer une garantie supplémentaire en faveur des droit politiques[1952]. Il examine donc notamment si l'initiative partiellement invalidée peut encore correspondre à la volonté des initiants[1953]. Cette démarche, fondée sur la volonté subjective et hypothétique des signataires d'une initiative – qui est particulièrement délicate à déterminer – n'est pas nécessaire à Genève. Une invalidation partielle devrait être soumise à deux conditions *objectives*[1954]: d'une part, le vice ne doit frapper qu'une partie de l'initiative et, d'autre part, la partie qui subsiste doit encore former un tout cohérent[1955].

1948 Arrêt TF du 28 mars 2007 dans la cause 1P.541/2006, consid. 3.1, *Slatkine et consorts*.

1949 Martenet (2007) p. 249.

1950 MGC 1992 V 5020, p. 5042, M. Lachat, rapporteur; MGC 1992 IV 4629, p. 4654 (PL/CE).

1951 ATF 128/2002 I 190, consid. 6, *Michel Rossetti*; SJ 2001 I 237, consid. 3.b, *Roald Quaglia et consorts* (TF, 26.01.2001); ATF 125/1999 I 227, consid. 4.a, *G*.

1952 SJ 2001 I 237, consid. 3.b, *Roald Quaglia et consorts* (TF, 26.01.2001).

1953 Arrêt TF du 28 mars 2007 dans la cause 1P.541/2006, consid. 3.1, *Slatkine et consorts*; ATF 130/2004 I 185, consid. 5, *ASLOCA, Association genevoise de défense des locataires et consorts*.

1954 Martenet (2007) p. 249-250.

1955 Voir aussi von Arx (2002) p. 322 qui soutient, de manière générale, que la condition de la volonté hypothétique des initiants n'est pas indispensable.

1188. Le principe de la validité partielle devrait s'appliquer tant aux vices formels que matériels d'une initiative[1956], même si la majorité des arrêts du Tribunal fédéral en la matière concerne la condition du respect du droit supérieur.

1189. A noter que le parlement peut non seulement annuler un alinéa ou une disposition entière, mais aussi invalider un mot ou un extrait d'une phrase[1957]. En 2005, le Conseil municipal de la commune d'Anières a, par exemple, décidé de valider partiellement une initiative moyennant que soit « biffée toute référence » aux dispositions d'une loi spéciale[1958]. Ce sont donc des fragments de phrase qui ont été invalidés. Martenet a préconisé une démarche similaire pour l'initiative « Fumée passive et santé – pour la protection de toutes et tous contre l'exposition à la fumée du tabac dans les lieux publics intérieurs ou fermés » (IN 129)[1959]. Le Grand Conseil s'est ralliée à cette proposition[1960], qui a été confirmée par le Tribunal fédéral[1961].

1190. Le Tribunal fédéral a jugé que l'ablation d'une douzaine de mots et l'adaptation de la ponctuation n'était pas une invalidation partielle, mais « une retouche rédactionnelle destinée à tenir compte des réserves d'interprétation manifestées par le Grand Conseil genevois. Ce dernier aurait d'ailleurs pu s'abstenir d'une telle modification et se contenter d'indiquer de quelle manière il envisageait d'interpréter et de concrétiser la norme constitutionnelle. L'intervention sur le texte de l'initiative permet toutefois de formaliser cette interprétation conforme, ce qui présente notamment pour les électeurs l'avantage d'une certaine transparence. On ne saurait donc voir dans l'intervention du Grand Conseil un remaniement inadmissible du texte des initiants : l'initiative n'est pas modifiée dans son sens, mais seulement précisée dans sa portée. »[1962]

1956 Hangartner / Kley (2000) n° 2107, n° 2110, n° 2112 et n° 2699 ; Hurst (2002) p. 169 ; Hugenschmidt (2001) p. 137. ZBl 1992 18, consid. 5.b (TF, 26.06.1191) où le Tribunal fédéral laisse la question de la validité partielle d'une initiative contraire à l'unité de rang ouverte. *Contra* Grisel (2004) p. 272 ; Grisel (1982) p. 329. Voir aussi MGC 1986 II 1934, consid. 9, *Hentsch et consorts* (TF, 18.12.1984) qui semble considérer que la sanction de l'invalidation partielle applicable pour les vices matériels d'une initiative n'est pas transposable pour les vices formels.

1957 Martenet (2007) p. 249 ; Hangartner / Kley (2000) n° 2139.

1958 Délibération n° 52 du 6 décembre 2005, proposition relative à la décision sur la validité de l'initiative « Pour sauver le cœur du village d'Anières ». Sur cette initiative voir *supra* n° 834.

1959 Martenet (2007).

1960 Rapport de la commission législative sur l'IN 129. Ce rapport n'est pas encore publié au MGC, mais est disponible sur *www.ge.ch/grandconseil/data/texte/IN00121B.pdf*. Les débats du Grand Conseil ne sont pas encore publiés au MGC non plus, mais sont disponibles sur *www.ge.ch/grandconseil/memorial/data/560110/45/560110_45_partie27.asp* et *www.ge.ch/grandconseil/memorial/data/560110/46/560110_46_partie4.asp*.

1961 Arrêt TF du 28 mars 2007 dans la cause 1P.541/2006, consid. 3.2, *Slatkine et consorts*.

1962 Arrêt TF du 28 mars 2007 dans la cause 1P.541/2006, consid. 3.2, *Slatkine et consorts*.

1191. Autoriser le Grand Conseil à intégrer des « retouches rédactionnelles » méconnaît gravement le principe d'intangibilité d'une initiative, qui découle de la nature même du droit d'initiative[1963]. Cela laisse une marge de manœuvre trop large à l'autorité chargée d'examiner la validité du texte et risque d'entraîne nombre d'interventions injustifiées sur le texte. Soit la partie une partie du texte doit être invalidée, peu importe à cet égard qu'elle soit en elle-même contraire au droit supérieur[1964], soit elle est conforme au droit et n'a pas à être modifiée. Il faut d'ailleurs relever que le Tribunal fédéral, dans son dernier considérant a finalement relevé que le Grand Conseil était intervenu dans le cadre de l'art. 66 Cst/GE[1965], qui règle l'invalidation des initiatives. Les « retouches rédactionnelles » doivent n'ont donc pas une véritable portées. Il s'agit plutôt d'une invalidation partielle sur une partie limitée de l'initiative.

1192. La garantie des droits politiques (art. 34 Cst.) et le droit genevois (art. 66 et 68C Cst/GE) imposent certaines limites à une telle démarche, qui ne saurait dénaturer l'initiative et son texte doit encore former un tout cohérent.

1193. L'invalidation partielle d'une initiative peut contraindre le parlement à adapter certains éléments formels du texte de l'initiative[1966]. Le Tribunal fédéral admet que les autorités ajoutent des notes marginales au texte d'une initiative[1967]. La numérotation des alinéas peut également devoir être modifiée[1968]. De légères adaptations du français – touchant la forme uniquement – peuvent être intégrées[1969]. L'interdiction de modifier le texte d'une initiative ne s'oppose pas à de telles modifications de forme lorsqu'elles ont pour but d'adopter une décision conforme au principe de la proportionnalité[1970]. L'intervention du parlement doit cependant être aussi limitée que possible[1971]. Au surplus, elle est restreinte par l'interdiction de dénaturer la proposition des initiants, sous peine de violer leurs droits politiques. L'ajout, ne serait-ce que d'un mot, dans le texte d'une initiative est en revanche exclu[1972]. Un tel ajout serait contraire au principe d'intangibilité d'une initiative. L'intervention sur le texte est en effet bien plus importante dans un tel cas que lors de la suppression d'une phrase ou d'un mot de l'initiative.

1963 Voir *supra* n° 926 ss et les références citées.

1964 Arrêt TF du 28 mars 2007 dans la cause 1P.541/2006, consid. 3.1, *Slatkine et consorts*.

1965 Arrêt TF du 28 mars 2007 dans la cause 1P.541/2006, consid. 8.2, *Slatkine et consorts*.

1966 Voir à ce propos Kölz (1997).

1967 ATF 105/1979 Ia 362, consid. 9 *in fine*, *Cristin et Parti socialiste genevois*.

1968 Tschannen (2002) p. 9.

1969 Martenet (2007) p. 249 et p. 262 ; Tschannen (2002) p. 9 ; Kölz (2001) p. 185-186.

1970 von Arx (2002) p. 321 ; Kölz (2001) p. 321 ; Tschannen (1995) p. 84.

1971 Kölz (1997) p. 250.

1972 Martenet (2007) p. 249.

c) La scission

1194. A teneur des articles 66, alinéa 2 et 68C, alinéa 2 Cst/GE, le Grand Conseil, respectivement le Conseil municipal, scinde ou déclare partiellement nulle l'initiative qui ne respecte pas l'unité de la matière, selon que ses différentes parties sont en elles-mêmes valides ou non ; à défaut, il déclare l'initiative nulle. Il est rare que le droit cantonal prévoie la possibilité de scinder une initiative. Seul le droit valaisan contient une disposition similaire, qui permet au Grand Conseil de scinder une initiative qui ne respecte pas l'unité de la matière[1973].

1195. La scission d'une initiative a été introduite en droit genevois à l'occasion de la réforme de 1993. Selon les travaux préparatoires, il s'agit d'un cas d'application du principe selon lequel il convient de rechercher la solution la plus favorable aux initiants (*in dubio pro populo*)[1974]. Ils citent trois sources d'inspiration :

- La Constitution saint galloise qui prévoyait qu'il convenait de soumettre au vote du corps électoral chaque objet d'une proposition qui contenait plusieurs éléments n'ayant pas de lien suffisant[1975]. A noter que cette disposition n'existe plus dans la nouvelle Constitution saint galloise[1976].
- L'arrêt *Hentsch* qui, examinant les problèmes d'unité de la matière posés par l'initiative « L'énergie – notre affaire » (IN 5), a envisagé la scission de l'initiative, laissant toutefois le choix de la sanction la plus adéquate au Grand Conseil[1977].
- L'expert consulté par le Conseil d'Etat lors de la réforme du droit d'initiative en 1993, qui a préconisé que la sanction à la violation du principe de l'unité de la matière ne soit plus – sauf en cas d'abus de droit – l'irrecevabilité de l'initiative, mais sa division, opérée par l'autorité compétente,

---

1973 Art. 116, al. 2 de la loi sur l'organisation des Conseils et les rapports entre les pouvoirs du 28 mars 1996 (RS/VS 171.1) : « Le Grand Conseil peut scinder une initiative qui ne respecte pas l'unité de la matière ou n'invalider que partiellement une initiative dont une seule partie n'est manifestement pas conforme au droit selon que les différentes parties en elles-mêmes, respectivement les parties qui subsistent, sont valides ou non. »

1974 MGC 1992 V 5020, p. 5041, M. LACHAT, rapporteur.

1975 Art. 129 *Verfassungs des Kantons St.Gallen vom 16. November 1890* en vigueur jusqu'au 31 décembre 2002 : « Umfasst die Vorlage des Grossen Rates oder das Initiativbegehren mehrere verschiedenartige, nicht miteinander im Zusammenhang stehende Gegenstände, so ist über jeden Gegenstand eine gesonderte Volksabstimmung anzuordnen ; diese Abstimmungen können am gleichen Tage stattfinden. »

1976 Comparer avec l'art. 44 *Verfassungs des Kantons St.Gallen vom 10. Juni 2001* (RS/SG 111.1) entrée en vigueur le 1er janvier 2003 : « *Art. 44.* Das Gesetz bestimmt die Anforderungen an die Zulässigkeit und legt das Verfahren fest. Initiativen sind insbesondre ganz oder teilweise unzulässig, wenn sie : [...] c) die Einheit der Materie oder der Form nicht wahren. »

1977 MGC 1986 II 1934, consid. 9, *Hentsch et consorts* (TF, 18.12.1984).

en plusieurs parties dont chacune serait soumise séparément au vote du peuple[1978].

1196. On peut également relever la scission d'une initiative populaire fédérale opérée par les Chambres fédérales en 1921[1979]. Elle avait cependant été critiquée par la doctrine[1980] et le Tribunal fédéral avait refusé de l'appliquer comme principe général en matière cantonale[1981].

1197. Selon la jurisprudence[1982] et la doctrine[1983], les autorités cantonales peuvent au demeurant scinder une initiative en l'absence de toute réglementation cantonale expresse. Si le droit fédéral ne s'oppose pas à la scission d'une initiative, il ne semble toutefois pas pouvoir l'imposer[1984].

1198. Le principe de la scission des initiatives qui violent l'unité de la matière a entraîné des difficultés pratiques et le Tribunal fédéral a été saisi de plusieurs recours[1985], mais de nombreuses questions restent encore ouvertes.

2. *La sanction en cas de violation de l'unité de la forme*

1199. A teneur des articles 66, alinéa 1 et 68C, alinéa 1 Cst/GE, l'initiative qui ne respecte pas l'unité de la forme doit être déclarée nulle (invalide). A titre liminaire, il convient de rappeler qu'il est possible de transformer une proposition conçue en termes généraux en initiative formulée, ou une initiative formulée en proposition conçue en termes généraux lorsque les initiants se sont trompés dans la dénomination de leur texte[1986]. Par ailleurs, une ini-

---

1978 Auer (1987) nº 54.

1979 FF 1921 I 175; FF 1920 IV 206.

1980 Voir notamment Aubert (1967 I) p. 153-154. Voir également les nombreuses références citées par Ferrari (1982) p. 50, en particulier n. 14.

1981 ATF 81/1955 I 192, consid. 6, *Gremaud et consorts*.

1982 MGC 1986 II 1934, consid. 9, *Hentsch et consorts* (TF, 18.12.1984).

1983 Hangartner/Kley (2000) nº 2121; Tschannen (1995) p. 79; Kölz (1982) p. 20-21. *Contra* Hurst (2002) p. 170.

1984 ATF 130/2004 I 185, consid. 4, *ASLOCA, Association genevoise de défense des locataires et consorts*; ATF 129/2003 I 381, consid. 4, *Comité d'initiative 119, Marie-Paule Blanchard-Queloz, René Ecuyer et Pierre Vanek*; ATF 123/1997 I 63, consid. 4.c, *Charles Beer et consorts*; ATF 81/1955 I 192, consid. 6, *Gremaud et consorts*; Hurst (2002) p. 170; Zen Ruffinen (2001) nº 12; Tschannen (1995) p. 79. Voir toutefois Hangartner/Kley (2000) nº 2112 qui semblent soutenir que le principe de la proportionnalité pourrait contraindre une autorité cantonal à scinder une initiative en l'absence de toute disposition de droit cantonal (au nº 2702, ils semblent toutefois soutenir le contraire).

1985 ATF 130/2004 I 185, *ASLOCA, Association genevoise de défense des locataires et consorts*; ATF 129/2003 I 381, *Comité d'initiative 119, Marie-Paule Blanchard-Queloz, René Ecuyer et Pierre Vanek*; ATF 123/1997 I 63, *Charles Beer et consorts*.

1986 Voir *supra* nº 290 ss.

tiative cantonale genevoise non formulée détaillée devra être invalidée pour violation de l'unité de la forme[1987]. L'exigence de l'unité de la forme ne sera par contre pas amenée à s'appliquer pour les initiatives municipales (art. 68C, al. 1 Cst/GE), qui sont limitées à des textes non formulés[1988].

1200. En cas de violation de l'unité de la forme, le constituant a estimé qu'une initiative devait, dans tous les cas, être invalidée, car il « paraît difficile de sauver une initiative qui mélange le vœu et le projet rédigé de toutes pièces »[1989]. Cette position est partagée par une partie de la doctrine[1990]. Toutefois, lorsqu'un texte semble mélanger un texte rédigé de toutes pièces et une proposition conçue en terme généraux, le principe de l'interprétation la plus favorable aux initiants impose de l'interpréter, si possible, de manière à être rangé sous l'une ou l'autre rubrique. Seule une transgression évidente et grave justifie une annulation[1991].

1201. Hangartner/Kley soutiennent que le principe de la proportionnalité pourrait entraîner une sanction moins incisive[1992]. On pourrait ainsi penser au traitement de l'initiative comme une proposition non formulée nonobstant la présence d'une partie rédigée, à la scission de l'initiative[1993], voire à une invalidation partielle.

1202. Il convient dès lors de déterminer si le principe de la proportionnalité, qui découle du droit fédéral (art. 5, al. 2 Cst.) et qui est en principe applicable aux violations des conditions formelles et matérielles de validité[1994], peut imposer au Grand Conseil de ne pas appliquer la sanction prévue par l'article 66, al. 1 Cst/GE et d'invalider partiellement une initiative ou de la scinder.

1203. La réponse doit être nuancée. Si seule une partie mineure, secondaire, de l'initiative est formulée, respectivement non rédigée, une invalidation totale est contraire au principe de proportionnalité. Les cas d'application semblent toutefois largement théoriques. Il faut au demeurant relever que le principe de l'unité de la forme pose rarement de problème en pratique.

1204. Enfin, en application des principes développés par le Tribunal fédéral pour la scission d'une initiative qui viole l'unité de la matière, la scission

---

1987 Voir *supra* n° 320 ss.

1988 Voir *supra* n° 345 ss.

1989 MGC 1992 V 5020, p. 5040, M. Lachat, rapporteur. Voir aussi MGC 1990 IV 4629, p. 4654 (PL/CE).

1990 von Arx (2002) p. 299 ; Ferrari (1982) p. 47-48 ; Kölz (1982) p. 17.

1991 Grisel (2004) p. 246.

1992 Hangartner / Kley (2000) n° 2110.

1993 Voir, pour un exemple refusé, ATF 48/1922 I 156, *Wächli und Genossen*.

1994 Voir *supra* n° 1188.

d'une initiative violant l'unité de la forme ne semble pas pouvoir être imposée en l'absence de base légale cantonale expresse.

3. La sanction en cas de violation de l'unité de genre

1205. La sanction à adopter en cas de violation de l'unité de genre pose des problèmes similaires à ceux qui viennent d'être présentés pour la violation de l'unité de la forme. A teneur de la Constitution, une initiative qui viole l'unité de genre doit être totalement invalidée (art. 66, al. 1 et 68C, al. 2 Cst/GE). S'agissant des initiatives municipales, il sied de rappeler que le principe de l'unité de genre peut, tout au plus, être interprété comme une exclusion d'un projet qui porte sur des compétences consultatives du Conseil municipal[1995].

1206. En cas de violation de l'unité de genre, quelques auteurs préconisent l'invalidation partielle en application du principe de la proportionnalité[1996] ou la scission[1997]. Pour d'autres, de telles solutions ne sont envisageables qu'à la condition que la sanction ne soit pas clairement prévue par le droit cantonal[1998]. Dans un arrêt concernant une initiative qui violait l'unité de genre, le Tribunal fédéral a en outre laissé la question ouverte[1999].

1207. Le raisonnement que nous avons développé pour les sanctions en cas de violation de l'unité de la forme s'applique *mutatis mutandis*. Une invalidation partielle s'impose ainsi si la violation de l'unité de genre ne concerne qu'une partie secondaire de l'initiative. Une scission est enfin exclue, car elle n'est pas prévue par le droit cantonal[2000].

4. La sanction en cas de violation de l'unité de la matière

a) Généralités

1208. Le Grand Conseil, respectivement le Conseil municipal, scinde ou déclare partiellement nulle l'initiative qui ne respecte pas l'unité de la matière, selon que ses différentes parties sont en elles-mêmes valides ou non; à défaut il déclare l'initiative nulle (invalide) (art. 66, al. 2 et 68C, al. 2 Cst/GE).

1995 Voir *supra* n° 648.

1996 Hangartner/Kley (2000) n° 2107.

1997 Auer (1987) n° 64.

1998 Ferrari (1982) p. 49; Kölz (1982) p. 18. Voir aussi von Arx (2002) p. 303.

1999 ZBl 1992 18, consid. 5.b (TF, 26.06.1991). Voir aussi ATF 114/1988 Ia 413, consid. 3.fb, *Sozialdemokratische Partei des Kantons Zürich et consorts*.

2000 Voir aussi ATF 48/1922 I 156, *Wächli und Genossen* où le Tribunal fédéral a refusé une telle scission.

1209. Interprétée au regard du principe de proportionnalité, cette disposition prévoit une gradation des sanctions : la scission, la validité partielle, puis, en dernier recours, l'invalidation totale. La scission ou la validité partielle ne sont envisageables que si les différentes parties qui subsistent sont en elles-mêmes valides, à savoir lorsque, notamment, les exigences de l'unité de la forme, de l'unité de genre et de la conformité au droit supérieur sont respectées[2001]. La partie de l'initiative qui pourrait subsister en conformité au principe de l'unité de la matière, mais qui est contraire à une autre condition de validité d'une initiative, doit ainsi être invalidée[2002].

1210. Les articles 66, alinéa 2 et 68C, alinéa 2 Cst/GE laissent une grande place à la proportionnalité de la sanction. La gravité de la violation de l'unité de la matière et la forme de l'initiative doivent dès lors être prises en compte afin de déterminer si l'initiative doit être scindée, partiellement invalidée ou entièrement annulée.

1211. La portée du principe de l'unité de la matière étant influencée par la forme de l'initiative[2003], il doit en aller de même de la sanction. Si l'exigence de l'unité de la matière est plus stricte pour une révision constitutionnelle rédigée, une éventuelle violation de ce principe devra être suivie d'une sanction appropriée. Dans le cas contraire, la portée différenciée de l'unité de la matière suivant la forme de l'initiative risque de perdre de sa signification.

1212. La personnalité des auteurs de l'initiative n'est pas être pertinente. La sanction appliquée à une initiative qui viole l'unité de la matière, qui doit notamment respecter les principes de la proportionnalité et de l'interprétation la plus favorable aux initiants (*in dubio pro populo*), vise à permettre à l'électeur de s'exprimer d'une manière correspondant à sa volonté réelle[2004]. Il convient dès lors de procéder à un examen objectif de la situation. Partant, contrairement à ce que semble exposer le Tribunal fédéral[2005], la personnalité des auteurs de l'initiative n'est pas pertinente[2006]. Une initiative lancée par des parlementaires cantonaux expérimentés n'a ainsi pas à être traitée de manière particulière.

2001 ATF 130/2004 I 185, consid. 4, *ASLOCA, Association genevoise de défense des locataires et consorts*.

2002 MGC 1992 V 5020, p. 5042, M. Lachat, rapporteur.

2003 Voir *supra* n° 1006 ss.

2004 Voir *supra* n° 1003.

2005 ATF 129/2003 I 381, consid. 4.2, *Comité d'initiative 119, Marie-Paule Blanchard-Queloz, René Ecuyer et Pierre Vanek*.

2006 Voir aussi Hottelier (2004) p. 324 qui fait part des ses doutes sur l'interprétation retenue à ce propos par le Tribunal fédéral dans l'arrêt précité.

1213. Dans le choix de la sanction, qui appartient au Grand Conseil (ou au Conseil municipal), l'autorité dispose d'une certaine liberté d'appréciation[2007]. Elle doit toutefois respecter la gradation de la sanction prévue par le droit genevois et doit se fonder sur des éléments objectifs lorsqu'elle statue. Le Tribunal fédéral a d'ailleurs reconnu que l'article 66, alinéa 2 Cst/GE n'était pas une simple norme potestative[2008].

1214. Afin de déterminer dans quels cas de violation de l'unité de la matière une scission, une invalidation partielle ou une invalidation totale doivent être prononcées, il est préalablement nécessaire d'exposer la pratique genevoise.

b) La pratique genevoise

1215. Le système des articles 66, alinéa 2 et 68C, alinéa 2 Cst/GE ayant été introduit en 1993, seule la pratique des dix dernières années sera examinée. S'agissant des précédents antérieurs, on peut tout au plus relever que l'initiative «L'énergie – notre affaire» (IN 5)[2009], où le Tribunal fédéral avait envisagé une scission[2010], a finalement été partiellement invalidée par le Grand Conseil[2011].

1216. Depuis 1993, les initiatives traitées par le Grand Conseil et le Tribunal fédéral sous l'angle de l'unité de la matière ont été scindées à deux reprises et totalement invalidées dans trois cas:

- En 1995, l'initiative non formulée ««La Suisse» pour la pluralité de la presse et le soutien à l'emploi» (IN 104)[2012] a été scindée en deux volets[2013].
- En 1995 toujours, le Grand Conseil a totalement invalidé l'initiative non formulée «pour l'emploi, contre l'exclusion» (IN 105)[2014]. Saisi d'un recours, le Tribunal fédéral a confirmé cette sanction[2015]. Il a estimé qu'au vu du nombre de propositions, qui s'apparentaient au volet économique d'un programme d'un parti politique, la scission était exclue. D'une part, la démarche des initiants a été considérée comme abusive et, d'autre part,

2007 ATF 129/2003 I 381, consid. 4.3, *Comité d'initiative 119, Marie-Paule Blanchard-Queloz, René Ecuyer et Pierre Vanek*.

2008 ATF 129/2003 I 381, consid. 4.3, *Comité d'initiative 119, Marie-Paule Blanchard-Queloz, René Ecuyer et Pierre Vanek*.

2009 Sur cette initiative et l'unité de la matière, voir *supra* n° 1018 ss.

2010 Voir *supra* n° 1195.

2011 MGC 1986 III 2987.

2012 Sur cette initiative et l'unité de la matière, voir *supra* n° 1027 ss.

2013 MGC 1995 I 1023.

2014 MGC 1995 V 4752. Sur cette initiative et l'unité de la matière, voir *supra* n° 1029 ss.

2015 ATF 123/1997 I 63, *Charles Beer et consorts*.

il a été jugé qu'il était impossible, pour des raisons pratiques et de clarté, de séparer les différents volets de l'initiative[2016].

- En 2002, le Grand Conseil a totalement invalidé l'initiative constitutionnelle formulée « pour une caisse d'assurance-maladie publique à but social et la défense du service public » (IN 119)[2017]. Saisi d'un recours, le Tribunal fédéral a confirmé cette sanction[2018]. Il a jugé que la scission devait être refusée lorsqu'un cas flagrant de violation de l'unité de la matière existait. Il n'est pas admissible que le principe de scission puisse permettre à des initiants de réunir dans un même texte deux objets fondamentalement différents et d'en obtenir, après coup, la scission[2019]. Pour les mêmes motifs, une invalidation partielle a également été refusée[2020].
- En 2003, le Grand Conseil a totalement invalidé l'initiative constitutionnelle formulée « pour la sauvegarde et le renforcement des droits des locataires et des habitant-e-s de quartiers » (IN 120)[2021]. Saisi d'un recours, le Tribunal fédéral l'a partiellement admis[2022]. Il a refusé de scinder l'initiative, car la longueur du texte proposé et la complexité de l'initiative s'y opposaient[2023]. En revanche, il l'a partiellement invalidée, laissant subsister une disposition, qui correspondait à l'objectif principal des initiants, tel qu'il pouvait être objectivement compris par les signataires[2024].
- En 2006, le Grand Conseil a scindé et partiellement invalidé – pour violation du droit fédéral – l'initiative constitutionnelle formulée « Energie-Eau : notre affaire ! Respect de la volonté populaire » (IN 126)[2025]. Ayant considéré que l'alinéa premier de la proposition – qui en contenait quatre – violait l'unité de la matière, il a proposé deux textes, réécrivant

---

2016 ATF 123/1997 I 63, consid. 6, *Charles Beer et consorts*.

2017 MGC 2002-2003 III, débats, 755.

2018 ATF 129/2003 I 381, *Comité d'initiative 119, Marie-Paule Blanchard-Queloz, René Ecuyer et Pierre Vanek*. Pour un commentaire de cet arrêt, voir Hottelier (2004).

2019 ATF 129/2003 I 381, consid. 4.3.3, *Comité d'initiative 119, Marie-Paule Blanchard-Queloz, René Ecuyer et Pierre Vanek*.

2020 ATF 129/2003 I 381, consid. 4.4, *Comité d'initiative 119, Marie-Paule Blanchard-Queloz, René Ecuyer et Pierre Vanek*.

2021 MGC 2002-2003 XI, débats, 3764. Sur cette initiative et l'unité de la matière, voir *supra* n° 1036 ss.

2022 ATF 130/2004 I 185, *ASLOCA, Association genevoise de défense des locataires et consorts*.

2023 ATF 130/2004 I 185, consid. 4.4, *ASLOCA, Association genevoise de défense des locataires et consorts*.

2024 ATF 130/2004 I 185, consid. 5, *ASLOCA, Association genevoise de défense des locataires et consorts*.

2025 Les débats ne sont pas encore publiés au MGC, mais sont disponibles sur *www.ge.ch/grandconseil/memorial/data/560104/18/560104_18_partie5.asp*. Sur cette initiative et la violation de l'unité de la matière, voir *supra* n° 1038 ss.

partiellement l'alinéa premier et reprenant à chaque fois les alinéas suivants. Des opposants ont considéré que cette scission aboutissait à une réécriture du texte original et ont interjeté un recours au Tribunal fédéral, qui l'a rejeté[2026].

– En 2006, le Conseil d'Etat a préconisé l'invalidation partielle de l'initiative « Touche pas à mon Hôpital et aux services publics » (IN 136) en raison d'une violation de l'unité de la matière. Il a exclu la scission, car les éléments qui violaient l'unité de la matière ne pouvaient être considéré comme valides pour eux-mêmes[2027]. Le Grand Conseil a totalement invalidé cette initiative, invalidation qui a été confirmée par le Tribunal fédéral[2028].

c) La scission

i. Le principe: la scission

1217. En principe, une initiative qui viole l'unité de la matière doit être scindée. Cette règle découle d'une interprétation littérale des articles 66, alinéa 2 et 68C, alinéa 2 Cst/GE – qui mentionnent en premier lieu la scission – ainsi que du principe de la proportionnalité. L'interprétation historique confirme cette analyse. Il ressort des travaux préparatoires que lorsque plusieurs solutions s'avèrent possibles, il convient d'adopter l'alternative la plus favorable aux initiants, notamment en cas de violation de l'unité de la matière[2029]. Or, la scission étant plus favorable que l'invalidation partielle[2030], elle doit être la sanction privilégiée.

1218. Lors de la définition de l'unité de la matière, nous avons exposé que cette règle concernait non seulement la procédure de vote, mais également la récolte des signatures. Il s'agit notamment d'éviter que la juxtaposition de réformes différentes ne permette d'atteindre plus facilement le nombre de signatures requises[2031].

1219. Cela ne signifie pas qu'une initiative qui viole l'unité de la matière ne puisse être scindée. Le Tribunal fédéral a jugé que si le droit cantonal impose de sauver une initiative, en réparant le défaut de l'unité de la matière, cette réparation devait nécessairement s'étendre à la phase préalable de récolte de

---

2026 ATF 132/2006 I 282, consid. 2, *Monney et consorts*.

2027 Rapport du Conseil d'Etat sur l'IN 136, p. 5. Ce rapport n'a pas encore été publié au MGC, mais est disponible sur *www.ge.ch/legislation/*. Sur cette initiative et la violation de l'unité de la matière, voir *supra* n° 1042 ss.

2028 Arrêt TF du 4 septembre 2007 dans la cause 1P.52/2007, *Alliance de gauche et consorts*.

2029 MGC 1992 V 5020, p. 5031, M. Lachat, rapporteur.

2030 Voir Hurst (2002) p. 170.

2031 Voir *supra* n° 1003.

signatures. La possibilité de scinder l'initiative prévue par le droit cantonal présuppose donc que le vice qui a affecté la récole des signatures ne soit pas considéré comme rédhibitoire[2032].

1220. D'une part, la réunion d'éléments hétérogènes dans une initiative peut rendre la récolte des signatures plus difficile, car il existe plus de facteurs de désaccord[2033]. D'autre part, l'acte par lequel le citoyen appuie une initiative en la signant n'a pas la même portée que son approbation au moment de la votation ; où il prend sa décision sur le fond en connaissance de cause. Le droit fédéral exige impérativement que le principe de l'unité de la matière soit respecté au moment de la votation, mais n'empêche pas le droit cantonal de réparer une violation au stade de la récolte des signatures[2034].

1221. Bien qu'un lien entre les volets de l'initiative ne soit pas nécessaire afin qu'une scission soit envisageable[2035], la proposition du corps électoral ne doit pas être scindée dans chaque cas. Un tel mode de procéder permettrait d'ignorer totalement le principe de l'unité de la matière[2036]. Nous verrons ainsi que lors de violations graves de l'unité de la matière, le principe de proportionnalité peut imposer une invalidation partielle, voire totale, de l'initiative[2037].

ii. Les effets de la scission sur le texte de l'initiative

1222. Une initiative qui est scindée va donner lieu à deux ou plusieurs « nouvelles » initiatives qui trouvent leur origine dans le texte original. Une scission d'une initiative peut poser des questions délicates qui n'ont pas été résolues à ce jour : savoir s'il existe une limite quantitative au nombre de textes qui peuvent découler d'une initiative et déterminer dans quelle mesure une scission peut entraîner une adaptation du texte de l'initiative.

1223. S'agissant de la première question, le Tribunal fédéral s'est fondé sur une interprétation historique afin de juger qu'il n'était pas possible d'exclure

---

2032 ATF 129/2003 I 381, consid. 4.2, *Comité d'initiative 119, Marie-Paule Blanchard-Queloz, René Ecuyer et Pierre Vanek*.

2033 ATF 129/2003 I 381, consid. 4.2, *Comité d'initiative 119, Marie-Paule Blanchard-Queloz, René Ecuyer et Pierre Vanek* ; ATF 123/1997 I 63, consid. 4.b, *Charles Beer et consorts* ; Tschannen (2004) p. 664 ; Hangartner / Kley (2000) n° 2520 ; Odermatt (1996) p. 712 ; Auer (1987) n° 53 ; Auer (1978) p. 127. *Contra* Grisel (2004) p. 265.

2034 ATF 129/2003 I 381, consid. 4.2, *Comité d'initiative 119, Marie-Paule Blanchard-Queloz, René Ecuyer et Pierre Vanek*.

2035 ATF 129/2003 I 381, consid. 4.2, *Comité d'initiative 119, Marie-Paule Blanchard-Queloz, René Ecuyer et Pierre Vanek*.

2036 ATF 130/2004 I 185, consid. 4.1, *ASLOCA, Association genevoise de défense des locataires et consorts* ; ATF 129/2003 I 381, consid. 4.2, *Comité d'initiative 119, Marie-Paule Blanchard-Queloz, René Ecuyer et Pierre Vanek*.

2037 Voir *infra* n° 1232 ss.

une scission en plus de deux ou trois volets[2038]. Il nous semble cependant difficile d'imaginer qu'une initiative devant être scindée en quatre propositions ou plus ne soit pas une initiative dont une scission est exclue. On peut présumer que si un tel nombre de scissions est nécessaire, la violation originaire de l'unité de la matière atteint une telle gravité que la scission est exclue.

1224. L'adaptation du texte des initiatives issues de l'initiative originaire peut être plus ou moins délicate suivant les circonstances. Lorsqu'une initiative non formulée comprend deux ou trois propositions qui peuvent être scindées sans modification textuelle – comme ce fut le cas pour l'initiative « « La Suisse » pour la pluralité de la presse et le soutien à l'emploi » (IN 104) –, il n'existe guère de difficulté. Il en va de même pour une initiative formulée qui contiendrait deux articles distincts, susceptibles d'être scindés.

1225. Si une disposition formée de plusieurs alinéas ou, pire, d'un alinéa doit être scindée, il convient de déterminer dans quelle mesure le parlement peut adapter le texte de l'initiative afin que la scission aboutisse à de « nouveaux » textes susceptibles d'être soumis au corps électoral.

1226. Nous avons vu qu'en matière d'invalidation partielle, le principe de l'interdiction de modifier une initiative ne s'opposait pas à des adaptations formelles lorsqu'elles avaient pour but d'adopter une décision conforme au principe de la proportionnalité. L'intervention du parlement doit cependant être aussi limitée que possible. Elle est au surplus restreinte par l'interdiction de dénaturer la proposition des initiants, sous peine de violer leurs droits politiques[2039]. Les mêmes principes doivent s'appliquer en cas de scission, qui est en définitive une forme d'invalidation partielle. Une scission d'un article en deux, avec une renumérotation des alinéas est ainsi admissible.

1227. La pratique genevoise contient toutefois un curieux exemple d'adaptation du texte d'une initiative scindée. En 2006, le parlement a scindé l'initiative formulée « Energie-Eau : notre affaire ! Respect de la volonté populaire » (IN 126), qui était composée d'une disposition constitutionnelle de quatre alinéas. Le premier proposait l'instauration d'un monopole en matière d'eau, d'électricité et de gaz en faveur des services industriels et les trois suivants réglaient l'organisation de cet établissement de droit public. Le Grand Conseil a scindé l'alinéa instaurant le principe du monopole en matière d'eau et d'électricité et a invalidé la création du monopole en matière de gaz. Il a toutefois proposé deux articles – portant le même numéro – dont l'alinéa premier contenait une fois le premier monopole et une fois le second monopole selon la teneur de l'initiative originaire. La fin de l'article était, dans les deux cas,

2038 ATF 123/1997 I 63, consid. 6.a, *Charles Beer et consorts*.

2039 Voir *supra* n° 1193.

une reprise des trois derniers alinéas de l'initiative de base. Il s'agit donc de bien plus qu'une simple scission de l'initiative, dans la mesure où le Grand Conseil a fait d'un article constitutionnel, deux dispositions au contenu similaire, à l'exception de deux termes dans l'alinéa premier. Ce curieux procédé de scission a été accepté par le Tribunal fédéral, qui a relevé qu'il était curieux du point de vue de la technique législative, mais qu'il ne posait pas de problème sous l'angle des droits politiques[2040].

1228. Le Tribunal fédéral a été très loin dans ses considérants et a relevé : « En cas d'acceptation des deux textes, il y aurait sans doute lieu de refondre les deux articles en un seul, voire de changer la numérotation des normes, mais, pour autant qu'aucune modification matérielle ne découle de cette opération, la volonté populaire n'en sera pas moins respectée »[2041].

1229. Le changement de la numérotation des normes ne pose pas un problème. Elle est d'ailleurs prévue par la loi sur la forme, la publication et la promulgation des actes officiels (art. 7B, al. 1 de la loi sur la publication et la promulgation) et sera inévitable, car deux normes constitutionnelles différentes ne peuvent porter le même numéro.

1230. La mention de la refonte des textes en cas d'acceptation des deux est par contre critiquable. Aucune autorité ne dispose de cette compétence, sauf à envisager le dépôt d'une nouvelle loi constitutionnelle, qui devra obligatoirement être soumise au corps électoral, une fois que les dispositions émanant de l'initiative auront été inscrites dans la Constitution. Il n'est pas possible de scinder un texte pour le soumettre au vote, avant de le refondre lors de son inscription dans la constitution. Soit l'initiative viole l'unité de la matière et la scission se justifie. Soit elle ne viole pas l'unité de la matière et la scission est injustifiée.

1231. On voit ainsi qu'il est particulièrement difficile de scinder un alinéa qui contient des principes, complétés par des alinéas qui doivent s'appliquer auxdits principes. Il faut toutefois relever que les difficultés du Grand Conseil sont avant tout survenues au motif qu'il a décidé de scinder une initiative qui ne violait pas l'unité de la matière[2042], vraisemblablement pour des raisons de tactique politique. Son intervention – une fois le principe de la scission arrêté – ne dénaturant pas la proposition des initiants, elle a été, à juste titre, tolérée. La scission d'une initiative n'est en effet pas uniquement un processus matériel, mais également intellectuel. Espérons toutefois que ce genre de scission restera isolé.

2040 ATF 132/2006 I 282, consid. 2, *Monney et consorts*.

2041 ATF 132/2006 I 282, consid. 2.2, *Monney et consorts*.

2042 Voir *supra* n° 1039.

iii. L'exception : l'exclusion de la scission

1232. Nonobstant le silence de la Constitution genevoise sur les cas où une scission est exclue[2043], la jurisprudence du Tribunal fédéral mentionne deux hypothèses. D'une part, lorsque la longueur du texte et la complexité de l'initiative s'y opposent[2044]. D'autre part, lorsqu'il existe un cas flagrant de violation d'unité de la matière, notamment par la réunion dans un même texte de deux objets fondamentalement différents[2045].

1233. Dans les arrêts *Charles Beer et consorts*[2046] ainsi qu'*ASLOCA et consorts*[2047], le Tribunal fédéral a fondé les exceptions à la scission sur l'interdiction de l'abus de droit, théorie reprise par la majorité de la doctrine[2048]. Dans l'arrêt *Comité d'initiative 119 et consorts*[2049], il a appliqué le principe de la proportionnalité afin de refuser la scission d'une initiative qui violait de manière particulièrement grave l'unité de la matière[2050].

1234. Nous avons déjà exposé que la détermination de la sanction à adopter en cas de violation de l'unité de la matière relevait plus d'une application du principe de la proportionnalité que d'une interdiction de l'abus de droit[2051].

1235. On peut en outre relever que le Tribunal fédéral a clairement invalidé une initiative, qui violait l'unité de la matière, en se fondant sur l'interdiction de l'abus de droit qu'à une seule reprise, en 1997, lorsqu'il a examiné l'initiative « pour l'emploi, contre l'exclusion » (IN 104)[2052]. En 2003, il a appliqué la théorie de la proportionnalité pour invalider l'initiative « pour une caisse d'assurance-maladie publique à but social et la défense du service public » (IN 119)[2053]. En 2004, il a ensuite cité la théorie de l'abus de droit[2054], mais n'a

2043 Hottelier (2004) p. 324.

2044 ATF 130/2004 I 185, *ASLOCA, Association genevoise de défense des locataires et consorts* ; ATF 123/1997 I 63, *Charles Beer et consorts*.

2045 ATF 129/2003 I 381, *Comité d'initiative 119, Marie-Paule Blanchard-Queloz, René Ecuyer et Pierre Vanek*.

2046 ATF 123/1997 I 63, consid. 4.d, *Charles Beer et consorts*.

2047 ATF 130/2004 I 185, consid. 4.1, *ASLOCA, Association genevoise de défense des locataires et consorts*.

2048 von Arx (2002) p. 323 ; Zen-Ruffinen (2001) n° 12 ; Hangartner / Kley (2000) n° 2702 ; Auer (1987) n° 53. Voir aussi Hottelier (2004) p. 324.

2049 ATF 129/2003 I 381, consid. 4.3.3, *Comité d'initiative 119, Marie-Paule Blanchard-Queloz, René Ecuyer et Pierre Vanek*.

2050 Voir Hottelier (2004) p. 324.

2051 Voir *supra* n° 1098. A noter que seul un auteur adopte la même position : Tanquerel (2001) p. 188.

2052 ATF 123/1997 I 63, consid. 4.d, *Charles Beer et consorts*.

2053 ATF 129/2003 I 381, consid. 4.3.3, *Comité d'initiative 119, Marie-Paule Blanchard-Queloz, René Ecuyer et Pierre Vanek*.

2054 ATF 130/2004 I 185, consid. 4.1, *ASLOCA, Association genevoise de défense des locataires et consorts*.

pas explicitement invalidé l'initiative « pour la sauvegarde et le renforcement des droits des locataires et des habitant-e-s de quartiers » (IN 120) pour ce motif[2055]. Au contraire, dans ce dernier cas, le Tribunal fédéral a partiellement invalidé l'initiative[2056]. si la démarche des initiants relevait effectivement d'un abus de droit, il aurait dû totalement l'invalider, dans la mesure où il est difficile de justifier qu'une démarche abusive puisse être partiellement validée. Ainsi, dans l'arrêt *ASLOCA et consorts*, le Tribunal fédéral a cité la théorie de l'abus de droit, mais il a appliqué le principe de la proportionnalité.

1236. En définitive, la scission d'une initiative est exclue en cas de violation particulièrement grave du principe de l'unité de la matière. Si l'initiative comporte de très nombreux éléments hétérogènes ou rassemble des éléments qui n'ont aucun lien entre eux, mêmes lointains, la violation du principe de l'unité de la matière est trop grave pour permettre une scission.

1237. La scission sera en outre exclue lorsque seule une partie secondaire de l'initiative, qui n'a aucun sens à elle seule, entraîne une violation de l'unité de la matière. Dans une telle hypothèse, seule une invalidation partielle sera envisageable.

d) L'invalidation partielle

1238. Lorsqu'une initiative qui viole le principe de l'unité de la matière ne peut être scindée, il convient d'examiner – en application des articles 66, alinéa 2 et 68C, alinéa 2 Cst/GE, qui concrétisent le principe de proportionnalité – si une invalidation partielle est envisageable.

1239. Nous avons vu qu'une invalidation partielle doit être soumise à deux conditions objectives : d'une part, le vice ne doit frapper qu'une partie de l'initiative et, d'autre part, la partie qui subsiste doit encore former un tout cohérent[2057]. Il est ainsi rare qu'une initiative qui viole gravement l'unité de la matière puisse être partiellement invalidée[2058].

1240. Une initiative qui juxtapose deux ou plusieurs idées disparates ne peut ainsi être partiellement invalidée, car il est impossible de savoir quelle est la partie centrale de l'initiative[2059]. Mais s'il est possible de déterminer

---

2055 ATF 130/2004 I 185, consid. 4.4, *ASLOCA, Association genevoise de défense des locataires et consorts*.

2056 ATF 130/2004 I 185, consid. 5, *ASLOCA, Association genevoise de défense des locataires et consorts*.

2057 Voir *supra* n° 1187.

2058 Hurst (2002) p. 169.

2059 ATF 129/2003 I 381, consid. 4.4, *Comité d'initiative 119, Marie-Paule Blanchard-Queloz, René Ecuyer et Pierre Vanek*.

objectivement quel est cet élément central, une invalidation partielle doit être prononcée[2060].

e) La scission et l'invalidation partielle

1241. Le cas échéant, une initiative qui viole l'unité de la matière peut être partiellement invalidée et scindée. Une telle hypothèse – tout de même théorique – pourrait survenir dans un cas où une initiative contient deux propositions principales et une proposition secondaire, qui n'a aucun sens à elle seule. Il conviendra cependant d'examiner avec soin si une telle initiative ne doit pas être totalement invalidée en raison de la gravité de la violation de l'unité de la matière[2061].

f) L'invalidation totale

1242. L'invalidation totale d'une initiative pour violation de l'unité de la matière n'interviendra qu'en dernier recours, lorsqu'il n'est pas possible de scinder l'initiative ou de l'invalider partiellement, comme ce fut le cas pour les IN 105 et 119.

g) Remarques conclusives

1243. Après dix ans d'existence, la réglementation originale genevoise sur le traitement des initiatives qui violent l'unité de la matière a soulevé beaucoup de questions et posé de gros problèmes aux autorités. Le but de la règle, qui était notamment de résoudre de façon «simple et élégante» l'épineux problème de l'unité de la matière[2062], n'a pas été atteint. von Arx va ainsi jusqu'à considérer qu'elle est «problématique»[2063].

1244. Plus que la réglementation, c'est la particularité des initiatives contraires au principe de l'unité de la matière qui est en cause. La scission, respectivement l'invalidation partielle, ne pose guère de problème lorsqu'elle concerne une initiative qui propose deux ou trois éléments hétérogènes. La pratique genevoise contient beaucoup (trop) d'initiatives aux propositions multiples, détaillées et souvent extrêmement longues. De telles initiatives violent souvent trop gravement le principe de l'unité de la matière pour qu'elles puissent être scindées.

2060 ATF 130/2004 I 185, consid. 5, *ASLOCA, Association genevoise de défense des locataires et consorts*.

2061 Voir *supra* nº 1236.

2062 Auer (1987) nº 53. Du même avis neuf ans plus tard: Andreas Auer, «La justice constitutionnelle et la démocratie référendaire – Rapport de synthèse», *in*: *Justice constitutionnelle et démocratie référendaire*, Conseil de l'Europe (éd.), Strasbourg, 1996, p. 183.

2063 von Arx (2002) p. 323.

1245. La scission et la validité partielle ne devraient pas être abandonnées, car elles permettent un respect scrupuleux du principe de proportionnalité. L'interprétation qui ressort de la jurisprudence du Tribunal fédéral permet en outre de garantir le respect de l'unité de la matière, sans pour autant protéger les initiatives aux multiples propositions hétérogènes.

5. La sanction en cas de violation du principe de clarté

1246. Le Tribunal fédéral n'a relevé de violation du principe de clarté pour une initiative qu'à une seule occasion et il avait confirmé l'invalidation totale de la proposition[2064]. S'agissant d'une condition de forme qui s'applique à tout le texte de l'initiative, seule une annulation totale paraît pouvoir être envisageable lorsque le principe de clarté est violé.

1247. Une invalidation partielle n'est théoriquement pas exclue. On pourrait imaginer qu'une initiative qui comporte deux volets – disposant d'un lien intrinsèque conforme au principe de l'unité de la matière – soit partiellement invalidée. Il n'est en effet pas impossible que seul l'un de ces volets viole le principe de clarté.

6. La sanction en cas de violation du principe de la nouveauté

1248. La sanction en cas de violation du principe de la nouveauté n'est pas prévue par le droit genevois. S'agissant d'un principe qui découle de la nature même du droit d'initiative, soit d'une condition de validité matérielle, le principe de la validité partielle semble pouvoir s'appliquer.

1249. Nous avons toutefois vu qu'une initiative n'est contraire à ce principe que si elle ne contient aucune proposition nouvelle, mais une clause qui reprend des principes qui existent n'est pas problématique. Partant, la définition de cette condition de validité s'oppose par nature à une validité partielle. Si une invalidation partielle est envisageable, cela signifie que le principe de la nouveauté n'est pas violé.

7. La sanction en cas de violation du droit supérieur

1250. A teneur des articles 66, alinéa 3 et 68C, alinéa 3 Cst/GE, l'initiative dont une partie est manifestement non conforme au droit est annulée si la ou

2064 ZBl 1951 22 (TF, 13.09.1950).

les parties qui subsistent sont en elles-mêmes valides; à défaut l'initiative est déclarée invalide.

1251. Pour être, partiellement ou totalement, invalidée, une initiative doit être *manifestement* non conforme au droit supérieur. Seule une violation évidente du droit peut ainsi être sanctionnée[2065]. La notion de «manifestement non-conforme au droit supérieur» ne se rapporte donc pas à la gravité de la violation alléguée, mais à la certitude de son existence[2066].

1252. Selon Auer, il s'agit d'une restriction du pouvoir d'examen du Grand Conseil, du Conseil municipal, du Tribunal administratif et du Tribunal fédéral[2067]. Il faut toutefois relever que lorsque ces autorités examinent la conformité d'une initiative au droit supérieur en pratique, elles effectuent une analyse détaillée[2068]. Le principal effet de cette notion est ainsi un rappel du principe *in dubio pro populo*[2069]. Il s'agissait d'ailleurs de l'un des buts exposé lors de l'adoption des articles 66 et 68C Cst/GE[2070].

1253. Le principe de la validité partielle est en outre pleinement applicable en cas de violation du droit supérieur. A noter qu'une initiative qui a été déclarée valide ou invalide par le Grand Conseil peut être partiellement invalidée directement par le Tribunal fédéral[2071].

1254. Depuis l'arrêt *Monney et consorts*[2072], qui date du 18 octobre 2006, le Tribunal fédéral semble accorder une portée de plus en plus importante à la condition de l'invalidation pour non-conformité «manifeste» au droit supérieur.

2065 ATF 128/2002 I 190, *Michel Rossetti*, consid. 1.4; Auer (2006) p. 5; Auer (1987) nº 95.

2066 Arrêt TF du 28 février 2007 dans la cause 1P.451/2006, consid. 2.2, *Coopérative Rhino et consorts*; Auer (1987) nº 95.

2067 Auer (1987) nº 92 ss. *Contra* Hiller (1990) p. 391.

2068 Hangartner/Kley (2000) nº 2136. Pour des exemples genevois, voir ATF 128/2002 I 190, *Michel Rossetti*; SJ 2001 I 253, *Comité d'initiative «Sauvons nos parcs», Rémy Pagani et Germaine Kindler* (TF, 29.01.2001); SJ 2001 I 237, *Roald Quaglia et consorts* (TF, 26.01.2001); ATF 125/1999 I 227, *G.*; ATA du 8 octobre 2002 dans la cause A/429/2002-CM, *Banderet* (ATA/591/2002); ACE du 15 décembre 1999 dans la cause *John Perret*; ACE du 28 juillet 1999 dans la cause *Reusse et consorts* (rés. *in*: SJ 2000 I 429, 442, nº 58); ACE du 29 juillet 1998 dans la cause *Comité d'initiative «Sauvons nos parcs»* (rés. *in*: SJ 1999 II 273, 290, nºs 74 et 75). Si la mention de la notion de «manifestement non-conforme au droit» a parfois été mentionnée, elle guère été suivie d'effet concret.

2069 Hangartner/Kley (2000) nº 2136; Hiller (1990) p. 391. Voir aussi Kölz (2001) p. 182.

2070 MGC 1992 V 5020, p. 5042, M. Lachat, rapporteur.

2071 Voir ATF 130/2004 I 185, *ASLOCA, Association genevoise de défense des locataires et consorts* (initiative totalement invalidée par le Grand Conseil et partiellement invalidée par le Tribunal fédéral); ATF 125/1999 I 227, *G.* (initiative déclarée valide par le Grand Conseil et partiellement invalidée par le Tribunal fédéral).

2072 ATF 132/2006 I 282.

1255. Ainsi, chargé d'examiner la conformité d'une initiative réclamant l'instauration d'un monopole sur la distribution d'électricité en faveur des Services industriels, le Tribunal fédéral a relevé que la question avait été qualifiée de « délicate » dans un arrêt précédent et que l'on ne pouvait donc pas en déduire qu'il serait « manifestement » et dans tous les cas contraire à la Constitution fédérale[2073].

1256. Dans un second arrêt, qui concernait une initiative genevoise réclamant une mesure d'expropriation concrète, il a jugé qu'une interprétation de la loi sur l'expropriation réservant le droit de déposer un projet de loi en matière de constatation de l'utilité publique n'était pas insoutenable, mais que la violation du doit supérieur n'atteignait ainsi pas le degré d'évidence voulu par l'article 66, alinéa 3 Cst/GE pour justifier l'invalidation de l'initiative[2074].

1257. La lettre des articles 66, alinéa 3 et 68C, alinéa 3 Cst/GE permet tant une interprétation de la notion de manifestement comme un rappel du principe i*n dubio pro populo* que celle exigeant une évidence stricte de la violation du droit supérieur. La notion de manifestement non-conforme au droit supérieur est en effet largement indéterminée.

1258. L'adoption de cette notion avait pour but de cristalliser le principe *in dubio pro populo*[2075]. La nouvelle jurisprudence du Tribunal fédéral est donc discutable. Certes, en exigeant une violation du droit supérieur qui « saute aux yeux », elles évitent l'invalidation d'initiatives valides. Mais elle risque surtout d'amener le corps électoral à se prononcer sur des textes à la validité douteuse. Elle n'est en outre pas conforme avec la pratique genevoise, où les autorités ont toujours examiné en détail la validité des initiatives.

1259. Le Tribunal fédéral lui-même n'adopte d'ailleurs pas une pratique uniforme. Dans un arrêt du 28 mars 2007, il a, postérieurement à la jurisprudence précitée, examiné de manière très détaillée la conformité au droit supérieur d'une initiative visant à interdire de fumer dans les lieux publics[2076].

8. La sanction en cas d'inexécutabilité

1260. En principe, une initiative inexécutable doit être totalement invalidée[2077]. Mais si une partie seulement de l'initiative est inexécutable, le principe de la validité partielle demeure applicable. Cette hypothèse, qui demeure

2073 ATF 132/2006 I 282, consid. 3.7.

2074 Arrêt TF du 28 février 2007 dans la cause 1P.451/2006, consid. 5.3, *Coopérative Rhino et consorts*.

2075 MGC 1992 V 5020, p. 5042, M. Lachat, rapporteur.

2076 Arrêt TF du 28 mars 2007 dans la cause 1P.541/2006, *Slatkine et consorts*.

2077 MGC 1992 V 5020, p. 5042, M. Lachat, rapporteur.

marginale, pourrait par exemple s'appliquer à une disposition transitoire, qui pourrait être seule inexécutable.

1261. Pour le surplus, on relèvera le curieux traitement réservé par le Grand Conseil à l'initiative «pour la gratuité des transports publics» (IN 127). Il a déclaré l'initiative entièrement valide, tout en constatant son inexécutabilité[2078]. Soit l'initiative était inexécutable et elle aurait dû être invalidée, soit elle était valide et donc exécutable. Il faut donc considérer que cette décision n'est qu'une inconséquence – à vrai dire incompréhensible – de la pratique genevoise.

9. La sanction en cas d'abus de droit

1262. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, une initiative qui viole l'interdiction de l'abus de droit doit être totalement invalidée[2079]. S'il est admis, après un examen objectif, qu'une initiative viole cette interdiction au motif qu'il s'agit d'une utilisation insensée des instruments démocratiques – ce qui nous semble difficilement concevable en pratique[2080] –, une invalidation partielle n'est guère envisageable. Une initiative qui serait effectivement contraire à l'interdiction de l'abus de droit est tellement gravement viciée que seule une invalidation totale est envisageable. On ne voit pas comment le principe de la proportionnalité pourrait s'appliquer à une démarche qui relève d'une utilisation insensée des instruments démocratiques.

IV. La compétence du Grand Conseil *de lege ferenda*

1263. L'étude du traitement réservé aux nombreuses initiatives genevoises par le Grand Conseil démontre une propension évidente des députés à ne pas effectuer un examen strictement juridique des conditions de validité, mais à les appliquer en fonction d'objectifs politiques. La lecture des débats qui précèdent la décision sur la validité d'une initiative montre que les arguments concernant l'examen politique de l'initiative sont très fréquents. La même tendance se retrouve également en Ville de Genève.

2078 Les débats ne sont pas encore publiés au MGC, mais sont disponibles sur *www.ge.ch/grandconseil/memorial/data/560108/36/560108_36_partie6.asp*.

2079 ATF 130/2004 I 185, consid. 4.1, *ASLOCA, Association genevoise de défense des locataires et consorts*; ATF 129/2003 I 381, consid. 4.2, *Comité d'initiative 119, Marie-Paule Blanchard-Queloz, René Ecuyer et Pierre Vanek*; ATF 128/2002 I 190, consid. 7, *Michel Rossetti*; ATF 123/1997 I 63, consid. 4.d, *Charles Beer et consorts*.

2080 Voir *supra* n° 1099 ss.

1264. L'exemple le plus explicite de ce type de manœuvre est le traitement de l'initiative « Genève, République de paix » (IN 109). Le 27 juin 1997, le Grand Conseil, à majorité bourgeoise, a totalement invalidé l'initiative. Le 26 juin 1998, après un recours au Tribunal fédéral, le Grand Conseil a, avec une majorité de gauche cette fois-ci, totalement validé la même initiative[2081]. Les décisions ont ainsi varié du tout au tout au gré des majorités. Rappelons qu'en dernier lieu, le Tribunal fédéral a finalement partiellement invalidé l'initiative[2082].

1265. La doctrine a relevé que la compétence du parlement pour statuer sur la validité d'une initiative pouvait être problématique au motif qu'il risque fort de se laisser guider par des préoccupations plus politiques que juridiques[2083].

1266. Auer avait étudié de manière approfondie l'opportunité d'accorder la compétence au Conseil d'Etat ou à un tribunal, en lieu et place du parlement[2084]. Il a finalement conclu que la solution la plus adéquate était le parlement, avec un pouvoir d'examen restreint[2085]. Il ressort en outre des travaux préparatoires que les députés ont décidé qu'il incombait au législateur de statuer sur la recevabilité des initiatives, de préférence à un tribunal[2086].

1267. La solution actuelle est insatisfaisante, même si elle se retrouve de manière similaire dans les autres cantons[2087]. D'une part, le parlement se laisse trop souvent guider par des préoccupations politiques qui contraignent un citoyen à saisir le Tribunal fédéral pour qu'un examen juridique soit effectué[2088]. D'autre part, le pouvoir d'examen restreint n'est en définitive qu'un rappel du principe *in dubio pro populo* qui ne limite pas véritablement l'action du Grand Conseil[2089].

1268. Trois solutions pourraient dès lors être envisageables.

1269. Premièrement, la compétence pour statuer sur la validité de l'initiative pourrait être accordée à l'exécutif cantonal, respectivement communal

---

2081 A propos du traitement de cette initiative, voir *supra* nº 1135.

2082 ATF 125/1999 I 227, *G.*

2083 de Vries Reilingh (2000) p. 113 ; Hangartner / Kley (2000) nº 2138 ; Auer (1987) nº 82. Voir aussi, de manière plus générale, Grisel (1984 II) p. 958 qui relève que le parlement ne devrait en principe pas avoir de fonction juridictionnelle, car il est sensible aux influences politiques et ne se préoccupe pas de l'unité de la jurisprudence. Dans un sens similaire, voir Knapp (1991) nº 1830.

2084 Auer (1987) nº 80 ss.

2085 Auer (1987) nº 92 ss.

2086 MGC 1992 V 5020, p. 5031.

2087 Grisel (2004) p. 261 ; Hangartner / Kley (2000) nº 2138.

2088 de Vries Reilingh (2000) p. 113.

2089 Voir *supra* nº 1252.

– même si sur le plan municipal le besoin est moins explicite. Celui-ci pourrait rendre une décision motivée publiée dans la Feuille d'avis officielle. La qualité de ses rapports, qui examinent avec sérieux et dans un bref délai les conditions de validité des initiatives, démontre la faisabilité d'une telle évolution. La politisation des décisions administratives de l'exécutif est en effet moins forte que celles du parlement, dont la fonction première n'est pas la prise de décisions au sens juridique.

1270. En revanche, il ne nous semble guère opportun d'octroyer une telle compétence à un service de l'administration, que cela soit la direction des affaires juridiques de la Chancellerie d'Etat ou le service des votations. Au vu de l'importance de la décision, seul le Conseil d'Etat devrait pouvoir trancher cette question.

1271. Des tensions pourraient certes exister entre le Grand Conseil et le Conseil d'Etat. Le premier pourrait ainsi se voir priver de donner suite à une initiative à laquelle il est favorable ou devoir traiter une initiative qu'il considère inconstitutionnelle[2090]. Un équilibre pourrait être atteint par l'ouverture d'une voie de droit cantonale, auprès d'un tribunal cantonal – une Cour constitutionnelle par exemple, dont plusieurs cantons se sont dotés ces dernières années[2091]. A cet égard, relevons qu'en l'état du droit genevois, une décision du Conseil d'Etat serait, sauf base légale formelle contraire, sujette à recours devant le Tribunal administratif (art. 56A LOJ). Le cas échéant, le droit de recours pourrait non seulement être accordé aux membres du corps électoral, mais également directement à une fraction du Grand Conseil.

1272. Il est aussi envisageable d'octroyer directement la compétence pour statuer sur la validité d'une initiative populaire à une autorité judiciaire, que cela soit le Tribunal administratif ou une Cour constitutionnelle. Son jugement, rendu d'office, pourrait ensuite être contesté auprès du Tribunal fédéral.

1273. Une troisième solution serait de consacrer dans la Constitution une présomption de validité des initiatives. En cas de doute sur la validité d'un texte, le Conseil d'Etat, une fraction du Grand Conseil ou un citoyen pourraient demander le renvoi de l'initiative par une requête sommairement motivée devant une autorité judiciaire pour que cette dernière statue sur sa validité. Ce « renvoi » permettrait de concilier le contrôle de validité d'une ini-

2090 Voir Auer (1987) nº 88.

2091 Sur l'opportunité d'une telle création, voir l'avis favorable d'Auer (1990) p. 22-23 ainsi que l'avis nuancé de Tarkan Göksu, « Über Sinn und Unsinn kantonaler Verfassungsgerichtsbarkeit », *RFJ* 2001 p. 107 ss. Sur la situation dans le canton de Vaud, qui a créé une Cour constitutionnelle lors de sa réforme totale de la constitution en 2003, voir Jean Moritz, « Contrôle des normes : la juridiction constitutionnelle vaudoise à l'épreuve de l'expérience jurassienne », *RDAF* 2005 I p. 1 ss.

tiative à la recevabilité douteuse par une autorité impartiale et indépendante avec un traitement rapide. Il permettrait également aux autorités politiques de ne pas avoir à examiner de manière approfondie les conditions juridiques de validité d'une initiative et de se limiter à analyser son bien-fondé politique. Certes, il existe un risque, non négligeable, de demandes de renvoi fondées sur des considérations politiques destinées à repousser le débat politique sur l'initiative. Elles existent toutefois aussi avec le système actuel et ne seraient guère amplifiées par une telle modification.

1274. La pratique a en tous les cas démontré que le Grand Conseil remplissait particulièrement mal son rôle de contrôle de validité des initiatives cantonales. Quant aux Conseillers municipaux, ils sont souvent dépassés par la nature éminemment technique du débat sur la validité d'une initiative municipale. Il se justifie ainsi de transférer cette compétence à une autre autorité.

1275. A noter qu'il ressort de la pratique des autres cantons que l'attribution d'une large compétence en matière de contentieux relevant des droits politiques à une autorité judiciaire cantonale amène celle-ci à adopter une jurisprudence – fort logiquement – conforme à celle du Tribunal fédéral. Des solutions novatrices sont cependant développées lorsque notre Haute Cour n'a pas encore été amenée à trancher un cas[2092].

1276. Pour le juriste, le choix entre une autorité judiciaire ou une autorité exécutive importe peu. Il s'agit en définitive d'un choix politique : faut-il accorder une prédominance en la matière au pouvoir exécutif ou au pouvoir judiciaire ? Relevons tout au plus que le droit d'initiative est fréquemment employé afin de promouvoir des idées qui déplaisent aux autorités ou afin de remettre en cause leur action. Il est dès lors possible que l'attribution directe – ou suite à un « renvoi » – d'une compétence au juge afin de statuer sur la validité de l'initiative permettrait de dépolitiser plus efficacement le débat sur la validité d'une initiative. A cet égard, la solution du « renvoi » aurait notre préférence.

1277. Dans l'attente d'une éventuelle modification constitutionnelle en ce domaine, il conviendrait, à tout le moins, de fixer avec plus de détails les étapes procédurales qui s'appliquent à la prise de décision sur la validité d'une initiative. Les incertitudes qui existent actuellement pourraient ainsi être clarifiées (droit d'être entendu des initiants, déroulement du vote sur la validité d'une initiative).

2092 Voir René Widerkehr, « Der Schutz der politischen Rechte durch das Kantonsgericht Basel-Landschaft », *in* : Biaggini / Achermann / Mathis / Ott (éd.), *Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Basel-Landschaft II*, Bâle, 2005, p. 53-54 qui souhaite que le Tribunal cantonal développe plus sa propre pratique afin de respecter sa fonction de gardien du droit cantonal et communal.

Chapitre 10: Le traitement de l'initiative

1278. A la suite de l'entrée en force de la décision sur la validité de l'initiative, les autorités doivent examiner le fond de la proposition des initiants. Dans ce chapitre, nous allons ainsi exposer le traitement d'une initiative déclarée valide. Nous examinerons notamment l'institution du contreprojet, les rapports entre une initiative cantonale et une initiative municipale lancées simultanément sur un même sujet ainsi que la concrétisation d'une initiative non formulée.

1279. La majorité de ces questions a été traitée à de nombreuses reprises par la doctrine; plusieurs thèses de doctorat existent en la matière. Seuls les éléments principaux seront dès lors exposés dans ce chapitre, dans le but de fournir au lecteur une étude complète de l'initiative populaire genevoise.

I. La prise de position de l'autorité législative

1280. Dans son rapport de préconsultation le Conseil d'Etat doit non seulement examiner les conditions de validité de l'initiative, mais également les éléments relatifs à sa prise en considération (art. 119 LRGC). Cette règle est également applicable en matière municipale (art. 36A LAC).

1281. Suite à l'entrée en force de la décision sur la validité, le Grand Conseil (ou le Conseil municipal) doit ensuite se prononcer sur la prise en considération de l'initiative (art. 67 et 68D Cst/GE). Celle-ci est renvoyée à la commission compétente à raison de la matière concernée par l'initiative, qui doit déposer un rapport devant le plénum (art. 121, al. 1 LRGC).

1282. Le débat devant le Grand Conseil ou le Conseil municipal se conclut par un vote sur l'acceptation ou le refus de l'initiative (art. 121, al. 2 LRGC; art. 36D, al. 2 LAC). En cas de refus, il est immédiatement décidé de préparer ou non un contreprojet, qui peut, le cas échéant, être approuvé lors de la même séance (art. 121, al. 2 *in fine* LRGC; art. 36D, al. 2 *in fine* LAC).

1283. La décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative est publiée[2093] – celle du Conseil municipal affichée au pilier communal – et ne peut être modifiée ultérieurement (art. 121, al. 4 LRGC; art. 36D, al. 4 LAC).

2093 Sur la forme de cette publication, voir art. 6 ss de la loi sur la publication et la promulgation.

II. Le contreprojet

1284. Le parlement peut décider d'opposer un contreprojet à une initiative afin, notamment, de faire une proposition plus nuancée au corps électoral. Le but est d'obtenir un retrait de l'initiative ou son rejet en votation populaire.

1285. Le contreprojet est ainsi employé afin de redresser une rédaction jugée malheureuse d'un texte proposé par une initiative ou d'opposer à une idée jugée critiquable une autre idée plus acceptable[2094].

1286. La doctrine distingue deux types de contreprojet, le contreprojet direct et le contreprojet indirect[2095].

1287. Le contreprojet direct (ou proprement dit) se définit comme une proposition, de même niveau et de même forme que l'initiative, exposée au corps électoral par le Grand Conseil en même temps que l'initiative[2096]. Quant au contreprojet indirect (ou improprement dit), il s'agit d'un acte constitutionnel ou législatif – voire réglementaire[2097] – en rapport avec l'initiative, mais qui n'est pas destiné à être voté simultanément par le corps électoral[2098]. Le critère de distinction entre les deux types de contreprojet est ainsi la soumission simultanée de l'initiative et du contreprojet au corps électoral[2099].

1288. L'institution du contreprojet ayant été examinée récemment de manière exhaustive par Albrecht[2100], seuls quelques principes seront rappelés dans ce chapitre.

1289. Selon la jurisprudence[2101], approuvée par la majorité de la doctrine[2102], l'institution du contreprojet fait partie intégrante du droit public fédéral. Il

---

2094 ATF 100/1974 Ia 53, consid. 6.a, *Comité d'initiative pour l'interdiction de la chasse dans le canton de Genève*.

2095 Voir Albrecht (2003) p. 45 ss et les références citées.

2096 Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n° 846 ; Grisel (2004) p. 290 ; Albrecht (2003) p. 59-60 ; von Arx (2002) p. 137 ; Grisel (2001) n° 36 ; Hangartner / Kley (2000) n° 2150 ; Kölz (1982) p. 31.

2097 Hangartner / Kley (2000) n° 2150.

2098 Grisel (2004) p. 291 ; Albrecht (2003) p. 81-82 ; von Arx (2002) p. 137 ; Grisel (2001) n° 37 ; Hangartner / Kley (2000) n° 2150 ; Kölz (1982) p. 31. Il est ainsi par exemple possible de soumettre aux électeurs un projet de loi constitutionnel à titre de contreprojet indirect à une initiative qui a été invalidée. Voir Ziegler (2006) p. 6.

2099 Albrecht (2003) p. 86 ; von Arx (2002) p. 137 ; Hangartner / Kley (2000) n° 2150 ; Kölz (1982) p. 31.

2100 Albrecht (2003).

2101 ZBl 1995 141, consid. 1.b (TF, 4.05.1994) ; ATF 113/1987 Ia 46, consid. 5.a, *Landesring der Unabhängigen des Kantons Zürich et consorts* ; ATF 104/1978 Ia 240, consid. 3.b, *Jakob et consorts* ; ATF 101/1975 Ia 492, consid. 4.a, *Delafontaine et consorts* ; ATF 91/1965 I 189, consid. 2, *Zihlmann und Zundel*.

2102 Albrecht (2003) p. 97 ss (et les références citées) ; Auer / Malinverni / Hottelier (2006I) n° 846 ; Hangartner / Kley (2000) n° 2152 ; Auer (1987) n° 123 ss ; Kölz (1982) p. 31. Nuancé, Grisel (2004) p. 289. Critique, Hurst (2002) p. 164.

n'est pas nécessaire qu'une base légale cantonale expresse existe afin que le parlement puisse en adopter un.

1290. Le principe du contreprojet direct est prévu par la Constitution genevoise. L'article 67 Cst/GE dispose que si le Grand Conseil refuse l'initiative, il peut lui opposer un contreprojet de même genre et de même forme. Le Conseil municipal dispose d'une compétence similaire (art. 68D *in fine* Cst/GE).

1291. Le contreprojet direct doit impérativement être de même niveau normatif et de la même forme que l'initiative. Partant, le Grand Conseil peut opposer un contreprojet à une initiative conçue en termes généraux (art. 65 Cst/GE) pour autant qu'il soit également non formulé. Au vu de la réglementation explicite du droit genevois en la matière, ces questions ne posent guère de difficulté à Genève. A cet égard, il faut relever que la jurisprudence du Tribunal fédéral, concernant le canton de Genève, qui admettait qu'une loi soit soumise au vote en même temps qu'une initiative constitutionnelle à titre de contreprojet[2103], n'est plus valable depuis l'adoption de la teneur actuelle de l'article 67 Cst/GE[2104].

1292. L'initiative municipale étant impérativement non formulée et limitée aux seules délibérations, il est simplement indiqué que le Conseil municipal peut lui opposer un contreprojet s'il la refuse (art. 63D Cst/GE). Ce dernier devra nécessairement être non formulé[2105] et concerner une compétence délibérative du Conseil municipal.

1293. Comme nous l'avons mentionné lorsque nous avons examiné le principe de l'unité de la matière[2106], la seconde règle de l'unité de la matière – qui découle de la garantie des droits politiques (art. 34 Cst) et qui est applicable nonobstant le silence du droit genevois – implique que tout contreprojet direct porte sur la même matière que l'initiative. Il ne peut pas poser une autre question que l'initiative et doit poursuivre le même but, mais peut proposer une autre réponse. Le but de cette règle est de garantir l'égalité des chances entre l'initiative et le contreprojet direct[2107].

1294. La portée de ce principe est délicate à déterminer[2108]. Il peut être fort difficile d'évaluer si l'initiative et le contreprojet poursuivent réellement le

---

2103 SJ 1974 545, consid. 6.b, *Comité d'initiative pour l'interdiction de la chasse dans le canton de Genève* (TF, 30.01.1974), consid. non publié dans l'ATF 100/1974 I 53, consid. 6.a, *Comité d'initiative pour l'interdiction de la chasse dans le canton de Genève*.

2104 Pour un examen approfondi de l'admissibilité d'un contreprojet en droit genevois avant la modification de 1993, voir Manfrini (1984b).

2105 MGC 1992 V 5020, p. 5047-5048., M. Lachat, rapporteur.

2106 Voir *supra* n° 1050 ss et les références citées.

2107 Hangartner / Kley (2000) n° 2162 ; Auer (1987) n° 127.

2108 Auer (1978) p. 150.

même but. La difficulté est d'autant plus grande que la jurisprudence est rare en la matière[2109]. Une partie de la doctrine soutient dès lors que le contreprojet doit être une alternative à l'initiative et doit ainsi concerner la même matière. En revanche, il ne doit pas nécessairement poursuivre le même but, car le principe du contreprojet est fondé sur le pouvoir général du parlement en matière de législation, lequel n'est pas limité par le lancement d'une initiative[2110]. Le dernier arrêt du Tribunal fédéral sur l'admissibilité d'un contreprojet semble également appliquer une telle théorie[2111]. Notre Haute Cour a en effet jugé que le parlement est limité en ce sens qu'il ne peut pas élaborer un contreprojet qui ne serait pas en rapport avec l'initiative et qui, partant, serait abusif[2112].

1295. Au vu des larges possibilités accordées au Grand Conseil afin d'opposer un contreprojet direct à une initiative, l'institution du contreprojet indirect est rarement employée à Genève. Le constituant en était au demeurant conscient lorsqu'il a adopté la réglementation actuelle en 1993[2113]. Il n'en reste pas moins que le Grand Conseil peut choisir d'adopter un contreprojet indirect à une initiative, car la jurisprudence[2114] et la doctrine[2115] reconnaissent que les autorités ne sont pas privées de leur droit d'initiative dans une matière faisant l'objet d'une initiative. Des experts consultés par des initiants ont d'ailleurs conclu – avant la modification du droit d'initiative en 1993 – que l'institution du contreprojet indirect était admissible en droit genevois[2116]. Le contreprojet indirect est avant tout une réponse politique à une initiative. Il ne nécessite pas le même lien juridique ou matériel avec l'initiative que le contreprojet direct. Précisons enfin que le Grand Conseil peut également choisir de préparer un contreprojet direct et, un second, indirect[2117].

2109 ATF 113/1987 Ia 46, consid. 5.a, *Landesring der Unabhängigen des Kantons Zürich et consorts* ; ATF 100/1974 I 53, consid. 6.a, *Comité d'initiative pour l'interdiction de la chasse dans le canton de Genève* (confirmé dans l'ATF 101/1975 Ia 492, consid. 4.a, *Delafontaine et consorts*).

2110 Auer (2005c) p. 9 ; Auer (2005b) p. 9 ; Albrecht (2003) p. 181-182 ; Delley (1978) p. 107. Selon Grisel (2001) n° 36, le but du contreprojet ne doit pas être le même que celui de l'initiative, mais il doit être « semblable ». *Contra* Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n° 846 ; Grisel (2004) p. 290-291 ; von Arx (2002) p. 138 ; Hangartner / Kley (2000) n° 2162 ; Caviezel (1990) p. 193 ss ; Kölz (1982) p. 31-32.

2111 ATF 113/1987 Ia 46, consid. 5.a-b, *Landesring der Unabhängigen des Kantons Zürich et consorts*.

2112 ATF 113/1987 Ia 46, consid. 5.b, *Landesring der Unabhängigen des Kantons Zürich et consorts*.

2113 Voir MGC 1992 V 5020, p. 5043, M. Lachat, rapporteur.

2114 ATF 112/1986 Ia 391, consid. 5, *Association Vaudoise des Vieillards, Invalides, Veuves et Orphelins (AVIVO) et consorts*.

2115 Grisel (2004) p. 291 ; von Arx (2002) p. 137 ; Hangartner / Kley (2000) n° 216 ; Auer (1986) p. 214-215 ; Kölz (1982) p. 31.

2116 Peregrina / Manfrini (1992).

2117 Auer (1986) p. 235.

III. Le retrait de l'initiative

1296. A Genève, une clause de retrait est obligatoire pour toutes les initiatives (art. 64 et 68B, al. 2 Cst/GE) et doit impérativement figurer sur tous les formulaires de récolte des signatures[2118].

1297. Le retrait intervient à la majorité des électeurs autorisés à retirer l'initiative qui figurent sur la liste de signatures (art. 93, al. 2 LEDP). Cette liste, qui ne correspond pas nécessairement à celle du comité d'initiative, fait seule foi pour la validité de cette décision[2119].

1298. Seul un retrait pur et simple de l'initiative est envisageable. Un retrait partiel ou une modification du texte de l'initiative sont exclus[2120]. Un tel retrait serait en effet contraire au principe d'interdiction de modifier le texte d'une initiative[2121].

1299. Selon une partie de la doctrine, un retrait ne saurait être assorti de conditions, car cette démarche ne peut que rendre l'initiative caduque et éteindre définitivement les obligations découlant de son dépôt[2122].

1300. La pratique genevoise a toutefois connu des retraits conditionnels, notamment liés à l'adoption sans modification par le Grand Conseil d'un contreprojet, direct ou indirect, qui a été préparé[2123].

1301. Cette pratique est contraire aux articles 64 et 68B, alinéa 2 Cst/GE. Ces dispositions imposent une clause de retrait *sans réserve*. Il faut donc que les initiants retirent purement et simplement leur initiative, ce qui exclut un retrait conditionnel[2124].

2118 Voir *supra* n° 922.

2119 Voir MGC 1992 V 5020, p. 5050, M. Lachat, rapporteur.

2120 MGC 1992 V 5020, p. 5037, M. Lachat, rapporteur.

2121 Voir *supra* n° 927 et les références doctrinales et jurisprudentielles citées.

2122 Grisel (2004) p. 184; Giraux (1993) p. 542.

2123 Pour l'exemple le plus explicite, voir MGC 1989 III 3624 où une lettre de retrait conditionnel de l'IN 20 «pour la sauvegarde des logements à loyers abordables» est reproduite et contient les mentions suivantes: «Par la présente nous déclarons retirer l'initiative cantonale pour la sauvegarde des logements à loyers abordables: 1. le retrait n'intervient que si la nouvelle loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation, telle qu'approuvée en 2e débat par le Grand Conseil lors de sa séance du 22 juin 1989, est votée sans changement en 3e débat; 2. le retrait de l'initiative ne devient effectif qu'après l'entrée en vigueur de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maison d'habitation et après expiration du délai référendaire applicable à cette loi.» Pour un autre exemple, voir MGC 1991 III 3006 où une lettre de retrait conditionnée à l'expiration du délai référendaire de la loi adoptée par le Grand Conseil à titre de contreprojet indirect est mentionnée.

2124 MGC 1992 V 5020, p. 5037, M. Lachat, rapporteur.

IV. Le rapport entre une initiative cantonale et une initiative municipale

1302. Il peut arriver que des initiatives cantonale et communale portent sur le même sujet et soient lancées de manière simultanée. Des difficultés peuvent alors survenir dans la coordination entre les procédures cantonale et municipale, même si la pratique en la matière demeure rare.

1303. Dans un ancien arrêt, le Tribunal fédéral avait jugé que les autorités zurichoises chargées d'examiner la validité d'une initiative municipale n'avaient pas à attendre la votation sur une initiative cantonale qui portait sur la même matière – la gratuité des transports publics – afin d'en déterminer la conformité au droit supérieur[2125].

1304. S'agissant de l'examen de la validité des initiatives, cet arrêt ne pose que peu de problèmes et est également applicable dans le canton de Genève. Il est par contre plus délicat de coordonner le vote entre des initiatives cantonale et communale qui concernent le même sujet, car le droit cantonal est muet à ce sujet.

1305. La pratique semble néanmoins faire primer l'initiative cantonale sur la proposition municipale.

1306. De 1980 à 1995, le Grand Conseil a traité l'initiative cantonale en vue de l'adoption d'une loi comportant aménagement de la zone Rôtisserie-Pélisserie (IN 4), que nous avons mentionnée à plusieurs reprises[2126]. Cette initiative concernait l'aménagement d'une zone sise en Ville de Genève. Parallèlement, une initiative municipale a été lancée afin de proposer un aménagement différent, contraire à plusieurs points contenus dans l'initiative cantonale.

1307. Consulté par la Ville de Genève, Devaud a considéré que le traitement de cette initiative municipale « pour la sauvegarde de l'Alhambra et la construction de logements bon marché »[2127] n'avait pas à être suspendu jusqu'à la votation sur l'initiative cantonale[2128].

1308. Manfrini, consulté par les autorités cantonales, a relevé qu'il n'existait pas de chronologie déterminée pour le traitement des deux initiatives. Il lui a cependant paru exclu de soumettre les deux textes simultanément au vote et il a préconisé de donner la priorité à l'initiative cantonale[2129].

2125 ZBl 1975 105, consid. 2 (TF, 13.03.1974).

2126 Voir *supra* n^os^ 476, 518 et 991.

2127 Voir *supra* n° 830 et n. 1194.

2128 Devaud (1993) p. 27.

2129 Manfrini (1994) p. 4837.

1309. Le Conseil d'Etat a suivi les recommandations de ce second expert. Saisi d'un recours, le Tribunal fédéral a relevé que s'agissant d'une initiative cantonale portant sur le même objet qu'une initiative municipale, mais avec un contenu fondamentalement différent, le Conseil d'Etat avait des motifs suffisants pour faire voter les électeurs du canton avant ceux de la Ville. Il a jugé que le Conseil d'Etat aurait pu soumettre les deux objets en même temps au corps électoral, mais que le respect des droits politiques n'imposait pas une telle solution[2130]. A noter que suite à cet arrêt, l'initiative municipale « pour la sauvegarde de l'Alhambra et la construction de logements bon marché » n'a jamais été soumise au vote, bien qu'elle n'ait pas été retirée[2131].

1310. Il n'est pas impératif d'accorder la priorité à une initiative cantonale en cas de propositions du corps électoral aux niveaux municipal et cantonal, mais il peut être adéquat de soumettre en premier lieu l'initiative cantonale au corps électoral. C'est particulièrement vrai lorsque les deux initiatives contiennent des propositions qui s'excluent, car l'initiative cantonale primera sur l'initiative municipale en application du principe de la hiérarchie des normes. Partant, il est peu opportun de soumettre au corps électoral municipal une initiative qui risque de perdre toute portée suite à l'adoption d'une initiative cantonale.

V. La soumission de l'initiative au corps électoral

1311. Environ deux ans après son lancement, l'initiative est, en pratique, soumise au corps électoral. Le délai peut paraître long, mais celui-ci est objectivement raisonnable en raison des différentes étapes nécessaires au traitement d'une initiative.

1312. Il est à noter que l'initiative se rapporte au texte constitutionnel ou législatif en vigueur au moment du vote[2132]. Ce principe peut avoir une importance et pourrait susciter des difficultés pour les initiatives constitutionnelles en cours de traitement dans l'optique d'une éventuelle révision totale de la Constitution genevoise[2133].

2130 Arrêt TF du 8 février 1995 dans les causes 1P.535/1994 et 1P.5/1995, *S. et consorts*, consid. 3 et 4.

2131 Le 12 mars 1997, le Maire de la Ville de Genève a indiqué que l'initiative allait être soumise au vote: MCM/GE 1997 (154) 362. Depuis lors, on ne trouve plus de trace de cette initiative.

2132 Kölz (1997) p. 244.

2133 Au sujet de cette révision, voir *supra* nº 188 ss.

A. Les initiatives soumises au corps électoral

1313. Toutes les initiatives ne sont pas nécessairement soumises au vote du corps électoral. Une initiative non formulée au sens de l'article 65 Cst/GE, une initiative législative au sens de l'article 65B Cst/GE et les initiatives municipales ne font l'objet d'une votation que lorsqu'elles sont refusées par le Grand Conseil ou le Conseil municipal (art. 68 et art. 68F Cst/GE ; art. 122, al. 1 et 122B LRGC). Il en va de même de la loi ou de la délibération concrétisant une initiative non formulée acceptée par les autorités ou le corps électoral, qui ne sont soumises au vote qu'en cas de demande de référendum (art. 53 et 59 Cst/GE)[2134].

1314. Toutes les initiatives constitutionnelles et les initiatives refusées par le Grand Conseil et le Conseil municipal – le cas échéant accompagnées d'un contreprojet – sont obligatoirement soumises au vote (art. 49, al. 3, let. b, art. 68, al. 1, art. 68F, al. 1 et art. 179, al. 2 Cst/GE ; art. 122, al. 2, art. 122A et 123 LRGC ; art. 36E et 36F LAC). A noter que si un contreprojet est adopté et l'initiative retirée, une votation n'aura impérativement lieu que pour les normes de rang constitutionnel (art. 49, al. 3, let. b, art. 68, al. 2, art. 68F, al. 2 et art. 179, al. 2 Cst/GE).

1315. On relèvera qu'avant 1993, toutes les initiatives, quelle que soit leur nature ou la position des autorités, étaient obligatoirement soumises au corps électoral. Suite aux critiques d'Auer[2135], la solution actuelle a été adoptée afin que le corps électoral ne soit appelé aux urnes que lorsqu'il existe un enjeu[2136]. Le but était d'éviter des votations « inutiles »[2137].

B. La procédure de vote en cas de contreprojet

1316. Selon l'article 68, alinéa 2 Cst/GE, le contreprojet du Grand Conseil à l'initiative est soumis à la votation populaire, pour autant que l'initiative ne soit pas retirée. Le peuple se prononce indépendamment sur chacune des deux questions puis indique sa préférence en répondant à une question subsidiaire. La même règle prévaut en matière municipale (art. 68F, al. 2 Cst/GE).

1317. Cette solution dite du « scrutin subsidiaire simultané », découlant originairement d'une proposition formulée par Haab[2138] en 1976, a été adoptée

2134 Voir MGC 1992 V 5020, p. 5045, p. 5057, M. Lachat, rapporteur.

2135 Voir Auer (1987) nº 110 ss.

2136 MGC 1992 V 5020, p. 5031, M. Lachat, rapporteur.

2137 MGC 1992 V 5020, p. 5031, M. Lachat, rapporteur.

2138 Voir Haab (1976) et Haab (1984).

au niveau fédéral et dans la majorité des cantons[2139]. Certains auteurs, minoritaires[2140], restent néanmoins critiques face à cette solution et préconisent l'interdiction du « double oui », à savoir l'impossibilité de répondre favorablement à l'initiative et au contreprojet[2141].

1318. A Genève, la solution du « scrutin subsidiaire simultané » a été consacrée en 1993. L'électeur peut ainsi répondre deux fois oui, avec une question subsidiaire afin de départager une initiative et un contreprojet. La question est posée dans la forme suivante[2142]:

1) Acceptez-vous l'initiative? Réponse: oui ou non.
2) Acceptez vous le contreprojet? Réponse: oui ou non.
3) Question subsidiaire pour le cas où tant l'initiative que le contreprojet sont acceptés par une majorité des électeurs: Est-ce l'initiative ou le contreprojet qui doit entrer en vigueur? Réponse: initiative ou contreprojet.

1319. Il pourrait également être envisageable de prévoir une telle réglementation afin de soumettre simultanément au corps électoral deux initiatives qui portent sur le même sujet, mais qui proposent une réponse différente[2143]. Une telle possibilité doit toutefois être prévue par le droit cantonal.

C. La procédure de vote proprement dite

1320. En matière cantonale, l'initiative doit être soumise au vote dans les plus brefs délais suite à la prise de position du Grand Conseil, mais au plus tard dans un délai d'un an (art. 49, al. 3 Cst/GE). Il n'existe pas de règle similaire en matière municipale, mais le principe consacré au niveau cantonal doit y être appliqué par analogie.

1321. C'est le Conseil d'Etat qui fixe la date des votations cantonales ou communales, au plus tard quatorze semaines avant le dernier jour du scrutin (art. 19, al. 1 LEDP). Il s'agit d'un délai qui s'impose strictement au Conseil d'Etat[2144].

2139 Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) nº 848; Albrecht (2003) p. 235.

2140 Pour la position de la majorité, voir, en dernier lieu, Albrecht (2003) p. 235 et les références citées.

2141 Voir Grisel (2004) p. 291 ss et les références citées.

2142 Voir Auer (1987) nº 134.

2143 Voir ZBl 1986 172 (TF, 3.04.1985) qui examine l'admissibilité d'une votation communale sur deux initiatives en matière d'aménagement du territoire, qui prévoyaient une modification des limites de zone similaire de 0,72 hectare d'une part et de 3,68 hectares d'autre part dans une commune. Les deux initiatives ont été soumises ensemble au vote avec la précision que c'est l'initiative qui obtiendrait le plus de votes positifs qui serait acceptée.

2144 RDAF 2005 I 76, consid. 9, *Olivier Dobler* (TA, 30.03.2004).

1. Le matériel de vote

1322. Au plus tôt quinze jours avant le jour de la votation, mais au plus tard dix jours avant cette date, les électeurs reçoivent, de l'Etat pour les votations cantonales et de la commune pour les scrutins municipaux, un bulletin de vote, le texte de l'initiative ainsi que des explications qui comportent, s'il y a lieu, un commentaire des autorités d'une part et des auteurs de l'initiative d'autre part (art. 53, al. 2 LEDP). Ces documents peuvent être accompagnés de prises de position des autorités, des partis politiques siégeant au Grand Conseil ou au Conseil municipal, d'autres associations ou groupements ainsi que des auteurs de l'initiative (art. 22 et 23 LEDP).

1323. Ce droit à l'information découle aussi de la garantie des droits politiques (art. 34 Cst.). Les autorités sont tenues de fournir aux électeurs les informations relatives à l'objet et aux enjeux des votations populaires lorsque ces explications sont nécessaires à une expression fidèle et sûre de la volonté du corps électoral[2145]. Le respect de la garantie des droits politiques suppose que les objets soumis au vote soient portés à temps et de façon adéquate à la connaissance des électeurs. La manière dont l'information des citoyens doit intervenir découle avant tout du droit cantonal, étant précisé que les dispositions de ce droit qui règlent le devoir d'information des autorités ne sont pas de simples prescriptions d'ordre[2146]. Ces explications ne doivent toutefois pas donner une image subjective ou inexacte du but et de la portée de la votation[2147].

1324. Nonobstant l'autonomie restreinte des communes genevoises en matière de droits politiques, le Tribunal fédéral a jugé que celles-ci peuvent décider avec une grande liberté de la forme et du contenu qu'elles entendent donner aux informations officielles ; ce qui conduit à leur reconnaître une autonomie dans ce domaine précis où elles jouissent d'une appréciable liberté de décision[2148].

1325. L'envoi des documents énumérés à l'article 53, alinéa 2 LEDP, en particulier du texte de l'initiative et du bulletin de vote, est impératif. Conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral[2149], le Tribunal administratif a jugé que chaque électeur doit recevoir, dans un délai approprié, les projets

---

2145 ZBl 2001 148, consid. 2.b *in fine* (TF, 5.05.2000) ; ZBl 1998 415, consid. 2-3 (TF, 15.10.1997) ; Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n° 887. Plus nuancé, Besson (2003) p. 121 ss.

2146 ATF 132/2006 I 104, consid. 3.1, *Thierry Clément*.

2147 ATF 132/2006 I 104, consid. 4.1, *Thierry Clément* ; ATF 130/2004 I 290, *Zürcher Anwaltsverband et consorts* ; ATF 118/1992 Ia 259, *Sch.* ; ATF 112/1986 I a 129, *Vetter*.

2148 Arrêt TF du 9 février 1983 dans la cause P 81/82, *Ville de Genève*, consid. 2.c *in fine*.

2149 ATF 105/1979 Ia 237, *Section de La Neuveville-Plateau de Diesse d'Unité jurassienne et Alain Gagnebin* ; ATF 104/1978 Ia 360, *Parti socialiste lausannois et Parti ouvrier et populaire vaudois*.

imprimés. Il ne s'agit pas de prescriptions d'ordre, mais de prescriptions impératives dont la violation peut entraîner la nullité du scrutin, à moins que, de toute évidence, l'irrégularité n'ait pas pu influer sur le résultat[2150]. Dans un cas où une commune avait omis d'envoyer le texte de l'initiative municipale soumise au vote, le Tribunal administratif a jugé que l'irrégularité entachant l'opération électorale était particulièrement grave et qu'elle était de nature à influencer, voire à fausser, la formation de la volonté des citoyens. Il a dès lors annulé l'opération électorale prévue cinq jours après le prononcé de son arrêt[2151].

2. *La votation et la promulgation*

1326. Actuellement, l'électeur genevois dispose de trois modes alternatifs de vote: le vote au local de vote (art. 59 LEDP), le vote par correspondance (art. 61 et 62 LEDP)[2152] et le vote électronique[2153] (art. 188 LEDP et des arrêtés spécifiques du Conseil d'Etat[2154]). Ce dernier mode de vote n'est pas encore généralisé et est en phase d'essai[2155]. Le moment venu, une base légale explicite devra être adoptée[2156]. Le 18 octobre 2006, le Conseil d'Etat a ainsi déposé devant le Grand Conseil un projet de loi destiné à inscrire définitivement dans la LEDP l'utilisation du vote électronique[2157].

2150 ATA du 16 mai 2000 dans les causes A/493/2000-CM, A/509/2000-CM, A/510/2000-CM, *Monsieur M. G. et consorts*, consid. 9 (ATA/304/2000).

2151 ATA du 16 mai 2000 dans les causes A/493/2000-CM, A/509/2000-CM, A/510/2000-CM, *Monsieur M. G. et consorts*, consid. 12 (ATA/304/2000). Il s'agissait de l'initiative «pour sauver les parcs de Carouge» mentionnée précédemment (voir *supra* n° 832).

2152 Sur le vote par correspondance, voir ATF 121/1995 I 187, *Stefan Wehrle*; Nicolas von Arx, «Post-Demokratie: die briefliche Stimmabgabe in der Schweiz», *PJA* 1998 p. 933 ss.

2153 En Suisse, on entend par vote électronique le vote électronique à distance, à savoir le vote par Internet, par SMS ou par d'autres vecteurs électroniques servant à la communication de données. Voir le rapport du Conseil fédéral du 31 mai 2006 sur les projets pilotes en matière de vote électronique, FF 2006 5205, p. 5212.

2154 Hensler (2004) p. 150; Auer / Trechsel (2001) p. 83 ss.

2155 Sur le vote électronique, voir spécifiquement pour le canton de Genève, Christin / Trechsel (2004); Hensler (2004); Auer / Trechsel (2001); Rapport du Conseil d'Etat du 24 juin 2006 au Grand Conseil sur le projet genevois de vote électronique (pas encore publié au MGC, mais disponible sur *www.ge.ch/grandconseil/data/texte/RD00639.pdf*). De manière plus générale, voir notamment Lorenz Engi / Françine Hungerbühler, «E-Voting – Stand und Entwicklung in der Schweiz», *Medialex* 2006 p. 17 ss; Borbély (2005); Muralt Müller / Auer / Koller (éd.), *E-voting*, Berne, 2002. Voir également le rapport du Conseil fédéral du 31 mai 2006 sur les projets pilotes en matière de vote électronique, FF 2006 5205, notamment les p. 5221 ss s'agissant du canton de Genève.

2156 Hensler (2004) p. 150.

2157 Voir *www.geneve.ch/chancellerie/conseil/2005-2009/ppresse/doc/pointdepresse_20061018.pdf*.

1327. L'introduction généralisée du vote par correspondance en 1995 a entraîné une hausse marquée de la participation[2158]. Quant à l'introduction du vote électronique, il aurait avant tout déplacé des électeurs habituels vers un nouveau mode d'expression, sauf chez les jeunes (18-29 ans), où la participation semble augmenter lorsque le vote électronique est possible[2159].

1328. Suite au dépouillement, le résultat du vote est connu et fait l'objet d'une décision (art. 4 LPA)[2160] du Conseil d'Etat publiée dans la Feuille d'avis officielle (art. 76 LEDP). L'initiative est acceptée si elle réunit la majorité absolue des suffrages, soit le nombre de voix immédiatement supérieur à la moitié du total des bulletins valables (art. 94, al. 2 LEDP). Dans les cas d'une votation où un contreprojet est opposé à une initiative, le projet qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages à la question subsidiaire est accepté pour autant que la majorité absolue des suffrages ait été obtenue. En cas d'égalité à la question subsidiaire, le projet qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages est accepté (art. 94, al. 3 LEDP).

1329. Lorsqu'une loi constitutionnelle ou une loi ont été adoptées par la voie de l'initiative, le Conseil d'Etat doit les promulguer si elles ont été régulièrement adoptées par le Conseil général ou par le Grand Conseil (art. 11 de la loi sur la publication et la promulgation).

1330. La présence des termes *doit* et *régulièrement* à l'article 11 de la loi sur la publication et la promulgation implique que le Conseil d'Etat doit se limiter à examiner si la procédure d'adoption était conforme au droit. Si tel est le cas, il a l'obligation de promulguer la loi.

D. Brève présentation de l'intervention des autorités dans une campagne de vote sur une initiative

1331. L'intervention des autorités dans une campagne de votation est un sujet complexe qui a occupé la doctrine et la jurisprudence à de très nombreuses reprises. Un examen complet des théories en la matière dépasserait largement le cadre de cette étude. Deux thèses de doctorat récentes ont d'ailleurs porté sur le sujet[2161]. Théoriquement, le problème est simple : les autorités ne

---

2158 Hensler (2004) p. 148.

2159 Christin / Trechsel (2004) ; Hensler (2004) p. 148. Lors de la mise en place du projet de vote électronique, une augmentation de la participation avait pourtant été espérée : Auer / Trechsel (2001) p. 48 ss. Pour une présentation d'études dans d'autres cantons, voir le rapport du Conseil fédéral du 31 mai 2006 sur les projets pilotes en matière de vote électronique, FF 2006 5205, p. 5241 ss.

2160 Arrêt TF du 14 mai 2001 dans la cause 1P.733/2000, consid. 2.d, *May Bittel*.

2161 Besson (2003) et Schwab (2001).

doivent pas intervenir dans une campagne précédant une votation, sauf en présence de motifs pertinents. En pratique, il est toutefois particulièrement délicat de déterminer quand de tels motifs existent et quelles sont les limites admissibles à l'intervention des autorités[2162]. Il faut d'ailleurs préciser qu'un courant doctrinal préconise d'augmenter le droit d'intervention des autorités dans une campagne de votation[2163].

1332. Dans ces circonstances, nous nous limiterons à citer un extrait du dernier arrêt du Tribunal fédéral en la matière :

> « Le droit à la libre formation de l'opinion exclut en principe toute intervention directe des autorités qui serait de nature à fausser la formation de la volonté des citoyens lors de la campagne précédant les votations. Il est néanmoins admis que l'autorité recommande aux citoyens d'accepter le projet soumis à votation et leur adresse un message explicatif, pourvu qu'elle respecte son devoir d'information objective et ne donne pas d'indications fallacieuses sur le but et la portée du projet. Un tel message officiel peut en outre contenir un avis relatif à des questions d'appréciation, car il appartient en définitive à l'électeur de se faire lui-même sa propre opinion sur de telles questions. L'Etat doit notamment être en mesure de contrebalancer, dans une certaine mesure, les prises de position souvent unilatérales des groupes de pressions influents de la société civile. Au demeurant, une intervention de l'autorité dans la campagne précédant une votation qui la concerne allant au-delà de la remise d'un message explicatif aux électeurs ne se justifie qu'en présence de motifs pertinents. »[2164]

1333. A Genève, des règles spécifiques ont en outre été adoptées sur l'intervention des communes dans une campagne de votation (art. 83 LEDP), dont la portée exacte n'a pas encore été définie par les tribunaux[2165]. La propagande électorale est clairement interdite. En sus d'un éventuel message explicatif envoyé au corps électoral en cas de votation communale, les autorités communales devraient se limiter à organiser des débats contradictoires ou faire parvenir des avis rectificatifs aux électeurs (art. 8D REDP). Toutefois, lors-

---

2162 Pour un exemple où l'intervention d'une commune dans une campagne référendaire a été jugée admissible, voir ATF 116/1990 Ia 466, *Association contre l'aérodrome d'Etagnière*, *X. et Y.* ; critique toutefois Hangartner / Kley (2000) n° 2602. Pour des exemples où l'intervention des autorités a été considérées comme inadmissible : ATF 132/2006 I 104, consid. 5, *Thierry Clément* ; ATF 112/1986 Ia 332, *Kritisches Forum Uri et consorts*.

2163 Voir en particulier Pascal Mahon, « L'information par les autorités – Rapport à la Société suisse des juristes », *RDS* 1999 II p. 230 ss.

2164 ATF 132/2006 I 104, consid. 4.1, *Thierry Clément* et les références citées.

2165 Voir ATA du 5 février 2002 dans la cause A/83/2002-CM, *Monsieur A. X.* (ATA/74/2002) ; RDAF 1999 I 195, *Comité d'initiative « pour un projet communal économique et respectueux de la vie dans nos villages »* (TA, 13.10.1998). Selon Manfrini / Peregrina (1995), l'art. 83 LEDP est plus sévère que la jurisprudence du Tribunal fédéral. En vertu de cette disposition, une commune ne serait ainsi pas autorisée à supporter les frais d'un parti politique ou d'autres associations ou groupements. Le législateur cantonal aurait ainsi voulu éviter qu'une commune ne dépense l'argent du contribuable afin de défendre ou critiquer un projet soumis au vote.

qu'une votation cantonale concerne spécifiquement une ou plusieurs communes dans l'exercice de leur puissance publique, l'exécutif peut faire parvenir aux électeurs de la commune une recommandation de vote, accompagnée d'une brève explication (art. 8F REDP).

1334. La pratique récente de certains exécutifs municipaux ou Conseils municipaux, qui adoptent des résolutions ou des avis lors de votations cantonales – voire fédérales –, est dès lors d'une légalité particulièrement douteuse[2166].

1335. Il convient encore de mentionner que le Tribunal fédéral n'applique pas les restrictions précitées en dehors de périodes qui précèdent les votations. En 1995, il a jugé qu'une campagne de presse explicative du gouvernement genevois sur l'initiative « pour la traversée de la rade » (IN 16) n'était pas critiquable dans la mesure où la votation se présentait comme une issue encore lointaine[2167].

VI. La concrétisation d'une initiative non formulée

A. Généralités

1336. Une initiative non formulée, qu'elle soit acceptée par le corps électoral, le Grand Conseil ou le Conseil municipal, doit obligatoirement être concrétisée par les deux dernières autorités citées.

1337. L'article 68, alinéa 3 Cst/GE dispose que si le peuple accepte l'initiative non formulée ou son contreprojet, le Grand Conseil *est tenu* d'adopter un projet de loi conforme dans un délai de douze mois. L'article 68F, alinéa 3 reprend ce principe en matière municipale[2168] et prévoit que si les électeurs acceptent l'initiative ou son contreprojet, le Conseil municipal *est tenu* d'adopter une délibération conforme dans un délai de douze mois.

1338. Il existe une différence importante entre une initiative cantonale et une initiative municipale. Dans le premier cas, c'est le Grand Conseil qui prépare et adopte la concrétisation de l'initiative (art. 65 et 68, al. 3 Cst/GE ; art. 122 LRGC). Dans le second, c'est l'exécutif municipal qui prépare la délibération et le Conseil municipal qui l'adopte (art. 36D, al. 1 et 36G LAC). Dans ce dernier cas, tout projet élaboré à la suite d'une initiative impliquant une incidence financière doit prévoir son coût ainsi qu'une proposition du mode de couverture (art. 37, al. 1 LAC). Cette disposition n'est toutefois guère respectée en pratique.

2166 Voir ainsi ZBl 2007 326 (TF, ,22.11.2006).

2167 ATF 121/1995 I 252, *Alliance de gauche et consorts*.

2168 MGC 1992 V 5020, p. 5048, M. Lachat, rapporteur.

1339. La présence des termes *est tenu* démontre qu'il existe un droit à la concrétisation d'une initiative non formulée qui a été acceptée. Ce droit, qui est aussi fondé sur la garantie des droits politiques (art 34. Cst)[2169], existe non seulement lorsque l'initiative a été acceptée par le corps électoral, mais aussi lorsqu'elle a été approuvée par le Grand Conseil (art. 122 LRGC) ou le Conseil municipal (art. 36D, al. 1 LAC)[2170].

1340. L'autorité législative a l'obligation d'adopter un projet conforme à l'initiative. En règle générale, il n'existe guère de difficultés à ce sujet. Par contre, les problèmes sont plus fréquents dans les modalités de la mise en œuvre.

1341. Il faut toutefois relever, qu'en 2002, le Conseil municipal de Lancy a refusé d'adopter une délibération concrétisant l'initiative « pour la sauvegarde de quartiers verdoyants à Lancy » au motif qu'il s'était opposé à l'initiative avant sa soumission au vote et qu'il ne pouvait dès lors pas adopter un texte la mettant en œuvre[2171]. L'article 68F, alinéa 3 Cst/GE lui en faisait pourtant clairement obligation. Une initiative non formulée doit être concrétisée lorsqu'elle a été acceptée par le corps électoral. Que les autorités s'y soient opposées précédemment n'y change rien.

1342. Saisi d'un recours contre la décision du Conseil municipal de Lancy, le Tribunal administratif l'a déclaré irrecevable et n'a pas tranché cette question. S'agissant d'une initiative où la commune devait proposer une modification de la planification aux autorités cantonales, le Tribunal a jugé que les recourants n'avaient aucun intérêt actuel à recourir, car le Conseil administratif avait transmis cette proposition au canton nonobstant le refus formel du Conseil municipal de l'approuver[2172].

1343. En matière cantonale, le choix de la formulation de l'initiative par une loi ou par une modification de la Constitution appartient au Grand Conseil (art. 65 Cst/GE). Il faut néanmoins relever que si seule une modification constitutionnelle est envisageable afin de concrétiser une initiative non formulée de manière conforme au droit supérieur, le Grand Conseil est contraint d'opérer par la voie de la révision constitutionnelle. Cette situation peut notamment se présenter lorsqu'une initiative non formulée déroge à un

---

2169 Grisel (2004) p. 225.

2170 Tschannen (2004) p. 635; Hangartner / Kley (2000) n° 2053; Auer (1987) n° 151 ss.

2171 Procès-verbal de la séance ordinaire du Conseil municipal de la Ville de Lancy du 28 février 2002, p. 873 ss. Voir en particulier la p. 874: « Quelques commissaires réagissent avec étonnement et agacement à la demande de se prononcer par l'approbation sur une question qui a été approfondie pendant des mois par notre Conseil et, sur laquelle, nous avions clairement exprimé notre opinion ».

2172 ATA du 11 mars 2003 dans la cause A/216/2002, consid. 2.b, *Association lancéenne d'urbanisme* (ATA/126/2003).

principe constitutionnel cantonal. Seule une modification de la Constitution permettra alors de concrétiser l'initiative de manière conforme au texte des initiants et au droit supérieur.

1344. Au niveau municipal, cette question ne se pose pas. Seule une délibération peut être l'objet d'une initiative municipale. Il faut, tout au plus, relever qu'en matière d'aménagement du territoire, il est possible que, pour concrétiser l'initiative, le Conseil municipal soit dans un premier temps obligé voter une résolution et qu'une délibération ne soit adoptée qu'à la fin de la procédure cantonale de modification des limites de zones[2173].

1345. Une autre problématique peut survenir. Plusieurs délibérations du Conseil municipal doivent être approuvées par le Conseil d'Etat ou le département du territoire afin de devenir exécutoires[2174]. A cet égard, le Tribunal fédéral a jugé qu'un retard injustifié dans cette approbation pouvait violer l'autonomie communale[2175].

1346. Deux éléments sont par ailleurs susceptibles d'entraîner des difficultés particulières lors de la concrétisation d'une initiative non formulée. D'une part, il convient de déterminer la marge de manœuvre à disposition de l'autorité lorsqu'elle concrétise une initiative non formulée (B.). D'autre part, il faut examiner si l'autorité peut adopter un ou plusieurs projets de loi afin de concrétiser une initiative non formulée (C.).

B. La marge de manœuvre des autorités

1. Le principe : une concrétisation qui répond aux intentions des initiants

1347. La question de la marge de manœuvre à disposition de l'autorité chargée de concrétiser une initiative non formulée s'est rapidement posée. Le premier arrêt du Tribunal fédéral rendu sur une initiative populaire, en 1899, y est déjà consacré. A l'époque, il avait été jugé que le Grand Conseil n'exerçait pas son rôle habituel de législateur mais remplissait une obligation de droit public qui limitait sa liberté[2176]. Confirmé à plusieurs

2173 Voir *supra* n° 849 ss.

2174 Voir *supra* n° 119.

2175 Arrêt TF du 1er mars 1993 dans la cause 1P.9/1992, *Ville de Genève*. Il s'agissait de la concrétisation de l'initiative « pour l'aménagement du triangle de Villereuse », lancée en Ville de Genève en 1987 et acceptée par le corps électoral en 1992.

2176 ATF 25/1899 64, consid. 4, *Künssig et consorts*.

reprises[2177], le rôle de l'autorité chargée de concrétiser l'initiative est aujourd'hui définit assez clairement:

> «Selon la jurisprudence, l'autorité législative tenue d'élaborer un projet conforme à une initiative non formulée doit respecter l'objet de cette initiative. Cette dernière définit en effet une voie dont on ne peut s'écarter, ni en modifiant le sens de la proposition, ni en réglant des sujets différents de ceux qui font l'objet de la demande. En réalité, l'autorité législative n'agit pas librement, mais en exécution d'un mandat qui lui est assigné par le peuple, respectivement par les électeurs ayant signé l'initiative. S'il est vrai que cette autorité n'est pas un simple intermédiaire entre les auteurs de l'initiative et le peuple et qu'elle dispose d'une compétence propre dans l'élaboration du texte à soumettre au vote, il n'en demeure pas moins qu'elle est tenue d'élaborer un projet répondant aux intentions des initiants et reflétant leur pensée. Sa marge de manœuvre est ainsi limitée par l'obligation d'adopter des normes d'un contenu analogue à celles qui sont proposées par les auteurs de l'initiative. Cette marge d'appréciation est comparable à celle de l'organe étatique auquel a été délégué le pouvoir de légiférer. Elle est ainsi plus grande si les objectifs de l'initiative sont formulés en termes généraux ou s'ils sont complexes et partiellement contradictoires. Dans ce dernier cas, les choix de l'autorité législative ne peuvent être contestés, au motif qu'ils ne conviendraient pas aux auteurs de l'initiative, s'ils apparaissent objectivement comme un moyen raisonnable de réaliser l'objet de celle-là.»[2178]

1348. L'application pratique de ces principes est bien illustrée par le traitement de deux initiatives genevoise: l'initiative «soins à domicile»[2179] (IN 14) et l'initiative «pour la traversée de la rade»[2180] (IN 16).

1349. La première initiative prévoyait, notamment, que l'Etat verse aux services d'aide à domicile des subventions qui correspondent au moins à 2% des dépenses du son budget de fonctionnement, qui couvrent 80% du coût total

---

2177 SJ 2004 I 227, consid. 7.6, *Bignasca et autres* (TF, 5.12.2003); ATF 121/1995 I 357, consid. 4, *Lega dei ticinesi e Giuliano Bignasca*; ATF 115/1989 Ia, 148, consid. 4.b, *Comité d'initiative «Soins à domicile», S., G., T.*; SJ 1988 625, consid. 2.b, *Rassemblement en faveur d'une politique sociale du logement, Christian Ferrazino et Josyane Bresson* (TF. 16.12.1986); ZBl 1951 25, consid. 4 (TF, 13.09.1950). Voir aussi RJJ 2001 123, *Parti socialiste jurassien et Gilles Froideveaux* (Cour constitutionnelle/JU, 17.06.2000). Voir toutefois ATF 61/1935 I 166, consid. 8, *Erlacher und Genossen* et ATF 73/1947 I 22, consid. 2.b, *Glasson et consorts*. Dans ce dernier arrêt, le Tribunal fédéral a précisé: «D'après la Constitution et la loi, le pouvoir législatif n'est pas un simple agent de transmission entre les auteurs de l'initiative et le peuple; il doit soumettre à la votation, non le projet qui lui est éventuellement présenté, mais un texte qu'il a à préparer en vertu de sa compétence propre. Le texte de la demande d'initiative peut servir à révéler au pouvoir législatif la volonté de ses auteurs en vue de l'élaboration de l'article constitutionnel». Ces deux arrêts, qui accordent un grand pouvoir au Grand Conseil, demeurent néanmoins isolés et sont restés sans suite dans la pratique du Tribunal fédéral.

2178 SJ 2004 I 227, consid. 7.6, *Bignasca et autres* (TF, 5.12.2003).

2179 ROLG 1985 p. 145.

2180 ROLG 1985 p. 477.

de leurs prestations[2181]. Le Grand Conseil a accepté l'initiative et a adopté un projet de loi afin de la concrétiser, mais s'est refusé à adopter des règles fixes et contraignantes pour le budget de l'Etat[2182]. Saisi d'un recours, le Tribunal fédéral a annulé la loi adoptée par le Grand Conseil au motif que ce dernier s'était écarté d'un point fondamental de l'initiative, qui lui faisait perdre une partie importante de sa raison d'être[2183].

1350. L'initiative « pour la traversée de la rade » (IN 16) demandait la réalisation d'un ouvrage routier dans un lieu situé entre le Pont du Mont-Blanc et une ligne tracée entre l'avenue de France et la Nautique[2184]. Après plusieurs études, il est apparu que ce lieu n'était pas le plus adéquat et un jury a retenu une variante s'écartant géographiquement de la proposition qui figurait dans le texte de l'initiative[2185]. Consulté, Aubert est arrivé à la conclusion que le Grand Conseil ne pouvait pas ainsi s'écarter de la proposition du corps électoral : « il faudrait faire montre de hardiesse, et à notre sens d'une hardiesse excessive, pour prétendre que la traversée périurbaine constitue la réalisation de l'initiative no 16 que la Constitution ordonne au Grand Conseil d'entreprendre. »[2186] Le Grand Conseil a pris en compte ces conclusions et a finalement adopté un projet de loi ouvrant un crédit pour la réalisation d'un tunnel entre l'avenue de France et le Port-Noir (moyenne traversée) qui concrétisait l'initiative. Il lui a cependant opposé un contreprojet en adoptant un projet de loi ouvrant un crédit pour la réalisation d'un pont entre le Reposoir et Genève-Plage (grande traversée)[2187].

1351. On voit ainsi que l'autorité appelée à concrétiser l'initiative ne peut substituer sa propre appréciation lors de la mise en œuvre du principe accepté par elle-même ou par le corps électoral. Sa marge de manœuvre devrait cependant être plus étendue aujourd'hui, le droit genevois excluant – sauf en matière municipale – des initiatives non formulées détaillées[2188].

2. *L'exception : le respect de l'ordre juridique supérieur*

1352. Si l'autorité qui concrétise une initiative non formulée est en principe liée au vœu des initiants, elle peut s'en écarter dans quelques rares cas. Selon

---

2181 ROLG 1985 p. 477.

2182 MGC 1986 II 2031.

2183 ATF 115/1989 Ia, 148, *Comité d'initiative « Soins à domicile », S., G., T.*

2184 ROLG 1985 p. 477.

2185 MGC 1995 V 440 ; MGC 1996 I 615.

2186 Aubert (1996) p. 790.

2187 MGC 1996 I 861 ; MGC 1996 I 729, M. Saurer, rapporteur de la troisième minorité ; MGC 1996 I 709, M. Godinat, rapporteur de la deuxième minorité ; MGC 1996 I 685, M. Hausser, rapporteur de la première minorité ; MGC 1996 I 615, M. Büchi, rapporteur de la majorité ; MGC 1995 V 4401.

2188 Voir *supra* n° 320 ss.

le Tribunal fédéral, le parlement cantonal doit agir dans le respect du droit supérieur et, tout en tenant compte de la volonté des initiants, il peut corriger les imperfections éventuelles de l'initiative lors de sa concrétisation[2189].

1353. L'autorité doit ainsi s'écarter du texte de l'initiative afin de respecter le droit supérieur[2190] ou le résultat d'une enquête publique[2191]. En 1986, le Tribunal fédéral a par exemple jugé que le Grand Conseil genevois était matériellement liés par les propositions des initiants, sauf si elles étaient contraires à l'ordre juridique supérieur[2192]. Une impossibilité juridique de réaliser l'initiative qui intervient de manière postérieure au vote peut aussi amener l'autorité chargée de concrétiser l'initiative à s'en écarter[2193].

1354. C'est en application de ce principe que les critères d'examen du respect de l'unité de la matière ou du droit supérieur peuvent être appliqués de manière plus souple pour une initiative non formulée. Cela ne signifie cependant pas qu'une telle proposition ne puisse jamais aller à l'encontre du droit supérieur ou du principe de l'unité de la matière[2194].

1355. Le Grand Conseil ayant aujourd'hui l'obligation d'examiner la conformité de toute initiative au droit supérieur[2195], il ne devrait théoriquement plus être face à un cas de concrétisation d'une initiative qui comporte des propositions contraires au droit supérieur. La pratique a néanmoins démontré qu'une telle situation pouvait se produire. En matière municipale, le Tribunal administratif a ainsi admis qu'une commune pouvait légèrement s'écarter d'un texte d'une initiative qui réclamait l'adoption d'un plan d'utilisation du sol afin de respecter le droit supérieur[2196]. La validité de l'initiative avait pourtant été admise par le Conseil d'Etat suite à un recours des initiants[2197].

2189 ATF 124/1998 I 107, consid. 5.b.aa, *Parti socialiste jurassien et consorts*; ZBl 1991 266, consid. 5.a (TF, 3.11.1990); SJ 1988 626, consid. 2.b, *Rassemblement en faveur d'une politique sociale du logement, Christian Ferrazino et Josyane Bresson* (TF, 16.12.1986); ATF 112/1986 Ia 240, consid. 5.b, *B. et consorts*.

2190 SJ 1988 626, consid. 2.b, *Rassemblement en faveur d'une politique sociale du logement, Christian Ferrazino et Josyane Bresson* (TF, 16.12.1986); ATA du 26 août 2003 dans les causes A/817/2002-CE et A/1023/2002-CE, consid. 2.b, *Société X.* (ATA/618/2003); Auer (2005d) p. 4.

2191 Voir *supra* n° 504 et n° 825.

2192 SJ 1988 626, consid. 2.b, *Rassemblement en faveur d'une politique sociale du logement, Christian Ferrazino et Josyane Bresson* (TF, 16.12.1986).

2193 BLZR 1995 218 (CE/ZH, 10.03.1993).

2194 ATF 124/1998 I 107, consid. 5.b.aa, *Parti socialiste jurassien et consorts*.

2195 Voir *supra* n° 1102 ss.

2196 ATA du 26 août 2003 dans les causes A/817/2002-CE et A/1023/2002-CE, consid. 2.b, *Société X.* (ATA/618/2003).

2197 ACE du 29 juillet 1998 dans la cause *Comitié d'initiative «Sauvons nos parcs» et consorts* (rés. *in*: SJ 1999 II 273, 290, nos 74 et 75). Sur cette initiative à la recevabilité douteuse, voir *supra* n° 832.

1356. En définitive, le respect du droit supérieur, qui découle des articles 3, 5 et 49 Cst, prévaut sur le respect absolu de la proposition non formulée des initiants. Par conséquent, l'autorité chargée de concrétiser une initiative non formulée dont une clause aurait été considérée valide par erreur peut – et doit[2198] – s'écarter du texte de la proposition.

C. La concrétisation d'une initiative non formulée par plusieurs projets de loi

1. La problématique

1357. A teneur de l'article 65 Cst/GE, une initiative non formulée doit être susceptible de formulation par *une* révision de la constitution ou par *une* loi. L'article 68, alinéa 3 Cst/GE prévoit en outre que si le peuple accepte l'initiative non formulée ou son contreprojet, le Grand Conseil est tenu d'adopter *un* projet de loi conforme dans un délai de douze mois. Dans la majorité des cas, une initiative non formulée est d'ailleurs concrétisée par *une seule* modification législative ou constitutionnelle.

1358. Il peut arriver que le parlement envisage d'adopter deux lois ou une modification constitutionnelle et une loi, mais la conformité au droit d'une telle concrétisation fait l'objet d'un débat à Genève.

1359. Dans un arrêt de principe sur l'initiative générale, le Tribunal fédéral a jugé que cette institution laissait le choix au parlement de décider s'il convenait d'agir au niveau constitutionnel ou au niveau législatif, ou encore aux deux niveaux[2199]. Il ne semble ainsi pas impératif qu'une initiative soit concrétisée au moyen d'un seul projet.

1360. Avant l'adoption de la teneur actuelle de l'article 65 Cst/GE, Aubert[2200] et le Tribunal fédéral[2201] avaient considéré qu'une initiative non formulée pouvait être concrétisée par plusieurs projets de lois :

> « Le recourant soutient que le sens de l'art. 67 al. 2 Cst. cant. exige que le contenu de cette initiative soit concrétisé dans un seul projet de loi soumis au peuple dans un scrutin unique. Il est vrai que la solution d'une loi unique ne peut pas être d'emblée écartée. Elle peut même suivant le cas, être considérée comme la solution adéquate. Mais elle n'exclut pas le cas où, comme en l'espèce, il est plus rationnel de légiférer séparément sur chacune des questions importantes de l'initiative, dont le but fondamental est de demander au

2198 Auer (2005d) p. 4.

2199 ATF 124/1998 I 107, consid. 5.a.bb, *Parti socialiste jurassien et consorts*.

2200 Aubert (1972) p. 2308-2309.

2201 MGC 1979 III 3182, *Wolfgang Achterberg* (TF, 4.10.1978).

> Grand Conseil de mettre sur pied une politique globale du logement. L'initiative forme un tout quand au problème de base qu'elle pose, mais sa teneur même implique qu'elle se traduise dans la législation par des lois séparées, lesquelles cependant, doivent avoir entre elles des liens étroits.»[2202]

1361. Cette jurisprudence a été rendue en application de l'ancienne teneur de l'article 67, alinéa 2 Cst/GE, qui, sous la note marginale *initiative non formulée*, prévoyait: «si la majorité des électeurs se prononce contre le refus du Grand Conseil d'entrer en matière, ce corps est tenu de légiférer dans le délai de six mois sur l'objet en question. Le projet qu'il aura élaboré sera ensuite soumis à la votation populaire.» Nonobstant la présence de l'expression *le projet*, le Tribunal fédéral a jugé que le Grand Conseil n'avait pas l'obligation de concrétiser une initiative non formulée par une loi unique.

1362. Il convient de déterminer si la modification de la définition de l'initiative non formulée en 1993 et l'emploi des pronoms indéfinis *un* ou *une* aux articles 65 et 68, alinéa 3 Cst/GE modifient la conclusion à laquelle était parvenue le Tribunal fédéral. Afin de déterminer la réponse à cette question, il conviendra non seulement d'examiner le droit cantonal genevois, mais aussi la conformité aux droits politiques (art. 34 Cst) de la concrétisation d'une initiative par plusieurs projets.

2. Le traitement de l'initiative «pour un toit à soi» (IN 116)

1363. En 2002, lors de la concrétisation de l'initiative «pour un toit à soi»[2203] (IN 116), acceptée par le Grand Conseil[2204], certains députés ont envisagé d'adopter plusieurs projets de loi.

1364. Les experts consultés sur l'admissibilité d'une telle concrétisation ont rendu des avis contradictoires[2205]. Pour Auer une initiative non formulée acceptée par le parlement doit être renvoyée à une seule commission parlementaire qui est chargée d'élaborer un seul projet de loi qui forme un tout, même s'il peut comporter des modifications de plusieurs textes législatifs. En cas d'acceptation par le Grand Conseil, cette loi doit pouvoir être portée par une seule demande de référendum devant le peuple. Celui-ci doit pouvoir l'accepter ou la rejeter par un seul vote[2206]. Cette interprétation se fonde sur la lettre des dispositions genevoises[2207], sur une interprétation historique[2208],

2202 MGC 1979 III 3182, consid. 3, *Wolfgang Achterberg* (TF, 4.10.1978).

2203 ROLG 2000 p. 133.

2204 MGC 2001-2002, délibérations, 1160.

2205 Auer (2002); Manfrini (2002); Martin (2002).

2206 Auer (2002) p. 2657.

2207 Auer (2002) p. 2650.

2208 Auer (2002) p. 2651 ss.

notamment sur l'objectif de la réforme du droit d'initiative en 1993 qui était de ne plus admettre les initiatives non formulées détaillées[2209], sur le respect du principe d'unité de la matière[2210] ainsi que sur le fait que pour manifester leur désaccord, des éventuels opposants doivent lancer un référendum contre la loi de concrétisation qu'ils jugent inacceptable[2211].

1365. Selon Martin, il ne faut pas poser de façon catégorique la règle d'interprétation qu'une initiative non formulée déclarée valide et acceptée ne peut être concrétisée par le Grand Conseil que par une seule loi, qui plus est préparée par une seule commission parlementaire[2212]. Les termes *un* ou *unes* aux articles 65 et 68, al. 3 Cst/GE sont des articles indéfinis. Il est possible qu'une initiative non formulée doive être concrétisée, d'une part, par une révision de la Constitution et, d'autre part, par l'adoption d'une norme de rang législatif. Dans un tel cas, la dissociation est incontournable. Enfin, le respect du principe de l'unité de la matière relève d'une question de validité et non de concrétisation d'une initiative non formulée[2213].

1366. Manfrini, consulté par les initiants, a conclu que la concrétisation d'une initiative non formulée par plusieurs projets de loi distincts apparaissait compatible à la garantie fédérale des droits politiques et conforme à la réglementation genevoise sur le droit d'initiative[2214]. Selon cet auteur, les exigences fédérales en matière de concrétisation d'une initiative non formulée portent exclusivement sur la concordance matérielle qui doit exister entre la proposition des initiants et le texte normatif adopté[2215]. Le principe de l'unité de la matière ne s'oppose en outre pas à une concrétisation en plusieurs projets de loi[2216]. Par ailleurs, les termes *un* ou *une* aux articles 65 et 68, alinéa 3 Cst/GE n'expriment pas une idée de nombre, mais de genre[2217]. En revanche, la garantie des droits politiques exige que l'autorité, qui concrétise une initiative non formulée en plusieurs projets de loi distincts, adopte ceux-ci simultanément et les porte à la connaissance des citoyens en une seule occasion afin que des opposants ne soient pas contraints de mener plusieurs campagnes de récolte de signatures successives[2218].

2209 Sur ce sujet, voir *supra* n° 320 ss.

2210 Auer (2002) p. 2654 ss.

2211 Auer (2002) p. 2656 ss.

2212 Martin (2002) p. 2669.

2213 Martin (2002) p. 2670.

2214 Manfrini (2002) p. 2667.

2215 Manfrini (2002) p. 2660 ss.

2216 Manfrini (2002) p. 2662 ss.

2217 Manfrini (2002) p. 2665 ss.

2218 Manfrini (2002) p. 2664 ss.

1367. La majorité du bureau du Grand Conseil a alors décidé que la concrétisation de l'initiative 116 pouvait se faire par plusieurs projets de loi, à condition que ceux-ci soient présentés dans un seul rapport, votés par le Grand Conseil lors d'une même séance et publié dans la Feuille d'Avis officielle simultanément[2219].

1368. De longs débats ont eu lieu en commission et devant le plénum du Grand Conseil au sujet de la concrétisation de cette initiative[2220]. Le 28 mars 2003, le Grand Conseil a finalement ajourné ses débats[2221] et l'initiative 116 a été retirée par ses promoteurs[2222].

3. L'admissibilité de la concrétisation par plusieurs projets de loi

1369. Une concrétisation d'une initiative non formulée par plusieurs projets peut être conforme au droit genevois et à la garantie des droits politiques si elle est objectivement justifiée. Elle devrait néanmoins demeurer exceptionnelle.

a) La conformité au droit genevois

1370. Les articles 65 et 68, alinéa 3 Cst/GE ne peuvent être interprétés comme excluant toute concrétisation d'une initiative non formulée par plusieurs projets de loi. L'emploi des pronoms *un* et *une* est équivoque et peut exprimer soit une idée de nombre, soit une idée de genre. L'interprétation littérale n'aboutissant pas à un résultat clair, il convient d'employer d'autres méthodes d'interprétation.

1371. En 1978, le Tribunal fédéral avait admis, dans l'arrêt *Achterberg*, que le Grand Conseil pouvait concrétiser une initiative non formulée par plusieurs projets de loi[2223]. Aubert avait relevé que cette possibilité de division était une des facultés que les initiatives présentées en termes généraux laissaient aux parlements[2224]. Ces principes ont été dégagés d'un texte constitutionnel pas plus univoque que l'article 68, alinéa 3 Cst/GE, l'article 67, alinéa 2 Cst/GE dans son ancienne teneur comportant l'expression *le projet*.

2219 Courrier de Bernard Lescaze, Président du Grand Conseil, du 27 janvier 2003 au Président de la commission du logement, publié *in*: MGC 2002 VI, Annexes, p. 2672

2220 MGC 2002-2003, débats, 1621.

2221 MGC 2002-2003, débats, 1621, p. 1690.

2222 FAO du 30 juillet 2003.

2223 MGC 1979 III 3182, *Wolfgang Achterberg* (TF, 4.10.1978). Voir à ce sujet *supra* n° 1360.

2224 Aubert (1972) p. 2309.

1372. Cette problématique n'a pas été traitée lors de la réforme de 1993[2225]. Seul le commentaire suivant ressort des travaux préparatoires : « Les auteurs d'une initiative non formulée ne peuvent plus choisir le niveau normatif de leurs propositions. C'est au Grand Conseil qu'il appartient désormais de décider s'il entend rédiger, pour concrétiser les vœux des initiants, un projet de loi constitutionnelle ou un projet de loi ordinaire, voire les deux »[2226]. Aucune volonté d'abandonner la pratique consistant à concrétiser une initiative par plusieurs projets de loi ne ressort ainsi de ces travaux. Au contraire, nonobstant l'emploi des termes *un* ou *une* dans les dispositions constitutionnelles, l'adoption de deux projets de loi a expressément été envisagée.

1373. Le but de l'initiative générale, qui est de permette au Grand Conseil de choisir le niveau normatif d'une concrétisation[2227], implique que des normes de rang adéquat soient adoptées par le parlement. Il doit pouvoir adopter une modification de la Constitution ou de la loi, voire, le cas échéant, des deux[2228]. Une interprétation téléologique des normes constitutionnelles genevoises doit donc entraîner l'admissibilité d'une concrétisation d'une initiative non formulée par plusieurs projets de loi.

1374. Certes, une initiative qui viole l'unité de la matière ne peut être scindée qu'au stade de l'examen de la validité et le Grand Conseil ne peut modifier la décision prise à ce propos dans un stade ultérieur de la procédure (art. 120, al. 6 LRGC)[2229]. On admettra aussi que le fait que le Grand Conseil choisisse de concrétiser une initiative par plusieurs projets de loi peut être un signe que le principe de l'unité de la matière est violé[2230]. L'unité de la matière est toutefois une condition de validité de l'initiative qui doit être examinée avant à la procédure de concrétisation. Une fois la décision sur la validité prise, l'unité de la matière ne saurait imposer une concrétisation de l'initiative en un seul projet[2231]. C'est au niveau de l'examen de la validité de l'initiative qu'il convient de se montrer rigoureux, non au moment de sa concrétisation[2232].

1375. Il est vrai aussi que la concrétisation d'une initiative non formulée peut être en contradiction avec l'un des objectifs de la réforme du droit d'initiative en 1993, qui avait pour but de mettre fin à la pratique des initiatives

---

2225 MGC 1992 V 5020, p.5046-5047, M. Lachat, rapporteur.

2226 MGC 1992 V 5020, p. 5038, M. Lachat, rapporteur.

2227 Voir *supra* n° 296 ss.

2228 ATF 124/1998 I 107, consid. 5.a.bb, *Parti socialiste jurassien et consorts* ; Martin (2002) p. 2670 ; MGC 1992 V 5020, p. 5038, M. Lachat, rapporteur. Dans ce sens, voir aussi Mattern (1991) p. 61.

2229 Auer (2002) p. 2655.

2230 Auer (2002) p. 9 ; MGC 1992 V 5020, p. 5037, M. Lachat, rapporteur.

2231 Manfrini (2002) p. 2662 ss ; Martin (2002) p. 2669.

2232 Martin (2002) p. 2669.

non formulées détaillées qui comportait un important catalogue de mesures à adopter[2233]. Il s'agit toutefois à nouveau d'une question de validité et non de concrétisation d'une initiative.

1376. Le droit genevois ne s'oppose ainsi pas à la concrétisation d'une initiative non formulée par plusieurs projets de loi. Cette conclusion doit aussi signifier que la concrétisation peut être renvoyée à plusieurs commissions du Grand Conseil. Reste néanmoins à déterminer si une telle démarche est conforme à la garantie fédérale des droits politiques (art. 34 Cst.).

b) La conformité à la garantie des droits politiques

1377. Lorsque le Tribunal fédéral a rendu l'arrêt *Achterberg*, la conformité aux droits politiques de la solution adoptée ne posait guère de difficulté, car tous les projets de loi du Grand Conseil étaient soumis au référendum obligatoire. Aujourd'hui tel n'est plus le cas. Les différents projets de concrétisation ne sont soumis au référendum obligatoire qu'exceptionnellement. Dans la majorité des hypothèses, seul le référendum facultatif entrera en ligne de compte[2234].

1378. La concrétisation d'une initiative par plusieurs projets de loi n'est pas sans effet sur les droits politiques des citoyens. Elle peut entraîner une multiplication des campagnes de récoltes des signatures et de votation destinées à s'opposer à une seule initiative[2235].

1379. Or, l'article 34 de la Constitution fédérale garantit notamment la libre formation de l'opinion des citoyens et l'expression fidèles et sûre de leur volonté. La subdivision, plus ou moins artificielle, d'un objet formant un tout dans le but d'éluder le droit de référendum viole ce droit à la libre formation de l'opinion des citoyens.

1380. La garantie des droits politiques doit limiter l'admissibilité de la concrétisation d'une initiative non formulée par plusieurs projets de loi. L'autorité a l'interdiction d'éluder les dispositions sur le droit de référendum en concrétisant une initiative par plusieurs projets de loi. Une initiative formant un tout ne doit pas être artificiellement subdivisée lors de sa concrétisation, rendant ainsi l'emploi du droit de référendum plus difficile.

1381. La concrétisation d'une initiative par plusieurs lois ne peut donc être conforme au droit fédéral que si elle est objectivement fondée. Elle devra en outre demeurer exceptionnelle. L'un des rares cas où une telle démarche pourrait être objectivement fondée est la concrétisation d'une initiative non formulée par une disposition constitutionnelle et sa loi d'application.

2233 Auer (2002) p. 2651. Au sujet des initiatives non formulées détaillées, voir *supra* n° 320 ss.

2234 Voir *supra* n° 1313 ss.

2235 Auer (2002) p. 2656 ; Manfrini (2002) p. 2664-2665.

1382. Une éventuelle publication des projets simultanément, comme Manfrini l'a proposé[2236], n'est pas une alternative conforme au droit fédéral (art. 34 Cst.). En effet, nonobstant une publication simultanée, des opposants devraient récolter des signatures dans plusieurs procédures référendaires et mener plusieurs campagnes de votation. Une telle opposition, divisée sur plusieurs projets de loi, peut rendre l'aboutissement des référendums plus difficile. Elle peut notoirement augmenter les coûts d'une campagne de votation, car les opposants n'ont pas un, mais plusieurs objets à combattre.

4. Le cas de l'initiative municipale

1383. En matière municipale, le raisonnement est similaire à celui qui a été exposé précédemment. L'article 68A, alinéa 2, qui prévoit que l'initiative doit demander au Conseil municipal de délibérer sur *un* objet, ou les articles 68F, alinéa 3 Cst/GE, 36D, alinéa 1 ou 36G LAC qui disposent que l'exécutif doit présenter *un* projet de délibération au Conseil municipal, n'excluent pas une concrétisation d'une initiative au moyen de plusieurs délibérations. En revanche, la garantie des droits politiques (art. 34 Cst.) limite ce droit aux cas où une telle démarche est objectivement fondée.

VI. Les délais de traitement

1384. Nous avons vu que les autorités étaient soumises à des délais impératifs lors du traitement de la validité de l'initiative[2237]. Il en va de même pour le traitement du fond de l'initiative.

1385. Dès la constatation de l'aboutissement de l'initiative, le Grand Conseil dispose d'un délai de dix-huit mois au plus pour statuer sur sa prise en considération (art. 67A, al. 1, let. b Cst/GE). Un délai identique est applicable en matière municipale (art. 68E, al. 1, let. b Cst/GE).

1386. Ce délai est porté à trente mois en matière cantonale et à vingt-quatre mois en matière municipale pour l'ensemble de la procédure d'examen si le Grand Conseil, respectivement le Conseil municipal, approuve une initiative non formulée ou décide d'opposer un contre projet à une initiative (art. 67A, al. 2, let. c et art. 68E, al. 2, let. c Cst/GE). Ce délai est plus réduit en matière communale, car le constituant a considéré qu'une autorité municipale pouvait travailler plus rapidement qu'une autorité cantonale[2238].

2236 Manfrini (2002) p. 2664 ss.

2237 Voir *supra* nº 1119 ss.

2238 MGC 1992 V 5020, p. 5048, M. Lachat, rapporteur.

1387. Ces délais sont impératifs et sont suspendus jusqu'à droit jugé en cas de recours au Tribunal fédéral (art. 67, al. 2 et art. 68E, al. 2 Cst/GE) ou au Tribunal administratif s'il s'agit d'une initiative municipale.

1388. Deux autres délais de traitement doivent encore être examinés à ce stade de la procédure: le délai d'un an imparti au Conseil d'Etat pour organiser la votation populaire (art. 49, al. 3 Cst/GE) et le délai de douze mois imposé au Grand Conseil et au Conseil municipal pour concrétiser une initiative non formulée, une initiative municipale ou leur contreprojet (art. 68, al. 3 et 68F, al. 3 Cst/GE).

A. Le délai pour statuer sur la prise en considération de l'initiative

1389. Le Grand Conseil ou le Conseil municipal disposent d'un délai de dix-huit mois dès la constatation de l'aboutissement de l'initiative pour prendre position sur sa prise en considération (art. 67A, al. 1, let. b et art. 68E, al. 1, let. b Cst/GE). S'ils approuvent une initiative non formulée ou décident d'adopter un contreprojet direct, ce délai est prolongé (art. 67A, al. 1, let. c et art. 68E, al. 1, let. c Cst/GE).

1390. Ces délais courent dès la constatation de l'aboutissement de l'initiative. Cela signifie, comme nous l'avons déjà exposé[2239], qu'ils expirent dans le dernier mois, le jour qui, par son quantième, correspond au jour de la publication de l'arrêté du Conseil d'Etat.

1391. Le *dies a quo* de ces délais courant toujours à partir de la constatation de l'aboutissement de l'initiative, un traitement plus rapide de l'initiative lors de l'examen de la validité permet aux autorités de disposer de temps supplémentaire pour traiter le fond de la proposition d'une fraction du corps électoral[2240].

1392. Conformément aux articles 67A, alinéa 2 et 68E, alinéa 2 Cst/GE, ces délais sont impératifs. Leur non-respect entraîne la soumission de l'initiative au vote (art. 68, al. 1, 2e phrase et art. 68F, al. 1, 2e phrase Cst/GE), le Grand Conseil ou le Conseil municipal étant alors réputé refuser l'initiative, sans contreprojet[2241].

2239 Voir *supra* nº 1127.

2240 Hottelier (1996) p. 23.

2241 Hottelier (1996) p. 22.

B. La suspension du délai en cas de recours

1393. Nous avons déjà vu que les délais de traitement d'une initiative étaient suspendus en cas de recours devant le Tribunal fédéral ou le Tribunal administratif (art. 67A, al. 2 et art. 68E, al. 2 Cst/GE)[2242].

1394. Que cette suspension courre jusqu'à l'issue de la procédure devant le Tribunal fédéral, à savoir jusqu'à la notification intégrale de l'arrêt[2243], n'est guère problématique. Curieusement, la computation de cette suspension a posé des problèmes en pratique.

1395. Elle a ainsi été approfondie lors du traitement de l'initiative « Genève, République de paix » (IN 109) qui, comme nous l'avons exposé précédemment[2244], a fait l'objet de trois recours au Tribunal fédéral. La prise en compte ou l'absence de prise en compte du délai de recours dans le calcul de la durée de suspension amenait en effet à une différence de plus de trois mois[2245].

1396. Selon Martin, le délai de recours ne doit pas être pris en compte dans la suspension du délai. Il a toutefois préconisé que le législateur se saisisse de cette question et qu'il arrête le *dies a quo* de la suspension au lendemain de la publication du Grand Conseil[2246].

1397. La lettre des dispositions constitutionnelles, qui prévoient que les délais sont suspendus « *en cas de recours* au Tribunal fédéral » (art. 67A, al. 2 et 68E, al. 2 Cst/GE), implique que le *dies a quo* de la suspension débute au moment du dépôt du recours. *En cas de recours*, signifie qu'un recours doit être déposé. Partant, la suspension débute dès le dépôt du recours et le délai qui s'est écoulé entre la décision du Grand Conseil (ou du Conseil municipal) et ce dépôt n'a pas à être pris en compte pour calculer la durée de la suspension.

1398. Cette solution est satisfaisante et il n'est pas nécessaire que le législateur la modifie. Ce d'autant plus que la modification préconisée signifierait que des délais sont suspendus avant même le dépôt d'un recours, voire en l'absence même d'un recours. On ne voit guère comment le justifier.

C. Le délai applicable à l'organisation du vote

1399. Une fois que le Grand Conseil ou le Conseil municipal ont achevé le traitement de l'initiative, une votation doit être organisée par le Conseil

2242 Voir *supra* n° 1140.

2243 Martin (1999) p. 6965 ; Hottelier (1996) p. 24.

2244 Voir *supra* n° 1135 ss.

2245 Martin (1999) p. 6965.

2246 Martin (1999) p. 6968.

d'Etat dans le plus bref délai, mais au plus tard dans celui d'un an (art. 49, al. 3 Cst/GE). Ce principe, prévu pour les initiatives cantonales, doit également être appliqué par analogie aux initiatives municipales[2247].

1400. Il s'agit d'un délai d'ordre dépourvu de toute sanction automatique[2248]. En cas de retard injustifié, des citoyens pourraient toutefois saisir le Tribunal administratif afin d'enjoindre au Conseil d'Etat d'organiser la votation[2249].

D. Le délai applicable à la concrétisation d'une initiative

1401. Une initiative cantonale non formulée ou une initiative municipale qui ont été acceptée par le corps électoral doivent être concrétisées par le Grand Conseil ou le Conseil municipale dans un délai de douze mois après le vote des électeurs (art. 68, al. 3 et 68F, al. 3 Cst/GE).

1402. Aucune sanction automatique n'est prévue par la Constitution en cas de non-respect de ce délai. Il s'agit ainsi d'un délai d'ordre[2250]. En cas d'absence de concrétisation dans ce délai, les citoyens pourront néanmoins saisir les tribunaux d'un recours afin d'enjoindre aux autorités de respecter leur obligation[2251]. Il en va de même pour le délai de trois mois dont dispose le Maire ou le Conseil administratif afin de présenter un projet de délibération conforme à l'initiative au Conseil municipal (art. 36D, al. 1 LAC).

VII. La révocation d'une décision de validité suite au changement du droit supérieur ?

1403. Lorsque le Grand Conseil ou le Conseil municipal ont statué sur la validité d'une initiative, leur décision[2252] entre en force et ne peut plus être modifiée (art. 120, al. 6 LRGC ; art. 36B, al. 6 LAC). Le droit supérieur peut cependant être modifié entre l'entrée en force de cette décision et la soumission de l'initiative au corps électoral.

1404. Lorsque l'initiative est non formulée, comme c'est notamment impérativement le cas en matière municipale[2253], la situation n'est guère problé-

2247 Voir *supra* n° 1320.

2248 Hottelier (1996) p. 28 ; MGC 1992 V 5020, p. 5036, M. Lachat, rapporteur.

2249 Voir *infra* n° 1444 ss.

2250 Hottelier (1996) p. 26 ; MGC 1992 V 5020, p. 5047, M. Lachat, rapporteur.

2251 Voir *infra* n° 1452 ss et n° 1484 ss.

2252 Voir *supra* n° 1155 ss.

2253 Voir *supra* n° 340 ss.

matique. L'autorité chargée de la concrétisation de l'initiative pourra – et devra – s'écarter du texte de l'initiative afin de respecter le droit supérieur[2254].

1405. L'adoption d'une initiative formulée qui est devenue contraire au droit supérieur est plus problématique. Une telle initiative, si elle est acceptée, risque d'être invalidée par le Tribunal fédéral lors d'une procédure de contrôle abstrait des normes (art. 82, let. b LTF) ou par l'Assemblée fédérale lors de la procédure de garantie de la modification constitutionnelle cantonale (art. 172, al. 2 Cst.).

1406. La législation genevoise ne prévoit aucune règle pour résoudre un tel conflit. Au contraire, le Grand Conseil ne peut plus modifier sa décision sur la validité (art. 120, la. 6 LRGC). Une telle mention semble ainsi interdire au Grand Conseil de révoquer sa décision, la révocation étant un principe général applicable sauf si la loi y déroge[2255]. Le Conseil d'Etat a en outre l'obligation d'organiser un vote (art. 49, al. 3 Cst/GE)[2256] et doit promulguer la loi émanant de l'initiative, si celle-ci a été acceptée (art. 11 de la loi sur la publication et la promulgation)[2257].

1407. Cette situation n'est pas satisfaisante, car elle peut amener les autorités et les électeurs à se prononcer sur une initiative qui est devenue manifestement contraire au droit supérieur. Elle peut en outre être contraire à la garantie des droits politiques (art. 34 Cst.)

1408. En effet, la doctrine majoritaire considère que le fait de soumettre au corps électoral une initiative qui est manifestement contraire au droit supérieur constitue une atteinte aux droits politiques des citoyens[2258].

1409. En application du droit constitutionnel fédéral, il faudrait dès lors admettre que le Grand Conseil dispose de la possibilité de révoquer une décision sur la validité qui est devenue manifestement contraire au droit supérieur depuis son entrée en force. Conformément au principe du parallélisme des formes, seul le Grand Conseil doit disposer de cette compétence. Cette possibilité doit rester exceptionnelle. Elle n'est applicable qu'à la condition que la décision du parlement soit devenue contraire au droit supérieur postérieurement à son adoption. Le Grand Conseil ne peut en aucun cas modifier sa décision au motif qu'il a changé d'avis, ou de majorité.

2254 Voir *supra* n° 1353.

2255 Häfelin / Müller / Uhlmann (2006) n° 1005. Voir aussi ATF 120/1994 Ib 193, *G.* (révocation d'une naturalisation facilitée).

2256 Voir *supra* n° 1320 ss.

2257 Voir *supra* n° 1328 ss.

2258 Auer / Malinverni / Hottelier (2006) n° 841; Grisel (2004) p. 152; von Arx (2002) p. 284; Hangartner / Kley (2000) n° 2135.

1410. Il faut préciser que selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, un électeur ne peut pas – en l'absence d'une disposition cantonale expresse – exiger qu'une initiative soit soustraite à la votation populaire au motif que son contenu est contraire au droit[2259]. Une application stricte de cette jurisprudence devrait signifier qu'une initiative déclarée valide, mais qui est devenue contraire au droit supérieur, doit être soumise au vote.

2259 ATF 114/1988 Ia 267, consid. 3, *Madeleine Rouiller et consorts*. Cette jurisprudence est critiquée. Voir les références citées supra n. 2258. Elle est toutefois approuvée par Jaag (1990) p. 27 ss et Hiller (1990) p. 106 ss.

Chapitre 11 : Le contentieux

1411. De nombreux arrêts du Tribunal fédéral ou du Tribunal administratif ainsi que des arrêtés du Conseil d'Etat ont été cités dans notre ouvrage. On voit ainsi que le contentieux est fréquent en matière de droit d'initiative et plusieurs questions délicates se posent quant aux voies de droit disponibles. Une présentation des voies de droit cantonales (I.-II.) et fédérales (III.-IV) a donc son importance dans l'étude du droit d'initiative.

I. Le pouvoir de surveillance du Conseil d'Etat sur les communes

1412. Les communes genevoises sont placées sous la surveillance du Conseil d'Etat. Le traitement d'une initiative municipale par les autorités communales peut donc aboutir à une intervention du Conseil d'Etat, d'office ou sur plainte, à titre d'autorité de surveillance. *Stricto sensu*, il ne s'agit pas d'un instrument qui relève du contentieux, mais il peut avoir des effets similaires à un recours qui justifient son examen dans le présent chapitre.

A. L'examen d'office

1413. A teneur de la loi sur l'administration des communes, le Conseil d'Etat a l'obligation d'annuler toute délibération du Conseil municipal prise en violation des lois et règlements en vigueur (art. 67, let. a LAC).

1414. L'autorité cantonale de surveillance doit annuler une délibération qui prononce, de manière contraire au droit, la validité ou la nullité d'une initiative populaire (art. 30, al. 1, let. y et 36B LAC), ou qui la met en œuvre en violation du droit supérieur (art. 36D LAC)[2260]. Cette compétence, reconnue par le Tribunal fédéral en l'absence de toute règle cantonale expresse[2261], a rarement été employée dans le canton de Genève[2262].

1415. Seules les décisions sur la validité et la mise en œuvre d'une initiative municipale peuvent être examinées par le Conseil d'Etat agissant comme autorité de surveillance des communes. Ce pouvoir ne peut en effet porter

2260 MGC 1992 V 5020, p. 5061, M. Lachat, rapporteur.

2261 ATF 111/1985 Ia 284, *Dettwiller* ; Arrêt TF du 20 novembre 1985 dans la cause P.191/1985, consid. 3.a, *Ville de Genève*.

2262 Voir *supra* n° 671 ss.

que sur des délibérations (art. 61 LAC). Or, seuls ces deux actes sont des délibérations (art. 30, al. 1, let. y, 36B et 36D LAC).

1416. Le Conseil d'Etat, qui ne peut pas contrôler l'opportunité de l'acte communal[2263], doit examiner d'office si une délibération adoptée par le Conseil municipal est compatible avec le droit international, fédéral, cantonal ainsi qu'aux règles de droit autonome que la commune édicte en vertu de son pouvoir réglementaire[2264].

1417. L'intervention du Conseil d'Etat n'est pas limitée dans le temps. Il peut annuler une délibération qui prononce, à tort, la validité d'une initiative municipale jusqu'à la soumission de la proposition au corps électoral ou à son acceptation par le Conseil municipal. Il peut également invalider une délibération concrétisant une initiative municipale au motif que l'initiative violait le droit supérieur ou que la concrétisation proposée n'était pas conforme au droit.

B. La plainte ou la dénonciation

1418. Des plaintes ou des dénonciations peuvent être adressées au Conseil d'Etat en tout temps par toute personne (physique ou morale), y compris par un membre du Conseil municipal, voire même par le Conseil administratif ou le Maire[2265]. L'intervention du Conseil d'Etat n'étant pas limitée dans le temps, le dépôt d'une plainte ne l'est pas non plus[2266]. Elle n'est en outre soumise à aucune condition de recevabilité[2267].

1419. Le Conseil d'Etat n'a pas l'obligation de donner une suite à la plainte et le plaignant (ou le dénonciateur) n'a aucune qualité de partie dans l'affaire[2268]. Il n'a en particulier aucun droit à obtenir une décision du Conseil d'Etat[2269]. En pratique, ce dernier rend toutefois un arrêté ou envoie un courrier au plaignant en prenant position sur ses griefs[2270].

2263 Voir *supra* nº 120 ss.

2264 Favre (1977) p. 259.

2265 ACE du 1er juillet 1998 dans la cause *Conseil administratif de la Ville de Genève*, consid. 1. De manière générale sur la possibilité de déposer une plainte ou une dénonciation auprès d'une autorité de surveillance, voir Häfelin / Müller / Uhlmann (2006) nº 1835 ss; Tschannen / Zimmerli (2005) p. 220-221; Moor (2002) p. 520 ss; Knapp (1991) nº 1795 ss.

2266 Voir Knapp (1991) nº 1799.

2267 Häfelin / Müller / Uhlmann (2006) nº 1846; Moor (2002) p. 521.

2268 Tschannen / Zimmerli (2005) p. 220-221; Moor (2002) p. 522.

2269 Tschannen / Zimmerli (2005) p. 221; Moor (2002) p. 522; Knapp (1991) nº 1801.

2270 Voir par exemple le courrier du Conseil d'Etat du 26 avril 2006 (6343-2006) *concernant la plainte de MM. Vincent Bujard, Didier Frauenfelder et Thierry Martin, Conseillers municipaux de la commune de Confignon et de MM. Didier Frey, Roger Jaccard, Jérôme Pochon et David*

1420. A ce jour, le Conseil d'Etat n'a jamais été saisi d'une plainte au sujet de la validité d'une initiative municipale ou d'une délibération la concrétisant. Il est intervenu d'office à deux reprises comme autorité de surveillance[2271]. Dans les autres cas, il a été saisi d'un recours dans le cadre de ses anciennes compétences juridictionnelles[2272].

C. La coordination entre le pouvoir de surveillance et le droit de recours

1421. Il peut arriver que des délibérations susceptibles d'être annulées par le Conseil d'Etat soient contestées au moyen d'un recours interjeté par devant le Tribunal administratif[2273]. Des règles de coordination entre les deux procédures ont ainsi été adoptées dans la loi sur l'administration des communes.

1422. A teneur de l'article 86 LAC, lorsqu'une délibération d'un Conseil municipal fait l'objet d'un recours au Tribunal administratif, ce recours est communiqué au Conseil d'Etat, qui a accès au dossier de la cause (art. 86, al. 1 LAC). Le Tribunal peut impartir un délai convenable au Conseil d'Etat afin qu'il décide s'il entend annuler la délibération attaquée en application de l'article 67 LAC (art. 86, al. 2 LAC).

1423. Le Tribunal apprécie librement s'il entend faire usage de cette faculté[2274]. En pratique, il donne la possibilité au Conseil d'Etat de s'exprimer, mais n'attend pas nécessairement que celui-ci statue comme autorité de

---

Delgado, citoyens de cette même commune, dirigée contre les délibérations du Conseil municipal de Confignon du 6 décembre 2005, relatives aux crédits d'investissement pour l'acquisition partielle et la rénovation de la Maison de l'Association paroissiale catholique romaine et de la Maison Briefer.

2271 ACE du 13 février 1985 dans la cause *Ville de Genève*. Il s'agissait de l'initiative municipale « pour l'extension des zones piétonnes de la Vieille-Ville et des Rues-Basses », lancée en 1984 en Ville de Genève. Voir à ce propos *supra* n° 724 et n° 769 ss. ACE du 22 mai 1985 relatif à *l'initiative municipale pour la construction d'un groupe scolaire « Grand Soleil »*.

2272 Les ACE du 26 juillet 2000 dans la cause *Chambre genevois immobilière et Mark Muller* (confirmé par SJ 2001 I 253, *Comité d'initiative « Sauvons nos parcs », Rémy Pagani et Germaine Kindler* [TF, 29.01.2001]) ; ACE du 15 décembre 1999 dans la cause *John Perret* ; ACE du 28 juillet 1999 dans la cause *Reusse et consorts* (rés. *in* : SJ 2000 II 429, 442, n° 58) ; ACE du 29 juillet 1998 dans la cause *Comité d'initiative « Sauvons nos parcs » et consorts* (rés. *in* : SJ 1999 II 273, 290, n^os^ 74 et 75) ont été rendus dans le cadre d'une procédure de recours. Sur l'ancien pouvoir juridictionnel du Conseil d'Etat, qu'il a en très grande partie perdu depuis le 1^er^ janvier 2000 (ROLG 1999 590), voir ATF 99/1973 Ia 586, 591, *X.* ; SJ 1981 1, *Monnier* (CE, 15.08.1979) et la note de Bernard Bertossa à la p. 5 ; MGC 1997 IX 9372, p. 9416 ss ; Bovet (2000) p. 330 ss ; Tanquerel (2000) p. 476 ; Reiser (1998) p. 111-112 ; Knapp (1991) n° 1879 ss, en particulier n° 1884. Aujourd'hui le pouvoir juridictionnel en matière communale appartient au Tribunal administratif (art. 85 LAC et art. 56A ss LOJ). Voir Bellanger (2000a) p. 504 ss ; Tanquerel (2000) p. 481-482.

2273 Voir *infra* n° 1441 ss et n° 1452 ss.

2274 Bellanger (2000a) p. 506.

surveillance[2275]. Dans une telle hypothèse, le Conseil d'Etat sera lié par le jugement du Tribunal administratif, qui fonctionne aussi comme autorité de recours contre les décisions de l'autorité de surveillance[2276].

II. Le recours au Tribunal administratif (art. 56A LOJ et 180 LEDP)

1424. Lors du traitement d'une initiative, le Tribunal administratif peut être saisi d'un recours dans plusieurs cas. Sa compétence peut, d'une part, se fonder sur l'article 56A, alinéa 2 LOJ, qui ouvre le recours contre les décisions (art. 4 LPA) des autorités et juridictions administratives (art. 5 LPA), sauf exception prévue par la loi[2277]. D'autre part, en matière de votations et d'élections cantonales et communales, le recours au Tribunal administratif est ouvert contre les violations de la procédure des opérations électorales indépendamment de l'existence d'une décision au sens de l'article 56A, alinéa 2 de la loi sur l'organisation judiciaire (art. 180 LEDP). Les règles de procédure ressortent pour le surplus de la loi sur la procédure administrative (art. 1 LPA et 180, al. 1 *in fine* LEDP).

A. Les actes attaquables

1. Généralités

1425. Plusieurs actes adoptés au cours du traitement d'une initiative peuvent faire l'objet d'un recours cantonal. Si l'acte attaqué est une décision au sens de l'article 4 LPA, soit une mesure individuelle et concrète prise par une autorité cantonale ou communale (art. 5 LPA) dans un cas d'espèce, fondée sur le droit public fédéral, cantonal ou communal, la compétence du Tribunal administratif découlera de l'article 56A, alinéa 2 LOJ[2278]. Il convient toutefois de relever que les décisions du Grand Conseil ne peuvent faire l'objet d'un recours auprès d'une instance cantonale, sauf exception prévue par la loi (art. 58 LPA).

2275 ATA du 11 avril 2006 dans la cause A/4625/2005, consid. 2, *Vincent Bujard et consorts* (ATA/219/2006).

2276 Voir *infra* nº 1452 ss.

2277 Voir aussi l'art. 85 LAC qui, sous la note marginale *recours*, renvoie à l'article 56A LOJ.

2278 Voir aussi le renvoi inscrit à l'art. 180, al. 1 LEDP.

1426. Dans les autres cas, il conviendra de déterminer si l'acte relève de la procédure des opérations électorales au sens de l'article 180 LEDP, qui peut aussi bien viser les actes préparatoires que le vote lui-même[2279].

1427. A ce titre, le Tribunal administratif a ainsi eu à connaître d'un recours contre l'annulation d'un référendum[2280], le titre d'un référendum[2281], le libellé du bulletin de vote soumis aux électeurs[2282], la procédure d'envoi des bulletins de vote[2283], le dépôt des listes électorales[2284], les conditions d'éligibilité d'un candidat[2285], la fixation de la date d'un scrutin[2286], les débats, les informations des autorités, les prises de position, ou encore contre les actes des particuliers précédents la votation ou l'élection[2287].

1428. L'objet du recours fondé sur l'article 180 LEDP est défini très largement et vise en définitive tous les actes et omissions des autorités ou des particuliers susceptibles de porter atteinte aux droits politiques[2288], sauf s'ils définissent eux-mêmes la procédure des opérations électorales. L'autorisation d'employer la procédure de vote électronique à titre expérimental dans plusieurs communes n'a ainsi pas été considérée comme une procédure relevant des opérations électorales dans la mesure où elle définissait elle-même cette procédure[2289].

2279 SJ 1992 493, 494, n° 1, *Corthay* (TA, 15.04.1991).

2280 SJ 1994 521, 522, n° 1, *Comité référendaire contre l'acquisition du domaine d'Ecogia et Schneckenburger* (TA, 2.03.1993).

2281 SJ 1989 90, *Association pour un parc public à Saint-Jean contre le bétonnage de la Campagne Musset et autres* (TF, 2.12.1988), confirmant l'ATA *Payot et consorts* du 27 janvier 1988 ; RDAF 1993 45, *B. Annen et consorts* (TA, 18.03.1992).

2282 SJ 1994 521, 522, n° 3, *Fédération des associations de quartiers et d'habitants* (TA, 21.09.1993) ; SJ 1992 493, 494, n° 1, *Corthay* (TA, 15.04.1991) ; SJ 1988 289, 291, n° 5, *Dobler* (TA, 25.03.1987).

2283 RDAF 1982 420, *Parti suisse du travail, section de Genève* (TA, 28.03.1979).

2284 SJ 1992 493, 495, n° 4, *Beer et Longet* (TA, 20.09.1991).

2285 SJ 1992 493, 494, n° 2, *Egger* (TA, 15.05.1991).

2286 RDAF 2005 I 76, *Olivier Dobler* (TA, 30.04.2004)

2287 SJ 1992 313, *Association libérale de Genthod* (TF, 12.05.1992), confirmant un ATA du 15 avril 1991 ; RDAF 1999 I 187, *Association des habitants du triangle Rod-Soubeyran et G.* (TA, 22.09.1997) ; RDAF 1999 I 195, *Comité d'initiative « pour un projet communal économique et respectueux de la vie dans nos villages »* (TA, 13.10.1998) ; SJ 1993 561, 562, n° 1, *Egger* (TA, 22.01.1992) ; SJ 1992 493, 495, n° 7, *Dobler* (TA, 26.09.1991) ; SJ 1992 493, 496, n° 8, *Comité référendaire c/ l'extension de l'aéroport* (TA/GE, 16.10.1991) ; SJ 1992 493, 496, n° 9, *Association des riverains de l'aéroport* (TA, 16.10.1991) ; SJ 1990 529, 531, n° 4, *Action nationale et Boimond* (TA, 29.06.1989) ; SJ 1990 529, 531, n° 5, *Launy, Decarro, Bondi* (TA, 26.05.1989) ; RDAF 1987 51, *Comité de soutien au contre-projet « L'énergie, c'est la vie »* (TA, 5.12.1986) ; RDAF 1987 48, *Fédération des associations de quartiers et d'habitants* (TA, 3.12.1986) ; RDAF 1987 42, *Fédération suisse des locataires, Association genevoise de défense des locataires, Rassemblement en faveur d'une politique sociale du logement, M. F.* (TA, 24.11.1986) ; RDAF 1986 93, *M. V. et autres* (TA, 27.02.1985) ; RDAF 1982 51, *Comité référendaire contre la destruction de la Promenade de l'Observatoire* (TA, 18.11.1981).

2288 Grodecki (2005) p. 50 ; Manfrini (1996b) p. 255 ; Zimmermann (1986) p. 57. p. 255.

2289 RDAF 2005 I 383, *S.* (TA, 5.04.2005).

1429. Selon le Tribunal fédéral, l'aptitude d'un projet à faire l'objet d'une initiative populaire ou à être soumis à votation populaire ne relève pas d'un recours pour violation de la procédure électorale (art. 180 LEDP)[2290]. Cette voie de droit est limitée aux questions procédurales et ne saurait viser des griefs qui ont trait à la conformité au droit supérieur de l'acte soumis au vote[2291].

2. *Les actes susceptibles de recours devant le Tribunal administratif*

1430. A la lumière des principes généraux ainsi dégagés des articles 56A LOJ et 180 LEDP, de nombreux actes adoptés lors du traitement d'une initiative sont susceptibles de faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal administratif.

a) Le contrôle des formulaires de signatures

1431. Préalablement au lancement d'une initiative, les initiants doivent soumettre un spécimen des listes destinées à recevoir les signatures à l'approbation du service des votations et élections (art. 86, al. 1 LEDP)[2292].

1432. S'agissant d'un acte individuel et concret, fondé sur du droit public, adopté par une autorité administrative (art. 5, let. d LPA), un éventuel refus d'approbation du service des votations et élections est une décision au sens de l'article 4, alinéa 1 LPA, ce qui entraîne l'ouverture d'un recours auprès du Tribunal administratif (art. 56A, al. 2 LOJ et art. 180, al. 1 LEDP).

b) La publication du lancement d'une initiative

1433. Suite à la procédure d'annonce du lancement d'une initiative, celle-ci doit être publiée dans la Feuille d'avis officielle (art. 5, al. 1 de la loi sur la publication et la promulgation) ou affichée au pilier communal[2293].

1434. Nonobstant l'absence de décision, un recours pour violation de la procédure électorale (art. 180 LEDP) doit pouvoir être interjeté contre cette publication.

2290 Arrêt TF du 14 mai 2001 dans la cause 1P.733/2000, *Bittel*, consid. 2.c ; Arrêt TF du 11 janvier 1991 dans les causes 1P.227/1990, 1P.497/1990 et 1P.501/1990, *Ventouras*, consid. 2.a. Le Tribunal fédéral considère cependant le droit genevois (et la pratique) comme peu clair.

2291 Arrêt TF du 14 mai 2001 dans la cause 1P.733/2000, *Bittel*, consid. 2.d. Dans un arrêt *Dobler* (RDAF 2005 I 76, *Olivier Dobler* [TA, 30.04.2004]), le Tribunal administratif a cependant potentiellement adopté une approche qui pourrait lui permettre de procéder à un contrôle de conformité au droit supérieur de l'acte soumis au vote. Cet arrêt devrait toutefois rester isolé. Voir GRODECKI (2005) p. 54.

2292 Voir *supra* n° 918 ss.

2293 Voir *supra* n° 926.

1435. Les signataires d'une initiative sont en effet protégés par la garantie des droits politiques (art. 34 Cst.), qui pourrait être violée par le titre trompeur d'une proposition[2294]. Au sens large, il faut considérer que cette problématique concerne la procédure des opérations électorales – il s'agit d'une étape indispensable à une éventuelle soumission d'une initiative au corps électoral – et est susceptible de violer les droits politiques des citoyens. Le Tribunal administratif est d'ailleurs déjà entré en matière sur une telle problématique lors du lancement d'un référendum[2295].

c) La récolte des signatures

1436. Selon la jurisprudence du Tribunal administratif, le déroulement de la récolte des signatures ne peut faire l'objet d'un recours fondé sur l'article 180 LEDP, car celui-ci n'est pas de nature à exercer une influence illicite sur le choix des électeurs[2296].

1437. Nonobstant une motivation discutable, cette jurisprudence ne porte guère à conséquence dans la mesure où la validité des signatures récoltées pourra être examinée par le Tribunal administratif suite à la publication de la décision qui constate l'aboutissement de l'initiative.

d) La constatation de l'aboutissement de l'initiative

1438. L'arrêté du Conseil d'Etat qui constate l'aboutissement (ou l'absence d'aboutissement) d'une initiative est une décision (art. 4 LPA) sujette à recours devant le Tribunal administratif (art. 56A, al. 2 LOJ et art. 180, al. 1 LEDP)[2297].

e) La validité de l'initiative municipale

1439. Nous avons vu que la déclaration de validité (ou l'invalidation) d'une initiative était une décision générale[2298]. Elle peut dès lors être contestée devant le Tribunal administratif (art. 85 LAC, 56A, al. 2 LOJ)[2299], qui, sans formellement examiner sa compétence, s'est déjà saisi d'un litige sur la validité d'une initiative municipale[2300].

2294 Voir *supra* n° 924.

2295 Voir SJ 1989 90, *Association pour un parc public à Saint-Jean contre le bétonnage de la Campagne Masset, et autres* (TF, 2.12.1988) où il ressort que le Tribunal administratif a déclaré recevable un recours formé contre l'intitulé d'un référendum (il s'agit de l'ATA du 7 mars 1988 en la cause *Payot et consorts*, consid. 1) ; RDAF 1993 45, consid. 1, *B. Annen et consorts* (TA, 18.03.1992) qui confirme l'ATA *Payot*.

2296 ATA du 9 août 2000 dans la cause A/711/2000-IEA, *E.B.* (ATA/478/2000).

2297 ATA du 10 octobre 2006 dans la cause A/2093/2006-CE, consid. 1, *Daniel Ferrier* (ATA/542/2006). Voir aussi *supra* n° 983.

2298 Voir *supra* n° 1157.

2299 Tanquerel (2000) p. 482.

2300 ATA du 8 octobre 2002 dans la cause A/426/2002-CM, *Banderet* (ATA/591/2002).

1440. Seule cette interprétation est conforme à la nouvelle loi sur le Tribunal fédéral, qui impose aux cantons de prévoir une instance de recours cantonale pour les actes des autorités communales susceptibles de porter atteinte aux droits politiques (art. 88, al. 2 LTF)[2301].

1441. Le Tribunal administratif a par ailleurs indiqué que le recours était recevable contre une décision du Conseil municipal déclarant valide une initiative communale, car le droit cantonal chargeait cette autorité d'examiner d'office sa recevabilité[2302].

1442. Seule la validité de l'initiative *municipale* peut être contestée devant le Tribunal administratif. Comme nous le verrons, la validité d'une initiative cantonale ne peut être contestée sur le plan cantonal. La voie de recours auprès du Tribunal administratif contre les décisions du Grand Conseil n'est en effet ouverte que si elle est spécialement prévue par une loi (art. 58 LPA). Seul un recours auprès du Tribunal fédéral est dès possible[2303].

f) L'intervention du Conseil d'Etat comme autorité de surveillance

1443. Le Conseil d'Etat peut intervenir comme autorité de surveillance à plusieurs stades de traitement d'une initiative municipale[2304]. Lorsqu'il annule une délibération ou refuse de l'approuver, il adopte une décision administrative (art. 4 LPA) sujette à recours auprès du Tribunal administratif (art. 56A, al. 2 LOJ)[2305].

g) La fixation de la date du scrutin

1444. La date du scrutin est fixée par le Conseil d'Etat[2306]. A teneur de la jurisprudence du Tribunal fédéral, cet acte n'est pas une décision au sens de l'article 4 LPA[2307]. Un recours au Tribunal administratif, fondé sur l'article 56A, alinéa 2 LOJ, n'est ainsi pas recevable.

1445. Reste à déterminer si un recours pour violation de la procédure électorale (art. 180, al. 2 LEDP) est envisageable. Le Tribunal fédéral a jugé que la fixation de la date du scrutin ne «paraissait» pas pouvoir faire l'objet d'un

---

2301 Auer/Malinverni/Hottelier (2006 I) n° 2115; Besson (2006) p. 432; FF 2001 4000, p. 4125 (MCF, 28.02.2001). A noter que cet instance de recours doit être un tribunal: ATF du 12 février 2007 dans les causes 1P.338/2006 et 1P.582/2006, consid. 3.10, *Erich Schneider*.

2302 ATA du 8 octobre 2002 dans la cause A/426/2002-CM, consid. 1.a.aa, *Banderet* (ATA/591/2002) qui se fonde, à juste titre, sur l'ATF 128/2002 I 190, consid. 1.5, *Michel Rossetti*.

2303 Voir *infra* n° 1484 ss.

2304 Voir *supra* n° 1412 ss.

2305 SJ 2006 I 454, consid. 1, *Commune de Vandoeuvres* (TA, 10.01.2006).

2306 Voir *supra* n° 1321.

2307 Arrêt TF du 14 mai 2001 dans la cause 1P.733/2000, consid. 2.d, *May Bittel*. On pourrait néanmoins soutenir qu'il s'agit d'une décision générale.

tel recours, relevant néanmoins que la situation n'était pas claire[2308]. Depuis lors, le Tribunal administratif a jugé que la fixation de la date d'un scrutin par le Conseil d'Etat entrait dans la définition large des opérations électorales et pouvait faire l'objet d'un recours fondé sur l'article 180, alinéa 2 LEDP[2309].

1446. Il faut aujourd'hui admettre que l'arrêté du Conseil d'Etat fixant la date d'un scrutin – ou le retard injustifié dans cette fixation – peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal administratif.

h) L'envoi du matériel de vote

1447. Selon une jurisprudence bien établie, l'envoi du matériel fait partie de la procédure des opérations électorales (art. 180, al. 2 LEDP), de sorte que le Tribunal administratif est compétent pour trancher tout litige sur l'envoi ou le contenu du dit matériel[2310].

i) La campagne de votation

1448. La conformité au droit des débats, des informations des autorités, des prises de position ou des actes des autorités et des particuliers précédents la votation peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal administratif (art. 180, al. 2 LEDP)[2311]. Tant les actes matériels de l'Etat que ceux des

---

2308 Arrêt TF du 14 mai 2001 dans la cause 1P.733/2000, consid. 2.c, *May Bittel* ; Arrêt TF du 8 février 1995 dans les causes 1P.535/1994 et 1P.5/1995, *S. et consorts* (qui déclare recevable un recours de droit public fondé contre un arrêté du Conseil d'Etat sans examiner si les voies de recours cantonales ont été épuisées) ; Arrêt TF du 11 janvier 1991 dans les causes 1P.227/1990, 1P.497/1990 et 1P.501/1990, consid. 2, *Ventouras*.

2309 RDAF 2005 I 76, consid. 1, *Olivier Dobler* (TA, 30.03.2004) ; confirmé par l'ATA du 19 avril 2005 dans la cause A/504/2005-CE, consid. 2, *Olivier Dobler* (ATA/227/2005).

2310 ATA du 15 janvier 2002 dans les causes A/1099/2001-CE, A/1120/2001-CE, A/1195/2001-CE, A/1239/2001-CE, *Anita Frei et consorts* (ATA/23/2002) ; ATA du 16 mai 2000 dans les causes A/493/2000-CM, A/509/2000-CM et A/510/2000-CM, *M. G. et consorts* (ATA/304/2000) ; RDAF 1999 I 187, consid. 1 non publié à la RDAF, *Association des habitants du triangle Rod-Soubeyran et G.* (TA, 22.09.1998). SJ 1994 521, 522, n° 3, *Fédération des associations de quartiers et d'habitants* (TA, 21.09.1993) ; SJ 1992 493, 494, n° 1, *Corthay* (TA, 15.04.1991) ; SJ 1988 289, 291, n° 5, *Dobler* (TA, 25.03.1987) ; RDAF 1982 420, *Parti suisse du travail, section de Genève* (TA, 28.03.1979).

2311 SJ 1992 313, *Association libérale de Genthod* (TF, 12.05.1992), confirmant un ATA du 15 avril 1991 ; ATA du 15 mai 2007 dans la cause A/1639/2007-CM, *François Girardet et Jean-Philippe Hulliger*, consid. 1 (ATA245/2007) ; RDAF 1999 I 187, *Association des habitants du triangle Rod-Soubeyran et G.* (TA, 22.09.1997) ; RDAF 1999 I 195, *Comité d'initiative « pour un projet communal économique et respectueux de la vie dans nos villages »* (TA, 13.10.1998) ; SJ 1993 561, 562, n° 1, *Egger* (TA, 22.01.1992) ; SJ 1992 493, 495, n° 7, *Dobler* (TA, 26.09.1991) ; SJ 1992 493, 496, n° 8, *Comité référendaire c/ l'extension de l'aéroport* (TA/GE, 16.10.1991) ; SJ 1992 493, 496, n° 9, *Association des riverains de l'aéroport* (TA, 16.10.1991) ; SJ 1990 529, 531, n° 4, *Action nationale et Boimond* (TA, 29.06.1989) ; SJ 1990 529, 531, n° 5, *Launy, Decarro, Bondi* (TA, 26.05.1989) ; RDAF 1987 51, *Comité de soutien au contre-projet « L'énergie, c'est la vie »* (TA, 5.12.1986) ; RDAF 1987 48, *Fédération des associations de quartiers et d'habitants* (TA, 3.12.1986) ; RDAF 1987 42, *Fédération suisse des locataires, Association genevoise de défense des locataires, Rassemblement en faveur d'une politique sociale du logement, M. F.* (TA, 24.11.1986) ; RDAF 1986 93, *M. V. et autres* (TA, 27.02.1985) ; RDAF 1982 51, *Comité référendaire contre la destruction de la Promenade de l'Observatoire* (TA, 18.11.1981).

particuliers dans la campagne de votation sont susceptibles de faire l'objet d'un recours cantonal

1449. Il convient de relever qu'en 1995, le Tribunal fédéral a déclaré recevable un recours de droit public pour violation des droits politiques (art. 85, let. a aOJ) interjeté contre une campagne de presse menée par le Conseil d'Etat au mois de septembre 1994 en vue d'un scrutin prévu au printemps 1995[2312]. Il a jugé que ce recours était recevable, car il permettait de contester les mesures préalables à une votation populaire[2313].

1450. A Genève, la contestation des mesures préalables à un scrutin, notamment l'intervention des autorités, peut toutefois faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal administratif (art. 180, al. 2 LEDP). Or, un recours de droit public n'était recevable qu'à l'encontre des décisions prises en dernière instance cantonale (art. 86, al. 1 aOJ ; règle qui est également applicable au recours en matière de droit public, art. 88, al. 1, let. a LTF). Partant, faute d'épuisement des voies de droit cantonales, il est douteux que le recours ait été recevable.

j) Le résultat du scrutin

1451. Le résultat du scrutin, constaté par le Conseil d'Etat[2314], peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal administratif (art. 76, al. 1 et 180, al. 1 LEDP ; art. 56A, al. 2 LOJ)[2315]. Selon la jurisprudence, la décision du Conseil d'Etat ne peut être attaquée que pour des raisons formelles, tenant à la procédure de contrôle des bulletins de votes, et non pour des motifs de fond, tels que la non-conformité de l'initiative au droit supérieur[2316].

k) La concrétisation de l'initiative municipale

1452. Lorsqu'une initiative municipale doit être concrétisée, le Conseil municipal a l'obligation d'adopter une délibération conforme à la proposition des initiants[2317]. Lors de cette concrétisation, il n'adopte pas une décision, mais une délibération (art. 30 LAC), dont la nature juridique doit être examinée dans chaque cas particulier. Si la délibération adoptée est une décision

---

2312 ATF 121/1995 I 252, *Alliance de gauche et consorts*.

2313 ATF 121/1995 I 252, consid. 1.a, *Alliance de gauche et consorts*.

2314 Voir *supra* n° 1328.

2315 ATA du 17 avril 2007 dans la cause A/1331/2007-CE, consid. 1, *Mouvement Citoyens Genevois et consorts* (ATA/174/2007) ; ATA du 28 octobre 2005 dans la cause A/3748/2005-CE, consid. 1.a, *Alliance de gauche et consorts* (ATA/727/2005 ; confirmé par SJ 2006 I 533, *Alliance de gauche et consorts* [TF, 8.05.2006]).

2316 Arrêt TF du 14 mai 2001 dans la cause 1P.733/2000, consid. 2.d, *May Bittel* qui confirme un ATA du 7 novembre 2000 dans la cause A/767/2000, *May Bittel* (ATA/680/2000).

2317 Voir *supra* n° 1336 ss.

au sens de l'article 4 PA, le recours au Tribunal administratif sera recevable (art. 85 LAC et art. 56A, al. 2 LOJ), mais les cas envisageables sont rares[2318].

1453. Un recours fondé sur l'article 180, alinéa 2 LEDP – qui peut être interjeté en l'absence d'une décision – n'est pas recevable, car la concrétisation d'une initiative municipale acceptée n'a qu'un lointain rapport avec la procédure de votation.

1454. Certes, le Tribunal administratif a rendu deux arrêts qui ont porté sur la concrétisation d'une initiative municipale. Ils ne permettent toutefois pas de considérer qu'une voie de droit cantonale est, de manière générale, ouverte en la matière.

1455. Le 11 mars 2003, il a déclaré irrecevable un recours formé par une association contre le refus du Conseil municipal de Lancy d'adopter une délibération conforme à une initiative acceptée par le corps électoral, faute d'intérêt actuel[2319]. Le Tribunal n'a cependant pas examiné sa compétence pour connaître d'un recours formé contre le refus du Conseil municipal de concrétiser une initiative.

1456. Le 26 mars 2003, il a déclaré recevable un recours formé contre un arrêté du Conseil d'Etat qui approuvait l'adoption d'un plan d'utilisation du sol par la commune de Carouge[2320]. Ce plan concrétisait une initiative municipale qui avait été acceptée par le corps électoral, mais le recours au Tribunal administratif est spécialement prévu par la loi sur l'extension (art. 15F, al. 1 LExt).

1457. Le recours au Tribunal administratif contre une délibération qui concrétise une initiative municipale n'est ouvert qu'en présence d'une délibération susceptible d'être qualifiée de décision au sens de l'article 4 LPA. Dans la majorité des autres cas, aucun recours cantonal n'est ouvert.

1458. Dès le 1er janvier 2009[2321], cette situation ne sera plus conforme au droit fédéral. En effet, depuis l'entrée en vigueur de la loi sur le Tribunal fédéral,

---

2318 Voir ATA du 11 avril 2006 dans la cause A/4625/2005, *Vincent Bujard et consorts* (ATA/219/2006) où le Tribunal administratif a laissé la qualification de la délibération comme décision administrative ouverte. Il n'est pas possible de conclure de manière définitive que toutes les délibérations sont ou ne sont pas des décisions (voir à ce propos *supra* n° 662 ss et les références citées). Il convient d'examiner la situation de cas en cas. L'exercice du droit de préemption par une commune est ainsi, par exemple, une décision sujette à recours par devant le Tribunal administratif. Voir ATA du 22 novembre 2005 dans la cause A/2119/2005-VG, consid. 2, *Monsieur H.* (ATA/800/2005).

2319 ATA du 11 mars 2003 dans la cause A/216/2002-CM, *Association lancéenne d'urbanisme* (ATA/126/2003). Sur cet arrêt, voir *supra* n° 1340 ss.

2320 ATA du 26 août 2003 dans les causes A/817/2002-CE et A/1023/2002-CE, *Société X.* (ATA/618/2003).

2321 Bien que la LTF entre en vigueur le 1er janvier 2007 (RO 2006 1069), les cantons disposent d'un délai de deux ans afin d'adopter les modifications législatives imposées par l'art. 88, al. 2 LTF (art. 130, al. 2 LTF).

les cantons ont l'obligation de prévoir une instance de recours cantonale pour les actes des autorités communales susceptibles de porter atteinte aux droits politiques (art. 88, al. 2 LTF)[2322].

1459. La concrétisation d'une initiative municipale non formulée étant susceptible de porter atteinte aux droits politiques[2323], un recours devra être ouvert en la matière auprès d'une instance de recours cantonale. Logiquement, cette compétence devrait être octroyée au Tribunal administratif[2324].

1460. La concrétisation d'une initiative cantonale ne peut pas être contestée par devant le Tribunal administratif. Aucune loi cantonale n'ouvre en effet cette voie de droit (art. 58 LPA) et seul un recours auprès du Tribunal fédéral est envisageable[2325].

B. La qualité pour recourir

1461. A teneur de l'article 60, lettre b LPA, toute personne qui est touchée directement par une décision et a un intérêt personnel digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée a qualité pour recourir. En matière de droits politiques, il est rare qu'un acte touche directement et personnellement une personne. De jurisprudence constante, la qualité pour recourir est accordée à tout électeur qui invoque une violation de ses droits politiques[2326]. Il s'agit d'un type d'action populaire réservée aux électeurs[2327]. Cette large qualité pour recourir est applicable pour tous les recours, fondés sur les articles 56A LOJ ou 180 LEDP, qui touchent les droits politiques des citoyens.

2322 Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n° 2115; Besson (2006) p. 432; FF 2001 4000, p. 4125 (MCF, 28.02.2001). Reste à savoir si une voie de droit doit nécessairement être ouverte auprès d'un tribunal. Voir Besson (2006) p. 433 ss qui conclut par l'affirmative.

2323 Voir *supra* n° 1336 ss.

2324 Si le législateur ne devait pas adopter une modification législative afin de respecter le droit fédéral, la compétence du Tribunal administratif pourrait se fonder directement sur l'art. 88, al. 2 LTF et l'art. 56A, al. 1 LOJ. Cette dernière disposition, qui indique que le Tribunal administratif est l'autorité supérieure ordinaire de recours en matière administrative, permet d'ouvrir le recours lorsqu'il est imposé par le droit supérieur et évite que l'on soit en présence d'une lacune. Voir Tanquerel (2000) p. 480. Relevons toutefois que dans sa pratique le Tribunal administratif semble, dans de tels cas, préférer constater une lacune afin de la combler. Voir par exemple SJ 2005 33, *G. T.* (TA, 24.08.2004) avec note de Bellanger.

2325 Voir *infra* n° 1484 ss.

2326 ATA du 28 octobre 2005 dans la cause A/3748/2005-CE, consid. 1.b, *Alliance de gauche et consorts* (ATA/727/2005); RDAF 2005 I 76, consid. 2, *Olivier Dobler* (TA, 30.03.2004); ACE du 29 juillet 1998, consid. 3.b, *Comité d'initiative « Sauvons nos parcs » et consorts* (rés. *in*: SJ 1999 II 273, p. 290, n°s 74 et 75); ATA du 2 mars 1993 dans la cause A/117/1993-CM, consid. 2.b, *Comité référendaire contre l'acquisition du domaine d'Ecogia*.

2327 Dans un arrêt isolé, le Tribunal administratif a toutefois admis la recevabilité d'un recours en matière d'élections et de votations interjeté par une société au motif que cette dernière était propriétaire de la parcelle concernée par la votation: ATA du 16 mai 2000 dans les causes A/493/2000-CM, A/509/2000-CM et A/510/2000-CM, consid. 3.b, M. *G. et consorts* (ATA/304/2000). Cette

1462. La qualité pour recourir est également reconnue aux partis politiques et aux comités d'initiative, à condition qu'ils soient titulaires de la personnalité juridique[2328], soit généralement organisés sous forme d'une association (art. 60 ss CC).

1463. Par contre, les autorités cantonales ou communales, qui ne sont pas titulaires des droits politiques, ne disposent pas de la qualité recourir. Les communes peuvent cependant recourir contre les décisions qui violent leur autonomie communale (art. 60, let. d LPA). Une commune pourrait ainsi contester une décision du Conseil d'Etat qui invalide une initiative municipale à titre d'autorité de surveillance, car cette décision est susceptible de violer l'autonomie communale[2329]. Seul le Conseil administratif ou le Maire et les adjoints peuvent toutefois valablement engager la commune dans une action judiciaire (48, let. n LAC)[2330].

C. Le délai de recours

1. Le délai de recours en matière de votations et d'élections

1464. Le délai ordinaire de recours au Tribunal administratif est de 30 jours (art. 63, al. 1, let. c LPA), mais celui-ci est limité à 6 jours *en matière de votations et d'élections* (art. 63, al. 1, let. c LPA).

1465. Ce délai court à partir du moment où l'intéressé a eu connaissance de l'acte qu'il considère comme une atteinte à ses droits politiques[2331]. Lorsque cet acte doit être publié, il convient de déterminer si le délai court dès la connaissance de l'acte où dès sa publication, question que le Tribunal administratif a laissé ouverte[2332].

---

motivation, qui diffère totalement de la jurisprudence constante du Tribunal administratif, ne nous paraît pas convaincante. Il s'agit ainsi d'une inconséquence jurisprudentielle.

2328 ATA du 11 mars 2003 dans la cause A/216/2002-CM, consid. 1.a, *Association lancéenne d'urbanisme* (ATA/126/2003) ; RDAF 1999 I 187, consid. 1, *Association des habitants du triangle Rod-Soubeyran et G.* (TA, 22.09.1998 ; consid. non publié à la RDAF) ; ACE du 29 juillet 1998, *Comité d'initiative « Sauvons nos parcs » et consorts*, consid. 3.c (rés. *in* : SJ 1999 II 273, p. 290, nos 74 et 75) ; ATA du 2 mars 1993 dans la cause A/117/1993-CM, consid. 2.b, *Comité référendaire contre l'acquisition du domaine d'Ecogia*.

2329 Voir Arrêt TF du 20 novembre 1985 dans la cause P 191/85, consid. 2.b, *Ville de Genève*.

2330 SJ 1998 413, p. 433, no 88, *M.* (TA, 9.12.1997). Pour mémoire, on relèvera qu'à une époque, l'exécutif municipal n'était habilité à intervenir en justice qu'en présence d'une délibération du Conseil municipal l'autorisant à agir. Voir SJ 1922 27, *Commune de Plainpalais* (CJ, 31.05.1921).

2331 ATA du 17 avril 2007 dans la cause 1345/2007-CE, *Jean-François Gaillard* (ATA/181/2007) ; ATA du 9 octobre 2002 dans la cause A/910/2002-CM, consid. 3, *Comité référendaire contre un projet pharaonique* (ATA/603/2002).

2332 ATA du 28 octobre 2005 dans la cause A/3748/2005-CE, consid. 1.c, *Alliance de gauche et consorts* (ATA/727/2005). Voir toutefois SJ 1992 493,494, no 1, *Corthay* (TA, 15.04.1991) où le Tribunal administratif semble considérer que c'est toujours la prise de connaissance de l'acte qui fait courir le délai.

1466. Le délai de recours doit courir dès la publication[2333], sauf s'il s'agit d'un acte préparatoire d'une votation. Par acte préparatoire, on entend les actes nécessaires à la préparation d'un scrutin (matériel de vote, message explicatif des autorités, voire intervention illégale de tiers dans la campagne).

1467. Afin de calculer le *dies a quo* en matière de votations et d'élections, le Tribunal administratif s'est inspiré de la jurisprudence du Tribunal fédéral rendue en matière de recours de droit public pour violation des droits politiques[2334]. A teneur de celle-ci, les actes préparatoires d'une votation doivent être attaqués immédiatement et le recourant ne peut attendre la publication du résultat de la votation[2335]. Cette jurisprudence s'applique toutefois exclusivement aux actes préparatoires d'un scrutin.

1468. L'application de ce principe à l'article 63, alinéa 1, lettre c LPA, doit signifier que lorsqu'un recours interjeté par devant le Tribunal administratif ne porte pas sur les actes préparatoire d'une votation, le délai de recours doit commencer à courir dès la publication (ou l'affichage) de l'acte querellé.

2. *Un délai de 6 jours pour tout recours fondé sur une violation des droits politiques?*

1469. Le Conseil d'Etat a interprété largement la notion *en matière de votations et d'élections* (art. 63, al. 1, let. c LPA). Il a appliqué le délai de recours de 6 jours pour tout recours fondé sur une prétendue violation des droits politiques, y compris en matière de contentieux sur la validité des initiatives municipales avant que celui-ci ne relève de la compétence du Tribunal administratif[2336]. Depuis lors, ce dernier a laissé cette question ouverte[2337].

1470. Cette jurisprudence trouve son origine dans un arrêté du 14 octobre 1987, où le Conseil d'Etat avait jugé qu'un recours fondé sur une prétendue violation de la loi sur l'administration des communes impliquant une violation de droits politiques était soumis au délai de six jours prévu à l'article 63,

---

2333 Voir aussi à ce propos HILL (1990) p. 321 qui considère que le délai de recours pour contester le résultat d'une votation court dès sa publication.

2334 ATA du 7 novembre 2000 dans la cause A/767/2000-CM, *May Bittel* (ATA/680/2000).

2335 ATF 121/1995 I 138, consid. 1, *Wili Rohner*; ATF 118/1992 Ia 271, *X*.

2336 ACE du 26 juillet 2000 dans la cause *Chambre genevoise immobilière et Mark Muller*, consid. 1.b; ACE du 15 décembre 1999 dans la cause *John Perret*, consid. 3; ACE du 28 juillet 1999 dans la cause *Reusse et consorts*, consid. 3 (rés. *in*: SJ 2000 II 429, p. 442, nº 58); ACE du 29 juillet 1998 dans la cause *Comité d'initiative «Sauvons nos parcs» et consorts*, consid. 4.a (rés. *in*: SJ 1999 II 273, p. 290, nº 74 et nº 75.

2337 ATA du 8 octobre 2002 dans la cause A/429/2002-CM, consid. 1.b, *Chantal Banderet* (ATA/591/2002).

alinéa 1, lettre c LPA. Il avait motivé cette décision par le fait que c'était la violation des droits politiques qui était prépondérante et qui conférait aux recourants la qualité pour recourir[2338].

1471. La portée de la notion *en matière de votations et d'élections* qui figure à l'article 63 LPA est délicate à déterminer. Cette notion est également mentionnée dans la note marginale de l'article 180 LEDP. Une interprétation systématique impose ainsi de soumettre un recours fondé exclusivement sur l'article 180 LEDP à un délai de six jours (art. 63, al. 1, let. c LPA). Ce délai est dès lors applicable à un recours formé contre la publication du lancement d'une initiative dans la Feuille d'avis officielle[2339], la fixation de la date d'un scrutin[2340], le matériel de vote[2341], les actes de la campagne de votation[2342] ainsi que contre le résultat d'un scrutin[2343].

1472. En revanche, de nombreux autres actes sujets à recours mentionné précédemment sont des décisions administratives (art. 4 LPA), qui pourraient être sujettes à un recours ordinaire au Tribunal administratif (art. 56A, al. 2 LOJ). L'article 180, alinéa 1 LEDP prévoit d'ailleurs que les recours en matière de votation soient régis par les articles 56A ss LOJ. L'article 180, alinéa 2 LEDP élargit ensuite cette voie de droit aux violations de la procédure des opérations électorales indépendamment de l'existence d'une décision. Le but de cette disposition est de fournir une protection juridique étendue aux électeurs.

1473. Une application généralisée du délai de six jours (art. 63, al. 1, let. c LPA) aux recours formés contre des décisions (art. 56A, al. 2 LOJ et art. 180, al. 1 LOJ) irait à l'encontre de cet objectif. Elle limiterait drastiquement le délai de recours. Le renvoi mentionné à l'article 180, alinéa 1 LEDP, qui n'était pas nécessaire à l'ouverture d'une voie de droit, impliquerait des conditions de recevabilité plus strictes pour un recours formé contre une décision administrative. Ce renvoi ne peut avoir une telle signification. Par conséquent, c'est le délai ordinaire de recours de 30 jours qui doit être applicable aux décisions administratives (art. 63, al. 1, let. a LPA).

1474. Partant, ce délai de 30 jours doit être appliqué à un recours formulé contre un refus d'approbation d'un formulaire de signatures[2344], la constatation

---

2338 ACE du 14 octobre 1987 dans la cause *R. et Parti socialiste de Veyrier*, consid. 6 (rés. *in* : SJ 1988 289, 291, n° 3).

2339 Voir *supra* n° 1433 ss.

2340 Voir *supra* n° 1444 ss.

2341 Voir *supra* n° 1447.

2342 Voir *supra* n° 1448 ss.

2343 Voir *supra* n° 1451.

2344 Voir *supra* n° 1431 ss.

de l'aboutissement d'une initiative[2345], la déclaration de validité ou l'invalidation d'une initiative municipale[2346], les décisions du Conseil d'Etat statuant comme autorité de surveillance des communes[2347] ainsi que contre la concrétisation d'une initiative municipale[2348].

1475. Une telle interprétation est conforme à la *ratio legis* de l'article 63, alinéa 1, lettre c LPA, qui est « d'éviter qu'un effet suspensif n'entrave le renouvellement rapide des diverses autorités, conseils ou commissions prévus par la loi »[2349]. Un bref délai de recours n'a ainsi été envisagé que pour les matières où la situation devait être clarifiée sans tarder pour le bon fonctionnement de la démocratie. Une telle nécessité n'existe pas pour les décisions mentionnées au paragraphe précédent.

1476. Il n'en demeure pas moins qu'il serait souhaitable que le législateur clarifie la portée de l'article 63, alinéa 1, lettre c LPA afin d'éviter toute incertitude aux plaideurs.

D. Les griefs

1477. Le recours au Tribunal administratif peut être formé pour violation du droit et/ou pour constatation inexacte des faits (art. 61, al. 1 LPA). Le Tribunal est lié par les conclusions des parties[2350], mais non par les motifs invoqués (art. 69, al. 1 LPA). A l'exception des questions d'opportunité (art. 61, al. 1 LPA), il revoit en outre librement les griefs invoqués[2351].

1478. A notre que le Tribunal administratif a jugé qu'en matière d'intervention des autorités lors d'une campagne de votation, les électeurs disposaient d'un intérêt digne de protection a demander un jugement constatatoire, sans avoir besoin de conclure à l'annulation de l'élection[2352].

2345 Voir *supra* nº 1438. En pratique le Conseil d'Etat indique pourtant un délai de recours de six jours sur son arrêté. Voir par exemple FAO du 15 septembre 2006, p. 3. Le Tribunal administratif a en outre jugé que c'était le délai de six jours qui étaient applicable en cette hypothèse: ATA du 10 octobre 2006 dans la cause A/2093/2006-CE, consid. 1, *Daniel Ferrier* (ATA/542/2006).

2346 Voir *supra* nº 1439 ss.

2347 Voir *supra* nº 1443 ss.

2348 Voir *supra* nº 1452 ss.

2349 MGC 1968 III 3003, p. 3015, M. Mermoud, rapporteur. Il s'agit du commentaire de l'article 3 de l'ancien code de procédure administrative du canton de Genève, demeurant valable pour l'art. 63, al. 1, let. c LPA qui en reprend la même teneur. Voir aussi le renvoi à ces travaux qui figurent dans les travaux préparatoires à l'appui de la LPA (MGC 1984 I 1477, p. 1615).

2350 A noter que des conclusions conditionnelles (annulation d'une votation si celle-ci aboutit à un résultat contraire aux attentes du recourant) sont irrecevables: ATA du 16 mai 2000 dans la cause A/511/2000-CM, *Comité « Sauvons les parcs de Carouge » et consort* (ATA/307/2000).

2351 Sur le pouvoir d'examen du Tribunal administratif, voir Paychère (2000).

2352 ATA du 15 mai 2007 dans la cause A/1639/2007-CM, *François Girardet et Jean-Philippe Hulliger*, (ATA245/2007).

E. La réponse au recours

1479. L'autorité qui a pris la décision attaquée doit être invitée par le Tribunal administratif à se prononcer sur le recours (art. 73, al. 1 LPA). Lorsque la partie intimée est une commune, c'est le Conseil administratif ou le Maire ont la compétence exclusive de défendre les intérêts de la commune dans les procès qui lui sont intentés (art. 48, let. n LAC). Que la décision soit du fait de l'exécutif ou du Conseil municipal ne change rien à cette compétence.

F. L'arrêt du Tribunal administratif

1480. Si le Tribunal administratif admet le recours, il peut annuler l'acte attaqué ou le réformer (art. 69, al. 3 LPA), voire simplement constater la violation de la procédure électorale[2353]. Une annulation du scrutin est également envisageable. Selon la jurisprudence du Tribunal administratif, lorsque la votation a déjà eu lieu, il suffit que l'ensemble des circonstances laisse apparaître une influence décisive comme vraisemblable pour que le scrutin soit annulé. Lorsque celui-ci n'a pas encore eu lieu, il appartient au juge d'examiner quelles sont les mesures qui permettent de pallier les effets de la violation constatée des droits politiques. Outre l'annulation du scrutin dans les cas de violations particulièrement graves, le Tribunal peut notamment inviter l'autorité concernée à faire paraître un complément rectificatif dans la presse[2354].

1481. Précisons encore que la législation cantonale n'institue pas la gratuité de la procédure devant le Tribunal administratif en matière de droits politiques[2355]. En cas de rejet du recours, un émolument, qui se monte en pratique entre 250.– et 1500.– francs, sera perçu par le Tribunal.

1482. Un recourant qui succombe s'expose également à devoir verser une indemnité de procédure à la partie qui obtient gain de cause (art. 87, al. 1

2353 ATA du 15 mai 2007 dans la cause A/1639/2007-CM, *François Girardet et Jean-Philippe Hulliger*, (ATA245/2007).

2354 ATA du 16 mai 2000 dans les causes A/493/2000-CM, A/509/2000-CM, A/510/2000-CM, consid. 10, *M. G. et consorts* (ATA/304/2000).

2355 Art. 87 LPA et art. 10 du règlement sur les frais, émoluments et indemnités en procédure administrative du 30 juillet 1986 (RS/GE E 5 10.03). Voir par exemple ATA du 15 mai 2007 dans la cause A/1639/2007-CM, *François Girardet et Jean-Philippe Hulliger* (ATA245/2007). Saisi d'un réclamation contre un émolument fixé dans un arrêt en matière de droits politiques, le Tribunal administratif a confirmé qu'il s'agissait d'une pratique constante, reposant sur une base légale, qu'il n'entendait pas remettre en cause. Voir ATA du 23 avril 2002 dans la cause A/343/2002-PROC, *Madame J. R.* (ATA/204/2002). On relèvera pourtant qu'en 1993 encore, le Tribunal administratif estimait qu'en matière de droits politiques, la nature de la cause excluait la perception d'un émolument. Voir ATA du 2 mars 1993 dans la cause A/117/1993-CM, consid. 5, *Comité référendaire contre l'acquisition du domaine d'Ecogia*. Selon Grisel (2004) p. 144, la procédure devrait être sans frais.

et 2 LPA). Si celle-ci est une autorité, ce qui est le cas dans la majorité des cas, elle n'a pas le droit à des dépens. Seule une commune de taille limitée, qui n'a pas la qualité de ville – soit une commune de moins de 10 000 habitants –, est supposée ne pas disposer des compétences nécessaires pour se défendre elle-même et a ainsi le droit, sur requête (art. 87, al. 2 LPA), à une participation à ses frais d'avocat[2356].

III. Le recours en matière de droit public pour violation des droits politiques (art. 82, let. c LTF)

1483. En matière de droit public, le Tribunal fédéral connaît des recours qui concernent le droit de vote des citoyens ainsi que les élections et votations populaires (art. 82, let. c LTF). Cette disposition institue une catégorie particulière du recours en matière de droit public[2357] et reprend les règles du recours de droit public en matière de droits politiques (art. 85, let. a aOJ)[2358]. La jurisprudence développée à ce propos demeure ainsi transposable au recours en matière de droit public pour violation des droits politiques (art. 82, let. c LTF)[2359].

A. Les actes attaquables

1484. Le recours est ouvert contre tout acte susceptible de porter atteinte aux droits politiques (art. 82, let. c. LTF), sans que cet acte ne doive nécessairement être une décision au sens juridique[2360]. Le recours est recevable contre les actes des autorités cantonales de dernière instance (art. 88, al. 1, let. a LTF). A cet égard, l'article 88, alinéa 2 LTF prévoit que les cantons doivent prévoir une voie de recours contre tout acte d'autorité qui est susceptible de violer les droits politiques cantonaux des citoyens, sans que cette obligation ne s'étende aux actes du parlement et du gouvernement[2361].

1485. Seule une minorité des actes adoptés lors du traitement d'une initiative cantonale ou municipale peuvent directement faire l'objet d'un recours

---

2356 ATA du 11 avril 2006 dans la cause A/4625/2005-CM, consid. 7, *Vincent Bujard et consorts* (ATA/219/2006); ATA du 4 novembre 2003 dans la cause A/1925/2003-PROC, *Commune du Grand-Sacconex* (ATA/78/2003).

2357 Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n° 2082; Besson (2006) p. 420.

2358 Besson (2006) p. 411; FF 2001 4000, p. 4118 (MCF, 28.02.2001).

2359 Bellanger (2006a) p. 66; Karlen (2006) p. 53.

2360 ZBl 2004 437, consid. 2.2.2 (TF, 12.05.2004); ATF 128/2002 I 34, consid. 1.b, *Rudolf Hausherr*; Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n° 2106; Häfelin / Haller / Keller (2006) n° 1962; Kälin (1994) p. 150 ss; Hiller (1990) p. 165 ss; FF 2001 4000, p. 4118 (MCF, 28.02.2001).

2361 Sur cette disposition, voir FF 2001 4000, p. 4125 (MCF, 28.02.2001).

au Tribunal fédéral. Cette situation s'explique par le large objet du recours au Tribunal administratif en matière de votations et élections (art. 56A LOJ et art. 180 LEDP)[2362] ainsi que par l'obligation de prévoir une voie de droit cantonale qui figure à l'article 88 LTF

1486. Le recours en matière de droit public pour violation des droits politiques (art. 82, let. c LTF) est ainsi ouvert dans trois cas principaux :

- la contestation d'un arrêt du Tribunal administratif faisant suite à un recours fondé sur les articles 56A LOJ ou 180 LEDP en matière de droits politiques[2363] ;
- la décision sur la validité d'une initiative *cantonale* prise par le Grand Conseil[2364], y compris lorsque l'autorité cantonale décide de la déclarer valide, car le droit cantonal lui impose d'en contrôler la conformité au droit supérieur[2365] ;
- la concrétisation – ou l'absence de concrétisation – d'une initiative *cantonale* par le Grand Conseil[2366].

1487. Si la majorité des actes adoptés lors du traitement d'une initiative sont susceptibles de faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal administratif, le Tribunal fédéral est, quantitativement, plus souvent saisi que l'instance cantonale. A Genève, le contentieux le plus fréquent a, en effet, trait à la validité des initiatives cantonales.

B. La qualité pour recourir

1. Généralités

1488. En matière de droits politiques, la qualité pour recourir est accordée à toute personne qui dispose du droit de vote dans l'affaire en cause (art. 89,

---

2362 Voir *supra* n° 1425 ss.

2363 Les exemples sont toutefois rares en matière de droit d'initiative, voir en dernier lieu pour Genève, Arrêt TF du 9 décembre 1986 dans la cause P 356/86, *Marc Geneux et François Belanger-Rebmann*. Voir aussi SJ 2001 I 253, *Comité d'initiative « Sauvons nos parcs », Rémy Pagani et Germaine Kindler* (TF, 29.01.2001) où le Tribunal fédéral a été saisi d'un recours contre une décision du Conseil d'Etat – prise sur recours – qui fait aujourd'hui partie des compétences du Tribunal administratif. Pour d'autres cas genevois concernant les droits politiques, mais sans liens avec le droit d'initiative, voir en dernier lieu SJ 2006 I 533, *Alliance de gauche et consorts* (TF, 8.05.2006) ; Arrêt TF du 23 mars 2006 dans la cause 1P.29/2006, *A.* ; Arrêt TF du 23 décembre 2005 dans la cause 1P.615/2005, *Norbert Heck, Hans-Hürg Stucki, Communauté genevoise d'action syndicale et Geroges Tissot*.

2364 Voir par exemple pour Genève, ATF 132/2006 I 282, *Monney et consorts*.

2365 ATF 128/2002 I 190, consid. 1.2-5, *Michel Rossetti*. Comparer avec ATF 114/1988 Ia 267, *Madelaine Rouiller*.

2366 Voir en dernier lieu pour Genève, ATF 115/1989 Ia 148, consid. 1.b, *Comité d'initiative « Soins à domicile », S., g. et T.*

al. 3 LTF), indépendamment d'un intérêt juridique ou digne de protection à l'annulation de l'acte attaqué[2367]. Il s'agit d'un complément à la règle générale sur la qualité pour recourir en matière de droit public (art. 89, al. 1 et 2 LTF), qui n'empêche pas une personne dépourvue du droit de vote de recourir conte un acte en matière de droits politiques, si elle a un intérêt digne de protection à son annulation[2368].

2. *La qualité pour recourir des partis politiques et des comités d'initiative*

1489. Les partis politiques et les autres organisations politiques – notamment les comités d'initiative[2369] – disposent de la qualité pour recourir s'ils sont constitués en personne morale et exercent leur activité dans la collectivité concernée par la votation[2370].

1490. Il en va de même pour d'autres organisations, sans caractère politique, si elles sont constituées comme une personne morale, si elles ont la défense de leurs membres pour but et si un grand nombre de ceux-ci sont titulaires du droit de vote[2371]. Une société anonyme, notamment une société immobilière[2372], ou une société coopérative[2373] n'ont par contre pas qualité pour recourir, car elles ne sont pas titulaires des droits politiques[2374].

1491. Nonobstant les critiques d'une partie de la doctrine[2375], le Tribunal fédéral a nié la qualité pour recourir d'un comité d'initiative qui ne dispose

---

2367 Arrêt TF du 28 mars 2007 dans la cause 1P.541/2006, consid. 2.1, *Slatkine et consorts*; ATF 130/2004 I 290, consid. 1.2, *Zürcher Anwaltsverband et consorts*; ATF 128/2002 I 190, consid. 1.1, *Michel Rossetti*; Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n° 2116 ss; Besson (2006) p. 414; Häfelin / Haller / Keller (2006) n° 2004; Kälin (1994) p. 278 ss. La jurisprudence a été transposée sans changement à l'art. 89, al. 3 LTF. Voir FF 2001 4000, p. 4127 (MCF, 28.02.2001).

2368 Bellanger (2006a) p. 66; Häfelin / Haller / Keller (2006) n° 2006; FF 2001 4000, p. 4127 (MCF, 28.02.2001). Pour un exemple, voir ATF 119/1993 Ia 167, consid. 1, X. (qualité pour recourir en matière de droits politiques reconnues à un citoyen éligible qui n'était toutefois pas électeur).

2369 ATF 129/2003 I 381, consid. 1.2, consid. 1.2, *Comité d'initiative 119 et consorts*, Hill (1990) p. 306.

2370 ATF 130/2004 I 185, consid. 1.2, consid. non publié aux ATF, *ASLOCA, Association genevoise de défense des locataires et consorts*; SJ 2001 I 237, consid. 1.b, *Roald Quaglia et consorts* (TF, 26.01.2006); ATF 123/1997 I 41, consid. 6.a, *Heinrich Baltensperger et consorts*; ATF 121/1995 I 357, consid. 2.a, *Lega dei ticinesi e Giuliano Bignasca*; ATF 121/1995 I 334, consid. 1.a, *Grünes Bündnis und Louis Schelbert*.

2371 ATF 130/2004 I 290, consid. 1.2, *Zürcher Anwaltsverband et consorts*. Sur le sujet, voir Hill (1990) p. 306 ss.

2372 Arrêt TF du 11 janvier 1991 dans les causes 1P.227/1990, 1P.497/1990 et 1P.501/1990, consid. 2.c, *Ventouras*.

2373 ATF du 28 février 2007 dans la cause 1P.451/2006, consid. 1.3, *Coopérative RHINO et consorts*.

2374 ZBl 1989 491, consid. 1 (TF, 18.12.1988).

2375 Hill (1990) p. 230 ss et p. 305-306.

pas de la personnalité juridique[2376]. Il a en outre refusé de considérer que ses membres, dont le nom est mentionné sur l'acte de recours, entendent recourir à titre individuel[2377].

3. La qualité pour recourir d'une commune

1492. Les communes ont également la qualité pour recourir en matière de droit public (art. 89, al. 2, let. c LTF). Il ne s'agira pas d'un recours pour violation des droits politiques (art. 82, let. c LTF), mais d'un recours pour violation de l'autonomie communale.

1493. Une commune genevoise peut ainsi interjeter un recours pour violation de l'autonomie communale contre un arrêt du Tribunal administratif qui porte, notamment, sur la validité d'une initiative municipale[2378] ou sur le contenu du message officiel destinées aux électeurs[2379]. Seuls le Conseil administratif ou le Maire ont la capacité de recourir pour le compte de la commune (art. 48, let. n LAC). Le Conseil municipal ne peut décider d'interjeter un recours[2380], mais il peut adopter une résolution (art. 29, al. 3 LAC) demandant à l'exécutif municipal de déposer un tel recours[2381].

C. Le délai

1494. Le délai pour former un recours en matière de droit public pour violation des droits politiques (art. 82, let. c LTF) est de 30 jours (art. 100, al. 1 LTF)[2382]. Il commence à courir dès la notification complète de l'arrêt du Tribunal administratif (art. 100, al. 1 LTF), la publication de la décision du Grand Conseil sur la validité de l'initiative[2383] ou de la première publication – avant l'échéance du délai référendaire – de la loi concrétisant une initiative non

---

2376 Arrêt TF du 24 mars 1997 dans la cause 1P.679/1996, consid. 1.b.aa, *Vincent Kesselring et Comité d'initiative pour la sculpture «Le Bisou de 7 tonnes»*; ATF 115/1989 Ia 148, consid. 1.b, *Comité d'initiative «Soins à domicile», S., g. et T.*

2377 Arrêt TF du 24 mars 1997 dans la cause 1P.679/1996, consid. 1.b.aa, *Vincent Kesselring et Comité d'initiative pour la sculpture «Le Bisou de 7 tonnes»*. Voir déjà RDAF 1989 217, *Comité d'initiative «Sauver la Côte» et Franz Weber* (TF, 9.03.1988) où le Tribunal fédéral avait laissé la question ouverte.

2378 Arrêt TF du 20 novembre 1985 dans la cause P 191/85, consid. 1, *Ville de Genève*.

2379 Arrêt TF du 9 février 1983 dans la cause P 81/82, *Ville de Genève*.

2380 SJ 1998 413, p. 433, n° 88, *M.* (TA, 9.12.1997).

2381 Voir, pour un exemple suite à l'invalidation d'une initiative municipale, MCM/GE 1985 (142) 2631.

2382 Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n° 2123.

2383 Arrêt TF du 12 février 1998 dans la cause 1P.466/1997, consid. 1.b, *Comité d'initiative «Genève République de Paix» et consorts*.

formulée[2384]. Ces délais ne courent pas durant les féries judiciaires fixées par la loi (art. 46 LTF).

1495. En cas de recours contre l'absence de concrétisation d'une initiative non formulée, le recours peut enfin être formé en tout temps (art. 100, al. 7 LTF).

D. Les griefs

1496. Le recours en matière de droit public pour violation des droits politiques (art. 82, let. c LTF) peut notamment être formé pour violation du droit fédéral (art. 95, let. a LTF) – en particulier pour violation de la garantie des droits politiques –, du droit international (art. 95, let. b LTF), de droits constitutionnels cantonaux (art. 95, let. c LTF) et des dispositions cantonales sur le droit de vote des citoyens ainsi que sur les élections et votations populaires (art. 95, let. d LTF).

1497. Le Tribunal fédéral peut examiner avec un plein pouvoir de cognition les dispositions cantonales qui règlent le contenu des droits politiques ou qui sont en étroite relation avec lui, qu'elles soient constitutionnelles, légales ou même réglementaires[2385]. Le grief peut dès lors notamment concerner les conditions de recevabilité des initiatives, le déroulement des opérations électorales, le résultat de ces opérations ainsi que l'influence d'une autorité sur le scrutin[2386].

1498. A noter que le droit cantonal genevois prévoyant un examen obligatoire de la validité des initiatives (art. 66 et 68C Cst/GE)[2387], l'absence d'examen ou une déclaration de validité totale ou partielle est susceptible d'entraîner une violation des droits politiques, car les citoyens disposent d'un droit à ne pas se prononcer sur un texte contraire au droit supérieur[2388].

1499. Un examen libre ne s'impose que si le contenu, la portée et l'étendue des droits politiques ainsi que leur exercice sont litigieux, mais l'interprétation d'autres dispositions légales ou réglementaires cantonales qui régissent un domaine déterminé ne peut être examiné par le Tribunal fédéral que sous

---

2384 ATF 115/1989 Ia 148, consid. 1.c, *Comité d'initiative «Soins à domicile», S., G. et T.*

2385 FF 2001 4000, p. 4133 (MCF, 28.02.2001) ; Arrêt TF du 28 mars 2007 dans la cause 1P.541/2006, consid. 2.4, *Slatkine et consorts* ; ATF 131/2005 I 442, consid. 1, *Studer et consorts* ; ATF 131/2005 I 386, consid. 3.2, *Marco Ziegler* ; ATF 131/2005 I 126, consid. 4, *Feller, Leuba et consorts* ; ATF 129/2003 I 392, consid. 2.1, *A et consorts* ; ATF 129/2003 I 185, consid. 2, *X. et Y.* ; Besson (2006) p. 416.

2386 Auer / Malinverni / Hottelier (2006 I) n° 2104.

2387 Voir *supra* n° 1110 ss.

2388 Arrêt TF du 28 mars 2007 dans la cause 1P.541/2006, consid. 2.1, *Slatkine et consorts* ; ATF 128/2002 I 190, consid. 1, *Michel Rossetti*.

l'angle de l'arbitraire[2389]. Notre Haute Cour n'examine ainsi que sous l'angle de l'arbitraire la conformité d'une initiative municipale au droit cantonal de l'aménagement du territoire[2390].

1500. Saisi d'un recours en matière de droit public pour violation des droits politiques (art. 82, let. c LTF), le Tribunal fédéral, en présence de deux interprétations également défendables, se tient en général à celle retenue par la plus haute autorité cantonale[2391].

E. La réponse au recours

1501. Le Tribunal fédéral communique le recours à l'autorité précédente ainsi qu'aux éventuelles autres parties ou participants à la procédure ou aux autorités qui ont qualité pour recourir et leur impartit un délai pour se déterminer (art. 102, al. 1 LTF).

1502. Lorsque la décision émane du Conseil d'Etat, ce dernier est naturellement compétent pour se déterminer.

1503. Pour les décisions émanant du Grand Conseil, le Tribunal fédéral a dû clarifier la répartition des compétences entre les autorités. Sous l'ancienne teneur de la loi portant règlement du Grand Conseil, il avait jugé que le Conseil d'Etat ne pouvait se déterminer au nom du Grand Conseil que s'il en avait été formellement chargé par ce dernier[2392].

1504. Suite à cet arrêt, le législateur cantonal a modifié la loi portant règlement du Grand Conseil afin de clarifier la répartition des compétences dans la rédaction d'une réponse à un recours déposé contre une décision du Grand Conseil[2393]. Les principes suivants ont notamment été adoptés : lorsqu'un acte du Grand Conseil est attaqué, il doit être défendu tel qu'il est issu des travaux du parlement ; le bureau du Grand Conseil doit maîtriser toutes les étapes de la procédure ; le département rapporteur peut être associé à la rédaction de la procédure, à moins qu'un mandataire extérieur ne soit désigné[2394].

2389 ATF 131/2005 I 386, consid. 3.2, *Marco Ziegler* ; ATF 129/2003 I 394, consid. 2.1, *A. et consorts* ; SJ 2001 I 253, consid. 2.c, *Comité d'initiative « Sauvons nos parcs », Rémy Pagani et Germaine Kindler* (TF, 29.01.2001) ; ATF 123/1997 I 75, consid. 2, *Bäumle et consorts*.

2390 SJ 2001 I 253, consid. 2.c, *Comité d'initiative « Sauvons nos parcs », Rémy Pagani et Germaine Kindler* (TF, 29.01.2001).

2391 Arrêt TF du 28 février 2007 dans la cause 1P.451/2006, consid. 5.2, *Coopérative RHINO et consorts* ; ATF 131/2005 I 126, consid. 4, *Feller, Leuba et consorts* ; ATF 115/1989 Ia 148, consid. 2, *Comité d'initiative « Soins à domicile », S., G. et T.* A ce propos, voir Hiller (1990) p. 389 ss.

2392 Arrêt TF du 12 février 1998 dans la cause 1P.466/1997, consid. 2.d, *Comitié d'initiative « Genève, République de Paix » et consorts*.

2393 MGC 1999 VI 5881 ; MGC 1998 VII 6837.

2394 MGC 1999 VI 5881, p. 5883, M^me^ Gossauer-Zurcher, rapporteur.

1505. Cela signifie que le Grand Conseil a l'obligation de rédiger une réponse conforme à la décision des députés (art. 177 LRGC). Un changement de majorité ne peut avoir pour effet de modifier la position du Grand Conseil dans une procédure judiciaire. La réponse peut être rédigée par les services du Conseil d'Etat, ou par un mandataire externe – ce qui est fréquemment le cas en matière de droit d'initiative – (art. 117B et 177D LRGC), mais seul le Grand Conseil ou son mandataire peuvent envoyer une réponse à l'autorité judiciaire (art. 177D LRGC). Le Conseil d'Etat ne dispose donc plus de la compétence de se déterminer au nom du Grand Conseil.

1506. En matière municipale, la répartition des compétences est claire, seuls le Conseil administratif ou le Maire ont la qualité pour représenter la commune devant le Tribunal fédéral (art. 48, let. n LTF).

1507. Outre l'autorité intimée, des tiers pourraient vouloir intervenir dans la procédure. On peut notamment penser à un comité d'initiative qui souhaite soutenir son projet. L'article 102, alinéa 1 LTF le permet, pour autant que les tiers disposent de la qualité pour recourir. En pratique, il arrive qu'un comité d'initiative intervienne dans une procédure de recours qui concerne la proposition qu'il a lancée. En revanche, nous n'avons trouvé aucun cas, concernant le canton de Genève, ou des opposants à une initiative sont intervenus dans la procédure. Sauf à permettre à tout électeur d'intervenir, une telle demande ne devrait être acceptée que dans de rares cas, lorsqu'un citoyen est plus particulièrement touché par une initiative.

1508. Sous l'empire du recours de droit public pour violation des droits politiques, le Tribunal fédéral avait jugé qu'un comité d'initiative ne disposant pas de la personnalité morale pouvait prendre position dans une procédure en qualité *d'autre intéressé* au sens de l'article 93, alinéa 1 aOJ[2395]. Cette possibilité ne devrait toutefois plus subsister avec l'entrée en vigueur de la loi sur le Tribunal fédéral, car seuls les éventuels autres parties ou participants à la procédure *qui ont qualité pour recourir* peuvent participer à un échange d'écritures (art. 102, al. 1 LTF). Or, dans la mesure où un comité d'initiative qui ne dispose pas de la personnalité juridique ne peut pas recourir[2396], il ne peut pas non plus déposer de détermination dans la procédure de recours. Par contre, ses membres, à titre individuel, disposent de cette faculté.

F. L'arrêt du Tribunal fédéral

1509. Lorsqu'il rend son arrêt, le Tribunal fédéral ne peut aller au-delà des conclusions des parties (art. 107, al. 1 LTF). Le recours en matière de droit pu-

2395 MGC 1986 II 1934, consid. 2.b.bb, *Hentsch et consorts* (TF, 18.12.1984).

2396 Voir *supra* n° 1489 ss.

blic pour violation des droits politiques (art. 82, let. c LTF) n'est en outre pas de nature purement cassatoire. S'il admet le recours, le Tribunal fédéral peut ainsi soit renvoyer l'affaire à l'autorité précédente – ou à l'autorité de première instance – afin qu'elle prenne une nouvelle décision sur le fond, soit statuer lui-même sur le fond (art. 107, al. 2 LTF).

1510. Saisi d'un recours sur la validité d'une initiative, le Tribunal fédéral peut dès lors prononcer la validité ou l'invalidation totale d'une initiative, mais également partiellement l'invalider[2397]. Il pourrait également scinder une initiative qui viole l'unité de la matière.

1511. Saisi d'un recours contre le résultat d'une votation cantonale ou communale, le Tribunal fédéral peut non seulement annuler la décision de l'autorité cantonale de recours, mais également la votation entachée d'une violation du droit de vote[2398].

1512. Conformément à une pratique bien établie, le Tribunal fédéral ne perçoit pas de frais de justice en matière de recours de droit public pour violation des droits politiques (art. 85, let. a aOJ)[2399]. Cette pratique pouvait notamment se fonder sur l'article 154 aOJ, qui prévoit que lorsqu'il n'y a, dans des contestations de droit public, ni affaire civile ni intérêt pécuniaire, il peut être fait abstraction, pour des motifs particuliers et à titre exceptionnel, de l'émolument judiciaire et des dépens.

1513. Une telle clause n'existe plus dans la loi sur le Tribunal fédéral, qui prévoit un montant de frais judiciaires entre 200.– et 5000.– francs pour les contestations non pécuniaires (art. 65, al. 3 LTF).

1514. Certes, l'article 62, alinéa 1 LTF permet au Tribunal fédéral de renoncer à exiger tout ou partie de l'avance de frais si des motifs particuliers le justifient. Les travaux préparatoires exposent cependant explicitement que le principe de la gratuité de la procédure a été abandonné et que la réglementation ordinaire est applicable en matière de droits politiques[2400]. Nonobstant

---

2397 Voir ATF 130/2004 I 185, *ASLOCA, Association genevoise de défense des locataires et consorts* (initiative totalement invalidée par le Grand Conseil et partiellement invalidée par le Tribunal fédéral) ; ATF 125/1999 I 227, *G.* (initiative déclarée valide par le Grand Conseil et partiellement invalidée par le Tribunal fédéral).

2398 ATF 132/2006 I 104, consid. 2.4, *Thierry Clément* ; ZBl 1995 570, consid. 1.d (TF, 22.11.1994). Ce dernier arrêt rejette les critiques d'une partie de la doctrine (voir notamment Hiller [1990] p. 168 et les références citées), qui considérait que seule la décision cantonale de dernière instance pouvait être annulée. Avec l'entrée de la LTF, la jurisprudence ne peut être qu'approuvée dans la mesure où 107, al. 2 LTF prévoit expressément que le Tribunal fédéral peut renvoyer l'affaire à l'autorité de première instance.

2399 Voir, par exemple, ATF 132/2006 I 104, consid. 7, consid. non publié aux ATF, *Thierry Clément*. Cette pratique semble remonter à la fin des années 1960. Voir Hiller (1990) p. 427, en particulier n. 165.

2400 FF 2001 4000, p. 4103 (MCF, 28.02.2001).

le souhait de la doctrine de voir le Tribunal fédéral maintenir sa pratique sur la gratuité des procédures en matière de droits politiques, motifs pris de la défense de l'intérêt public existant dans cette matière[2401], le Tribunal fédéral a décidé d'abandonner le principe de la gratuité[2402].

1515. La partie qui obtient gain de cause devant le Tribunal fédéral n'a pas à supporter de frais judiciaires (art. 66, al. 1 LTF) et a droit à des dépens (art. 68, al. 2 LTF), à charge de la partie qui succombe. Si ce sont les autorités cantonales ou communales qui obtiennent gain de cause, elles n'ont en principe pas droit à des dépens (art. 68, al. 3 LTF). Lorsqu'une commune est intimée dans un domaine qui touche à son autonomie, des dépens devraient toutefois lui être accordés lorsqu'elle ne dispose pas, en raison de sa taille, d'une infrastructure administrative et juridique suffisante pour procéder.

VI. Le rapport entre le contentieux et la garantie de la Constitution cantonale par l'Assemblée fédérale

A. Généralités

1516. Nous avons vu que le canton devait obtenir la garantie de la Confédération pour toute modification, même partielle et mineure, de sa constitution, qui ne doit notamment pas être contraire au droit fédéral (art. 51, al. 2 Cst.)[2403]. Cette garantie est octroyée par l'Assemblée fédérale (art. 172, al. 2 Cst.), suite à un message du Conseil fédéral.

1517. Il s'agit d'une procédure de contrôle de la conformité au droit supérieur[2404]. Des questions très particulières, en lien avec le recours au Tribunal fédéral, peuvent se poser en matière de droit d'initiative. L'Assemblée fédérale pourrait notamment refuser la garantie à une disposition constitutionnelle adoptée suite à une initiative constitutionnelle dont la validité a été examinée par le Tribunal fédéral.

1518. Relevons que des particuliers peuvent déposer une pétition à l'Assemblée fédérale afin de proposer le refus de la garantie[2405]. En pratique, suite

2401 Besson (2006) p. 419.

2402 ATF 133/2007 I 141, consid. 4, *Ghinighelli*.

2403 Voir *supra* n° 52 ss. Voir aussi l'Arrêté de l'Assemblée fédérale de la Confédération suisse relatif à la garantie des constitutions cantonales du 16 août 1851 (RS 131.1).

2404 Pour un examen de la nature de cette procédure, voir Töndury (2004) p. 321 ss; Grisel (1996a).

2405 ATF 89/1963 I 389, consid. 3, *Nelz et consorts*; Martenet (1999) p.458-459; Grisel (1996a) p. 165. Voir par exemple FF 1988 I 234-235: «Il n'existe pas de prescriptions particulières relatives à la position des tiers dans la procédure de garantie; il n'est en particulier prévu aucune procédure d'opposition ou de recours. Toutefois, si une requête ne peut pas être considérée comme un

au dépôt d'une telle pétition, le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale examinent avec soin la conformité au droit supérieur de la disposition constitutionnelle adoptée.

1519. C'est ainsi que l'article constitutionnel adopté suite à l'acceptation de l'initiative « L'énergie – notre affaire » (IN 5) par le corps électoral genevois en 1986[2406] a fait l'objet d'une requête de plusieurs associations économiques afin qu'il soit déclaré contraire au droit fédéral[2407]. Après un examen approfondi par le Conseil fédéral[2408] et l'Assemblée fédérale[2409], la garantie a finalement été accordée[2410].

B. La portée d'un arrêt du Tribunal fédéral sur la décision de l'Assemblée fédérale

1520. Lors de l'examen de la validité d'une initiative constitutionnelle, plusieurs hypothèses peuvent survenir. Si le Grand Conseil ou le Tribunal fédéral invalident l'initiative, la problématique de la garantie ne se pose pas, car la disposition constitutionnelle litigieuse ne sera jamais soumise au vote du corps électoral.

1521. En revanche, si le Grand Conseil ou le Tribunal fédéral constatent la validité – même partielle – d'une initiative constitutionnelle, le canton doit obtenir la garantie de l'Assemblée fédérale en cas de vote positif du corps électoral. Cette dernière n'est bien entendu pas liée par la décision du Grand Conseil. Par contre, la liberté de l'Assemblée fédérale au regard d'un arrêt du Tribunal fédéral qui constate qu'une initiative constitutionnelle est conforme au droit supérieur est délicate à examiner. Cette question demeure néanmoins

---

des recours qualifiés par l'ordre juridique, elle est selon la doctrine et la jurisprudence, traitée comme une pétition. Dans leur pratique, les Chambres fédérales tendent depuis longtemps à répondre sur le fond aux pétitions qui leur sont adressées. [...] Les conditions permettant d'entrer en matière sur les quatre requêtes dans le cadre de la procédure de garantie sont donc réunies. Comme tous les pétitionnaires mettent en cause la conformité au droit fédéral de certaines parties du nouvel article constitutionnel, leurs arguments seront traités dans le cadre de l'examen de cette conformité auquel il y a lieu de procéder d'office. »

2406 ROLG 1986 p. 520, p. 522 et p. 551.

2407 FF 1988 I 232, p. 234-235. Les requérants avaient accompagné leur requête de deux avis de droit : Avis de droit de Charles-André Junod du 16 mars 1987 et de Rudolf Meroni, cités dans la FF 1988 I 234 ss.

2408 Message du Conseil fédéral du 30 novembre 1987 concernant la garantie des constitutions révisées des cantons d'Unterwald-le-Bas, de Glaris, de Schaffhouse, des Grisons, de Genève et du Jura, FF 1988 I 221.

2409 BO/CE 1988 44-45 ; BO/CN 1988 725-738 et 748-759. Pour une présentation de ces débats, voir Töndury (2004) p. 124 ss ; Martenent (1999) p. 445 ss.

2410 FF 1988 I 239.

théorique, car il est peu probable que l'Assemblée fédérale hésite à octroyer la garantie à une disposition constitutionnelle dont la conformité au droit fédéral a été expressément reconnue par le Tribunal fédéral. Cela n'est cependant pas totalement exclu.

1522. A teneur de l'article 148, alinéa 1 Cst., l'Assemblée fédérale est l'*autorité suprême* de la Confédération, sous réserve des droits du peuple et des cantons. Quant au Tribunal fédéral, il s'agit de l'*autorité judiciaire suprême* de la Confédération (art. 188, al. 1 Cst.). Un examen littéral de ces deux dispositions ne permet donc pas de déterminer s'il convient d'accorder une prééminence à l'une des deux autorités en matière de garantie d'une constitution cantonale.

1523. Les travaux préparatoires semblent toutefois accorder la primauté à l'Assemblée fédérale: « Le 1er alinéa présente l'Assemblée fédérale en tant qu'autorité suprême de la Confédération et lui accorde ainsi la primauté sur les deux autres pouvoirs que sont le Conseil fédéral et le Tribunal fédéral. »[2411] Une telle interprétation est confirmée par l'article 172, alinéa 2 Cst., qui fonde une compétence exclusive de l'Assemblée fédérale afin de garantir une constitution cantonale.

1524. Cette constatation est renforcée par la pratique de l'Assemblée fédérale et la jurisprudence du Tribunal fédéral.

1525. Le Conseil fédéral, dans un message à l'appui de la garantie à une disposition cantonale genevoise a ainsi exposé:

> « D'autre part, la garantie des constitutions cantonales est du ressort exclusif de l'Assemblée fédérale. Cette dernière suit sa *propre* pratique et *n'est pas* liée par les arrêts du Tribunal fédéral sur des questions juridiques similaires, pas plus que le Conseil fédéral dans l'examen auquel il procède et dans la proposition qu'il soumet aux Chambres fédérales. Certes, même dans le cadre de la procédure de garantie, le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale ne s'écarteront pas sans nécessité de la jurisprudence du Tribunal fédéral relative à des questions analogues. Il est cependant tout à fait possible qu'ils jugent les choses de manière divergente. »[2412]

1526. La jurisprudence du Tribunal fédéral, critiquée par la doctrine[2413], consacre au demeurant cette suprématie de l'Assemblée fédérale dans la mesure où notre Haute Cour n'examine pas la conformité avec le droit fédéral des dispositions constitutionnelles cantonales auxquelles l'Assemblée fédérale a donné sa garantie. Il ne fait exception à ce principe que dans les cas où la règle de droit supérieur n'était pas encore en vigueur lors de l'octroi de la

2411 FF 1997 I 1 p. 384 (MCF, 20.11.1996).

2412 FF 1988 I 221, p. 240-241 (MCF, 30.11.1987), soulignement repris du texte original.

2413 Voir le point sur ces critiques dans Töndury (2004) p. 139 ss et p. 335 ss; Martenet (1999) p. 474 ss. On peut considérer que la critique est unanime.

garantie ou lorsqu'il s'agit de tenir compte d'une évolution de principes de droit constitutionnel non écrits qui aurait eu lieu dans l'intervalle[2414].

1527. Certains auteurs ont examiné le rapport entre un recours de droit public pour violation des droits politiques (art. 85, let. a aOJ) et la procédure de garantie par l'Assemblée fédérale, étant précisé que ce recours n'est ouvert que pour violation de la liberté de vote lors du scrutin sur la nouvelle disposition constitutionnelle. Selon la doctrine majoritaire, l'Assemblée fédérale est liée par l'arrêt du Tribunal fédéral[2415]. Ces auteurs n'apportent toutefois pas véritablement de motivation à cette théorie, si ce n'est une mention du principe de la séparation des pouvoirs[2416].

1528. Selon Martenet, l'article 148, alinéa 1 Cst., qui prévoit que l'Assemblée fédérale est l'autorité suprême de la Confédération, exclut une telle dépendance des Chambres par rapport au Tribunal fédéral[2417]. Il soutient cependant qu'en application du principe de la sécurité du droit, l'Assemblée fédérale ne saurait s'écarter sans nécessité de la solution retenue par le Tribunal fédéral[2418].

1529. L'article 172, alinéa 2 Cst., l'interprétation historique de l'article 148, alinéa 2 Cst., l'avis du Conseil fédéral et la jurisprudence permettent de retenir que l'Assemblée fédérale n'est pas liée par un arrêt du Tribunal fédéral qui constate la validité d'une initiative constitutionnelle. Le principe de la séparation des pouvoirs ne saurait en outre entraîner une primauté de l'arrêt du Tribunal fédéral sur la décision de l'Assemblée fédérale. La compétence de l'Assemblée fédérale découle en effet directement de l'article 172, alinéa 2 Cst. Partant, lorsqu'elle statue librement sur cette garantie, elle ne modifie par la répartition des compétences prévues par la Constitution fédérale.

1530. Cette situation n'est guère satisfaisante, car il serait inopportun, sous l'angle de l'équilibre entre les pouvoirs, que l'Assemblée fédérale s'écarte d'un examen juridique approfondi du Tribunal fédéral. L'Assemblée fédérale ne devrait dès lors s'en distancer que pour des motifs exceptionnels, comme par exemple l'adoption ou l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi fédérale postérieurement à l'arrêt du Tribunal fédéral.

2414 ATF 131/2005 I 126, consid. 3.1, *Feller, Leuba et consorts* ; ATF 121/1995 I 138, consid. 5.c.aa, *Willi Rohner* ; ATF 111/1990 Ia 359, consid. 4.b, *Theresa Rohner* ; ATF 111/1985 Ia 238, consid. 3, *X.*

2415 Grisel (2004) p. 148 ; Grisel (1996a) p. 168 ; Hiller (1990) p. 225 ; Widmer (1989) p. 53 ; Saladin (1986) n° 75. Dans ce sens aussi semble-t-il, Hangartner / Kley (2000) n° 1341.

2416 Voir Grisel (2004) p. 148.

2417 Martenet (1999) p. 479. Voir aussi dans le même sens Mahon *in* : Aubert / Mahon (2003) p. 1432 qui expose que l'Assemblée fédérale exerce un fonction juridictionnelle lorsqu'elle garantit une constitution cantonale et que, dans ce cas, elle n'est pas subordonnée au Tribunal fédéral. Moor (1994) p. 124 expose que le Conseil fédéral considérait que l'Assemblée fédérale n'était pas liée par l'arrêt du Tribunal fédéral, sans toutefois prendre position à ce sujet.

2418 Martenet (1999) p. 479.

Chapitre 12: L'initiative genevoise en pratique

1531. Jusqu'à présent, nous avons examiné l'initiative populaire sous un angle exclusivement juridique ou, dans une moindre mesure, historique. Notre propos a été illustré par de nombreux exemples tirés de la riche pratique genevoise, sans que Ceux-ci ne permettent toutefois de déterminer quel est l'emploi effectif de cette institution dans le canton.

1532. Nous allons dès lors changer d'approche pour ce dernier chapitre et présenter quelques considérations politologiques. Nous allons exposer quelle a été l'utilisation pratique du droit d'initiative dans le canton de 1891 à 2006.

I. Eléments statistiques

A. En matière cantonale

1533. Depuis l'introduction du droit d'initiative dans le canton de Genève au 31 décembre 2006, 126 initiatives cantonales ont abouti, soit une moyenne de 1,09 initiatives par année. Comme dans les autres cantons[2419], l'emploi de cette institution a fortement augmenté depuis la fin des années 1970[2420]. Cette augmentation est susceptible de s'expliquer par le caractère urbain et la forte densité de population du canton ainsi que par la polarisation du système politique genevois. Les politologues ont en effet démontré que ces trois facteurs étaient propres à entraîner une hausse du nombre d'initiatives[2421].

1534. Comme nous l'avons exposé précédemment[2422], il n'existe qu'une faible corrélation entre le nombre de signatures nécessaires à l'aboutissement d'une initiative et la fréquence de son utilisation. Le projet de loi constitutionnelle actuellement pendant devant le Grand Conseil, qui propose d'augmenter les signatures nécessaires à une initiative afin de limiter l'usage excessif des droits populaires dans le canton[2423], n'est vraisemblablement pas une solution propre à diminuer le nombre d'initiatives. Cette modification serait en outre contraire à la tendance observée dans les autres cantons, où il existe généralement un mouvement d'ouverture de l'accès aux instruments de démocratie directe[2424].

2419 Voir notamment Trechsel (2000) p. 74.

2420 Voir aussi Giraux (1993) p. 681.

2421 Linder (2005) p. 270-271; Trechsel (2000) p. 80 ss. A noter que Giraux (1993) p. 368 pose l'hypothèse inverse, sans toutefois la démontrer, avant de se contredire à la p. 761.

2422 Voir *supra* nº 917 et n. 1525.

2423 PL 9561 du 24 mai 2005. Ce projet de loi n'est pas encore publié au MGC, mais est disponible sur *www.ge.ch/grandconseil/data/texte/PL09561.pdf*.

2424 Benoît (2005) p. 29; Kriesi (1998) p. 97.

Initiatives cantonales: 1891 à 2006

Total des initiatives ayant abouti	**126**
Initiatives totalement invalidées	13
Initiatives partiellement invalidées	10
Initiatives scindées	2
Initiatives retirées	12
Initiatives soumises au vote	90
Contreprojets	31
Initiatives en cours de traitement	12

Résultats de 1891 à 2006

Initiatives acceptées	30
Initiatives refusées	60
Contreprojets acceptés	20
Contreprojets refusés	11

Nombre d'initiatives cantonales par année

Période	Nombre d'années	Initiatives ayant abouti	Moyenne par année
1891-1915	25	7	0,28
1916-1940	25	21	0,84
1941-1965	25	20	0,8
1966-1990	25	36	1,44
1991-2006	16	42	2,69
Total	**116**	**126**	**1,09**

1535. Les politologues décrivent généralement le droit de référendum comme un instrument du *statu quo*, alors que l'initiative est qualifiée d'accélérateur, car elle tend à l'adoption d'une nouvelle réglementation[2425]. Elle est en outre fréquemment qualifiée d'instrument d'opposition dans la mesure où elle permet à des tendances politiques minoritaires de promouvoir leurs idées[2426].

1536. Depuis le début des années 1980, on remarque une certaine augmentation du nombre d'initiatives lors des années électorales (1981, 3 initiatives;

2425 Linder (2005) p. 264; Linder (2002) p. 118; Kriesi (1998) p. 99 ss.

2426 Albrecht (2003) p. 21; Trechsel (2000) p. 74.

1985, 3 initiatives; 1989, 3 initiatives; 1993, 4 initiatives; 1997, 2 initiatives; 2001, 1 initiative; 2005, 10 initiatives).

1537. L'initiative cantonale n'est plus exclusivement un instrument d'opposition aux autorités, mais est fréquemment employée comme appui à une campagne électorale[2427]. Cette constatation est renforcée par l'emploi de cette institution par des forces politiques présentes – et parfois majoritaires – au parlement[2428]. Celles-ci pourraient employer les moyens parlementaires classiques afin de promouvoir leurs idées sans nécessairement lancer une initiative.

B. En matière municipale

1538. Depuis l'introduction de l'initiative municipale en 1981, moins de trente initiatives ont abouti dans les quarante-cinq communes genevoises. Avec une moyenne annuelle de 1,12 initiatives pour l'ensemble des communes, force est de constater que l'emploi de cette institution sur le plan municipal est faible. La centralisation des compétences dans le canton de Genève en est vraisemblablement la raison principale. Il également été constaté que le droit d'initiative municipal était moins employé dans les cantons latins, où la démocratie représentative prédomine, que dans les cantons alémaniques, marqués par les assemblées populaires[2429].

Initiatives municipales de 1981 à 2006
(pour les 45 communes genevoises)

Total des initiatives qui ont abouti	**28**
Initiatives totalement invalidées	3
Initiatives partiellement invalidées	4
Initiatives scindées	0
Initiatives retirées	2
Initiatives soumises au vote	18
Initiatives exclusivement traitées par le Conseil municipal	4
Contreprojets	3
Initiative jamais soumise au vote[2430]	1

2427 Voir aussi à ce propos Linder (2005) p. 266 qui expose qu'une initiative amène également une meilleure mobilisation à l'intérieur du parti qui la lance.

2428 Voir *infra* n° 1540 ss.

2429 Auer / Micotti / Bützer (2003) p. 113; Kriesi (1998) p. 113. Sur le sujet, voir en particulier Andreas Ladner, *Politische Gemeinden, kommunale Parteien und lokale Politik*, Zurich, 1991.

2430 Il s'agit d'une initiative qui n'a ni été invalidée, ni retirée, mais qui n'a jamais été soumise au vote.

Résultats: 1981 à 2006
(pour les 45 communes genevoises)

Initiatives acceptées	14
Initiatives refusées	8
Contreprojet accepté	1
Contreprojets refusés	2

Nombre d'initiatives municipales par année
(pour les 45 communes genevoises)

Période	Nombre d'années	Initiatives ayant abouti	Moyenne par année
1981-1990	10	15	1,5
1991-2000	10	7	0,7
2001-2006	5	6	1,2
Total	**25**	**28**	**1,12**

1539. Comme pour les cantons, le recours au droit d'initiative est plus fréquent dans les communes urbaines à forte densité[2431]. Cette constatation est particulièrement frappante pour les initiatives municipales genevoises. Dans les communes de moins de 1000 habitants, il n'y a pratiquement eu aucune initiative. Plus les communes sont denses et urbaines, plus la fréquence des initiatives augmente. Environ un tiers des initiatives a d'ailleurs été lancée en Ville de Genève.

Initiatives municipales (1981-2006) et taille de la commune

Taille des communes (en nombre d'habitants[2432])	Nombre d'initiatives	Initiative par commune
11 communes de moins de 1000 habitants	2	0,18
19 communes de 1001 à 5000 habitants	7	0,36
14 communes de 5001 à 30 000 habitants	10	0,7
Ville de Genève (plus de 180 000 habitants)	9	9
Total pour 45 communes	**28**	**0,62**

2431 Huissoud / Joye (1991) p. 119.

2432 Source: www.geneve.ch/statistique/statistiques/communes/welcome.asp (état du lien au 4 mai 2007).

II. Les promoteurs

1540. L'examen des promoteurs des différentes initiatives qui ont abouti dans le canton de Genève permet rapidement de constater que la majorité des initiatives a été lancée par des partis politiques actifs sur le plan cantonal. Certes, vingt-huit initiatives ont été lancées par des comités *ad hoc,* regroupant des membres de divers horizons. Ces derniers ont toutefois fréquemment des liens étroits avec les partis politiques institutionnalisés. Il est rare que des groupements marginaux parviennent à faire aboutir une initiative.

1541. De manière similaire aux observations qui ont été effectuées au niveau fédéral ou des autres cantons[2433], les partis ou groupements qui lancent des initiatives proviennent d'horizons très divers. Tant l'extrême gauche (3 initiatives du parti communiste) que l'extrême droite (2 initiatives de l'Union nationale) emploient ainsi le droit d'initiative. La majorité des initiatives a cependant été l'œuvre de partis ou de groupements de tendances de gauche.

Promoteurs des initiatives cantonales qui ont abouti (1891-2006)

Promoteurs[2434]	Nombre total d'initiatives	1891-1910	1911-1930	1931-1950	1951-1970	1971-1990	1991-2006
Parti communiste[2435]	**3**	0	0	2	0	0	1
Parti du travail[2436]	**11**	0	0	3	5	3	0
Alliance de gauche[2437]	**5**	0	0	0	0	0	5
Parti socialiste (jusqu'en 1939)[2438]	**12**	5	5	2	–	–	–
Fédération socialiste suisse[2439]	**1**	0	0	1	0	0	0
Parti progressiste[2440]	**1**	0	0	1	0	0	0

2433 Linder (2005) p. 255; Linder (2005) p. 118-119; Kriesi (1998) p. 121; Delley (1978) p. 43 ss.

2434 Les promoteurs ont été classés, schématiquement, suivant une logique «gauche-droite». Cette classification est toutefois partiellement subjective dans la mesure où il est difficile de procéder par une démarche purement objective.

2435 Il s'est présenté aux élections au Grand Conseil en 1923, en 1927, en 1930, en 1933 et en 2006, sans avoir de candidats élus.

2436 Présent au Grand Conseil du 1945 à 2006 (dès 1993, sous l'appellation Alliance de gauche).

2437 Présent au Grand Conseil de 1993 à 2006 (regroupant le Parti du travail, les Indépendants et SolidaritéS). Depuis l'automne 2006, cette formation, plus le parti communiste, est connue sous l'appellation «A gauche toute!».

2438 Présent au Grand Conseil de 1901 à 1939. En 1939, les proches de Léon Nicole, soit la majorité du parti, sont exclus en raison de leur attitude face à l'Union soviétique, notamment du pacte germano-soviétique du 23 août 1939 (pacte de *non-agression*, partage de la Pologne). Voir à ce sujet Alex Spielmann, *L'aventure socialiste genevoise, 1930-1936, de l'opposition à l'émeute, de l'émeute au pouvoir, du pouvoir à l'opposition*, Lausanne, 1981.

2439 Connu aussi sous le nom Socialiste genevois, ce parti sera présent au Grand Conseil de 1939 à 1942, date de son interdiction par le Conseil fédéral.

2440 Présent au Grand Conseil de 1954 à 1957. Ce parti avait été crée par le fils de Léon Nicole.

Promoteurs (suite)	Nombre total d'initiatives	1891-1910	1911-1930	1931-1950	1951-1970	1971-1990	1991-2006
Parti socialiste ouvrier[2441]	**1**	0	0	0	0	1	0
Parti socialiste (dès 1939)[2442]	**6**	–	–	–	2	4	0
Coalition de partis de gauche	**6**	0	0	0	1	1	4
Milieux de protection des locataires	**10**	0	0	0	0	8	2
Milieux syndicaux	**7**	0	0	0	1	1	5
Organisations écologistes	**5**	0	0	0	0	1	3
Alliance des indépendants[2443]	**1**	0	0	1	0	0	0
Milieux automobilistes	**2**	0	0	0	0	1	1
Milieux économiques	**2**	0	0	0	0	2	0
Milieux immobiliers	**3**	0	0	0	0	0	3
Parti démocrate chrétien[2444]	**1**	0	0	0	0	1	0
Jeunesse radicale	**1**	0	0	0	1	0	0
Parti démocratique – Parti libéral[2445]	**6**	0	0	1	1	2	2
Réveil civique[2446]	**1**	0	0	0	1	0	0
Ligue des citoyens genevois	**1**	0	0	1	0	0	0
Comité «Halte aux déficits» (proche des ex-Vigilants[2447])	**3**	0	0	0	0	0	3
Union nationale[2448]	**2**	0	1	1	0	0	0
Divers	**28**	1	4	2	2	7	12
Lobby divers	**8**	0	1	0	2	1	4

2441 Il s'est présenté en 1981 aux élections au Grand Conseil, sans réussir à faire élire de députés.

2442 Présent au Grand Conseil depuis 1939, parti résultant de l'ancien parti socialiste, suite à l'exclusion de Léon Nicole et de ses proches (en 1939 et en 1942 sous la dénomination socialiste de Genève).

2443 Parti crée par le fondateur des coopératives «Migros». Présent au Grand Conseil de 1942 à 1945.

2444 Présent au Grand Conseil depuis 1892 sous différentes dénominations jusqu'à son nom actuel: Parti Indépendant jusqu'en 1930, puis Parti Indépendant chrétien social jusqu'en 1973.

2445 Présent au Grand Conseil depuis 1892 sous différentes dénominations jusqu'à son nom actuel: Parti Démocratique jusqu'en 1936, puis Parti National démocratique jusqu'en 1962.

2446 Il s'est présenté aux élections au Grand Conseil en 1954 et en 1957, sans réussir à faire élire de députés.

2447 Présent au Grand Conseil de 1965 à 1989. Voir François Saint-Ouens, «Vers une remontée du national-populisme en Suisse? Le cas de vigilants genevois», *Annuaire suisse de science politique* 1986 p. 211 ss.

2448 Présent au Grand Conseil de 1933 à 1936. Voir Rojer Joseph, *L'Union nationale (1932-1939) – un fascisme en Suisse romande*, Boudry, 1975.

1542. S'agissant des promoteurs des initiatives municipales, il n'a pas été possible d'en faire une présentation dans la mesure où, dans la majorité des cas, la spécificité politique de chaque commune aurait dû être prise en considération.

III. Les thèmes

1543. Un examen superficiel des initiatives qui ont abouti dans le canton et les communes permet, sans grandes difficultés, de constater que certains domaines sont particulièrement concernés par les propositions du corps électoral. Il en va ainsi de la fiscalité, de l'aménagement du territoire ou du logement, domaines qui sont, au demeurant, politiquement particulièrement sensibles dans le canton. Nous allons néanmoins tenter de synthétiser toutes les initiatives qui ont abouti depuis 1891 sur le plan cantonal d'une part et 1981 en matière municipale d'autre part, afin de déterminer quels autres thèmes sont suffisamment importants dans le canton pour amener une fraction du corps électoral à soutenir une initiative.

A. En matière cantonale

1544. Lorsque l'on synthétise les thèmes, on constate que, dans la majorité des cas, les initiatives ont concerné les domaines de la fiscalité (20 initiatives), de l'aménagement du territoire et du logement (19 initiatives)[2449] et de la politique sociale (17 initiatives).

1545. Les initiatives qui touchent le domaine de la fiscalité sont fréquentes depuis le début du XX^{e} siècle, étant précisé que près de la moitié d'entre elles ont été lancées ces quinze dernières années.

1546. En matière d'aménagement du territoire et de logement, le droit d'initiative a été employé dès les années 1970 et a débouché sur une législation destinée à protéger les locataires. Depuis les années 1990, le nombre d'initiatives en la matière a baissé et les tensions se sont reportées sur les modifications de cette législation[2450].

1547. S'agissant des propositions qui relèvent de la politique sociale, on constate que des initiatives ont été lancées dès la fin de la seconde guerre mondiale, avant que leur nombre ne décroisse entre 1970 et 1990. Depuis la fin des années 1990, la tendance est à nouveau à la hausse. Les initiatives ont

2449 Voir aussi Lachat (1998) qui constate que les domaines des finances et de l'aménagement du territoire sont prédominants.

2450 Voir Bussard (2005) p. 101 ss; Commission externe d'évaluation des politiques publiques, *Politique cantonale en matière rénovation de logements – Evaluation de l'impact de la loi sur les démolitions, transformations, rénovations de maison d'habitation (LDTR)*, Rapport du 9 décembre 2003, p. 2.

ainsi suivi les préoccupations politiques en la matière: attribution de tâches sociales à l'Etat à la suite de la deuxième guerre mondiale; stabilisation du débat entre 1970 et 1990; puis tensions autour du rôle de l'Etat depuis les années 1990.

1548. On constate en outre que l'essor des thèmes comme la protection de l'environnement, l'énergie et les transports remonte aux années 1970, coïncidant ainsi avec la naissance des mouvements écologistes[2451].

1549. On remarque aussi que les initiatives qui concernent la gestion financière de l'Etat ne sont, fort logiquement, présentes que durant les années 1930 et 1990, périodes de grandes difficultés financières du canton de Genève.

1550. Le seul domaine où l'emploi du droit d'initiative est stable et régulier depuis 1891 est celui des propositions de type institutionnel. L'initiative populaire a ainsi permis au corps électoral d'imposer aux autorités une évolution des institutions.

1551. Le tableau ci-dessous, qui regroupe toutes les catégories d'initiatives qui ont abouti, est fondé sur la base des données qui figurent en annexe. La catégorisation a été basée tant sur le titre de l'initiative que sur son contenu.

Thèmes des initiatives cantonales qui ont abouti de 1891 à 2006

Domaines	Nombre total d'initiatives	1891-1910	1911-1930	1931-1950	1951-1970	1971-1990	1991-2006
Propositions institutionnelles	**17**	2	2	4	2	3	4
Justice (y compris droit pénal)	**6**	3	2	0	0	0	1
Fiscalité	**20**	0	3	4	1	3	9
Economie	**6**	0	1	2	0	3	0
Gestion (financière) de l'Etat	**6**	0	0	3	0	0	3
Politique sociale	**17**	1	0	2	5	2	7
Santé	**6**	0	0	2	0	2	2
Logements, aménagement du territoire et construction	**19**	0	2	0	1	12	4
Circulation, environnement, protection des animaux et énergie	**9**	0	0	0	0	5	3
Education	**11**	0	0	0	1	4	6
Projets concrets[2452]	**9**	0	1	2	2	2	2
Divers	**1**	0	0	0	0	0	1

2451 Voir aussi Giraux (1993) p. 754.

2452 Dans la catégorie « projets concrets » figurent les initiatives qui demandent aux autorités d'adopter des mesures afin de promouvoir un projet précis, comme la construction de la traversée de la rade ou l'expropriation d'un immeuble. Il s'agit souvent d'initiatives administratives.

B. En matière municipale

1552. Sur le plan municipal, les initiatives sont limitées à six domaines précis, définis à l'article 36 LAC[2453]. Trois thèmes principaux font l'objet d'initiatives en pratique: l'aménagement du territoire, les immeubles communaux et les activités sociales.

1553. A l'exception de l'aménagement du territoire, il s'agit en définitives des domaines où les communes genevoises disposent de compétences suffisantes pour que des initiants soient prêts à recourir à un instrument de démocratie directe. Les thèmes qui font en pratique l'objet d'initiatives municipales sont ainsi particulièrement influencés par les attributions limitées des communes genevoises.

1554. Une constatation inverse doit être effectuée en matière d'aménagement du territoire. Nonobstant les compétences étendues du canton et la marge de manœuvre restreinte des communes[2454], la majorité des initiatives municipales ont porté sur ce domaine. Comme nous l'avons déjà exposé[2455], cette constatation, *a priori* paradoxale, s'explique vraisemblablement par les intérêts sectoriels concernés par l'aménagement du territoire. Il est plus aisé de recourir à un instrument local de démocratie directe afin de s'opposer à un projet, certes cantonal, mais qui concerne une seule commune.

1555. La prédominance des initiatives municipales qui portent sur le domaine de l'aménagement du territoire peut également être expliquée par la remise en cause du cadre de vie qu'un projet urbanistique important peut avoir sur les habitants d'une commune. De tels projets sont susceptibles de mobiliser des citoyens peu intéressés par la vie politique qui, particulièrement touchés, seront prêts à employer des instruments locaux de démocratie directe[2456].

Thèmes des initiatives municipales qui ont abouti de 1981 à 2006

Domaines (art. 36, al. 1 LAC)	Nombre total d'initiatives	1981-1990	1991-2000	2001-2006
Immeubles communaux (let. a)	**7**	5	1	1
Rues et chemins communaux (let. b)	**3**	2	0	1
Travaux d'utilité publique communaux (let. c)	**2**	1	0	1
Aménagement du territoire (let. d)	**11**	4	4	3
Fondations d'intérêt communal (let. e)	**0**	0	0	0
Activités sociales (let. f)	**5**	3	2	0

2453 Voir *supra* n° 610 ss.

2454 Voir *supra* n° 462 et n° 790.

2455 Voir *supra* n° 462.

2456 Huissoud / Joye (1991) p. 114.

IV. Le niveau et la forme des initiatives

1556. Sur le plan cantonal, une initiative peut être de rang législatif ou constitutionnel. Elle peut en outre être formulée ou rédigée en termes généraux (art. 65 à 65B Cst.)[2457]. Dans un premier temps, seules des initiatives constitutionnelles ont été lancées. Par la suite, l'écart entre le nombre d'initiatives législatives et constitutionnelles s'est réduit. Au total, cinquante-deux initiatives constitutionnelles et cinquante-deux initiatives législatives ont ainsi abouti.

1557. A cet égard, la situation du canton de Genève est particulière. Dans les autres cantons, l'initiative législative est en effet la catégorie la plus importante d'initiatives, deux tiers des propositions étant de ce niveau normatif[2458].

1558. Comme pour l'extension du référendum obligatoire[2459], cette particularité genevoise découle vraisemblablement, d'une part, de cette « conception, relativement répandue dans le canton de Genève, selon laquelle la Constitution a pour fonction principale, non pas d'ouvrir et de faciliter le débat politique, mais de bloquer et de bétonner des « acquis ». »[2460] D'autre part, elle dénote une méfiance des initiants envers les autorités, ceux-ci désirant s'assurer que leur proposition, une fois acceptée, ne puisse plus être modifiée sans le concours du corps électoral. Il faut relever que l'augmentation des initiatives constitutionnelles est particulièrement marquée depuis 1990.

1559. S'agissant des initiatives non formulées, leur nombre est plus faible que les initiatives, constitutionnelles ou législatives, rédigées. Cette constatation n'est pas surprenante, car la pratique a démontré que la force d'une initiative réside avant tout dans le fait qu'elle est un texte définitif[2461]. Une initiative non formulée laisse en effet une certaine marge de manœuvre au parlement, ce qui est de nature à affaiblir la position des initiants.

1560. A noter que le nombre plus élevé des initiatives non formulées de 1966 à 1990 a une origine institutionnelle. Avant 1993, le droit genevois ne permettait pas d'opposer un contreprojet à une initiative non formulée. Les initiants employaient ainsi une forme d'initiative qui limitait la marge de manœuvre du parlement, car les contreprojets opposés étaient fréquemment acceptés par le corps électoral.

2457 Voir *supra* n° 267 ss et n° 358 ss.

2458 Trechsel (2000) p. 77.

2459 Voir *supra* n° 132 ss.

2460 Auer (2005) p. 411.

2461 Delley (1978) p. 96.

Initiatives cantonales: niveau et forme des initiatives de 1891 à 2006

Années	Nombre d'initiatives	Initiatives non formulées	Initiatives constitutionnelles rédigées	Initiatives législatives rédigées
1891-1915	7	0	7	0
1916-1940	21	1	13	7
1941-1965	20	2	3	15
1966-1990	36	12	10	14
1991-2006	42	7	19	16
Total	**126**	**22**	**52**	**52**

1561. Pour le surplus, les initiatives municipales étant nécessairement non formulées et concernant exclusivement les compétences délibératives du Conseil municipal[2462], aucune observation ne peut être effectuée sur leur forme ou leur niveau normatif.

V. La validité des initiatives

1562. Les initiatives genevoises posent souvent des problèmes de recevabilité. Pour moins de 150 initiatives, il existe ainsi une centaine d'avis de droit et plus de 40 arrêts du Tribunal fédéral, dont 13 où notre Haute Cour a admis le recours. Près de 20% des initiatives cantonales et 25% des initiatives municipales ont dû être été invalidées (13 fois sur le plan cantonal et 3 fois au niveau municipal), partiellement invalidées (10 fois sur le plan cantonal et 4 fois au niveau municipal), ou scindées (2 fois sur le plan cantonal).

1563. En l'absence de chiffres disponibles pour les autres cantons, il est malheureusement impossible de procéder à une comparaison. Il n'en demeure pas moins que le pourcentage des initiatives entièrement ou partiellement contraires au droit peut être qualifié d'élevé. Ce d'autant plus que ces chiffres ne prennent pas en compte les initiatives dont la validité n'a pas été examinée. Le caractère obligatoire d'un tel examen ne remonte en effet qu'à 1993[2463].

2462 Voir *supra* nº 340 ss et nº 637 ss. Pour un exposé de la situation dans les autres cantons, voir Auer / Micotti / Bützer (2003) p. 114.

2463 Voir *supra* nº 1102 ss.

1564. Nous n'avons pas non plus décompté les initiatives qui ont fait l'objet d'un long débat juridique avant d'être considérées comme valides et soumises au vote. Elles sont toutefois nombreuses.

1565. Plusieurs hypothèses sont susceptibles d'expliquer ces chiffres.

1566. Premièrement, certaines thématiques qui font fréquemment l'objet d'une initiative sont particulièrement polarisées dans le canton de Genève et amènent les différents acteurs à proposer des solutions parfois radicales, qui peuvent contrevenir au droit supérieur[2464]. A cet égard, le domaine de l'aménagement du territoire et du logement est révélateur. Les milieux de défense des locataires ont souvent lancé des initiatives dont la validité – en particulier la conformité à la garantie de la propriété (art. 26 Cst.) – a longuement été discutée.

1567. Deuxièmement, les initiatives genevoises se caractérisent fréquemment par leur longueur[2465]. Il n'est pas rare de voir une proposition contenir de nombreux articles et de multiples détails, posant ainsi, notamment, des grandes difficultés sous l'angle de l'unité de la matière. Lors de l'analyse de cette dernière condition, nous avons exposé que cette pratique pouvait s'expliquer par deux facteurs. D'une part, la méfiance de certains initiants envers les autorités les amène à prévoir tous les détails dans leur texte[2466]. Cette méfiance se retrouve aussi dans le nombre élevé, que nous venons de relever[2467], d'initiatives de rang constitutionnel. D'autre part, la tendance à employer le droit d'initiative comme vecteur de soutien à une campagne électorale[2468] explique la présence d'initiatives s'apparentant plus à un programme politique qu'à une proposition ponctuelle sur un sujet[2469].

1568. Troisièmement, la portée de ces différents facteurs est accentuée par l'attitude du Grand Conseil lorsqu'il est appelé à statuer sur la validité des initiatives. Fréquemment, il effectue un examen en fonction d'objectifs politiques[2470], ce qui augmente inévitablement le risque de contentieux.

1569. Relevons pour le surplus que ces tendances sont moins marquées en matière municipale – sauf parfois en Ville de Genève. En revanche, les autorités communales ont parfois des difficultés à faire face au traitement des initiatives, faute des compétences juridiques nécessaires.

2464 A ce sujet, voir *supra* n° 1078.

2465 Voir *supra* n° 1046.

2466 Voir *supra* n° 1047.

2467 Voir *supra* n° 1556 ss.

2468 Voir *supra* n° 1535 ss.

2469 Voir *supra* n° 1048.

2470 Voir *supra* n° 1263 ss.

VI. L'effet et le succès des initiatives

1570. Afin de mesurer l'effet et le succès des initiatives, trois éléments doivent être examinés: le nombre d'initiatives acceptées, la fréquence des contreprojets ainsi que le nombre d'initiatives retirées par leur promoteur suite à une négociation avec les autorités.

A. Le taux de succès des initiatives

1571. Sur le plan fédéral, le taux de succès des initiatives est particulièrement faible. En 2006, seules quinze initiatives avaient été acceptées sur les cent soixante propositions soumises au corps électoral fédéral depuis 1891.

1572. Si moins de 10% des initiatives fédérales ont été acceptées, le taux moyen de succès des initiatives cantonales se monte à près de 30%[2471]. Ce taux est en outre similaire au niveau municipal, étant néanmoins précisé qu'il atteint plus de 50% pour les initiatives municipales lancées dans les cantons latins[2472].

1573. A Genève, sur le plan cantonal, trente initiatives – sur les nonante soumises au vote – ont été acceptées, soit un taux de succès de plus de 30%. Ce taux est ainsi similaire à celui que l'on retrouve dans les autres cantons. Il convient toutefois de relever que si l'on ajoute les contreprojets qui ont été acceptés (20) et les initiatives retirées suite à l'adoption d'un contreprojet satisfaisant les initiants (10), près de 50% des initiatives qui ont abouti ont débouché sur une modification du droit cantonal. L'effet du droit d'initiative sur le droit cantonal genevois est ainsi particulièrement important.

1574. Au niveau municipal, le taux de succès des initiatives est élevé. Il se monte à plus de 63% (14 initiatives sur 22). La théorie développée par certains politologues, selon laquelle une faible utilisation du droit d'initiative sur le plan municipal affaiblit les chances du succès des propositions, car seuls les sujets sensibles sont soumis au corps électoral[2473], ne semble donc pas applicable aux initiatives municipales genevoises.

2471 Linder (2005) p. 271; Kriesi (1998) p. 120; Moser (1985) p. 114.

2472 Auer / Micotti / Bützer (2003) p. 120. Voir également Michael Bützer, «Direkte Demokratie in Schweizer Gemeinde: Institutionneller Ursprung und Politische Praxis im Vergleich», *in*: Tschannen (éd.), *La démocratie comme idée directrice de l'ordre juridique suisse*, Genève, Zurich, Bâle, 2005, p. 50.

2473 Auer / Micotti / Bützer (2003) p. 125; Huissoud / Joye (1991) p. 114.

B. Le contreprojet et le retrait des initiatives

1. En matière cantonale

1575. Depuis de nombreuses années, le Grand Conseil fait un usage important du contreprojet. Depuis 1916, près d'un tiers des initiatives soumises au vote ont été accompagnées d'un contreprojet. En comparaison intercantonale, il a d'ailleurs été relevé que l'institution du contreprojet était fréquemment employée dans le canton de Genève[2474].

1576. Selon un auteur, cette fréquence trouve son origine dans un facteur institutionnel, la modification du droit d'initiative de 1993, qui a notamment permis au Grand Conseil d'opposer un contreprojet à une initiative non formulée[2475].

1577. Cette hypothèse a toutefois été émise sur une analyse des contreprojets entre 1970 et 1996. Or, un examen de la pratique de 1891 à 2006 démontre que le Grand Conseil a toujours eu un recours important au contreprojet.

1578. L'examen du nombre d'initiatives retirées suite à l'adoption d'un contreprojet par le Grand Conseil permet en outre de déterminer dans quelle mesure une négociation entre les initiants et le parlement a été susceptible de déboucher sur un compromis[2476]. On peut constater que de telles négociations ont existé dès les années 1970 et ont été fréquemment couronnées de succès de 1966 à 1990.

1579. Les compromis qui ont entraîné le retrait d'une initiative ont cependant diminué de manière significative depuis le début des années 1990. Cette évolution trouve vraisemblablement son origine dans la polarisation marquée du paysage politique actuel.

1580. De manière générale, la fréquence des contreprojets, et dans une moindre mesure le retrait des initiatives, démontre que, dans le canton de Genève, le droit d'initiative a un effet marquant sur les autorités politiques. Celles-ci ne se limitent pas à combattre ou à soutenir d'éventuelles initiatives, mais interviennent au parlement afin de promouvoir des alternatives.

2474 Trechsel (2000) p. 96.

2475 Trechsel (2000) p. 96-97.

2476 Sur ce processus, voir en particulier Bruno Hofer, « Die Volksinitiative als Verhandlungspfand », *Annuaire suisse de science politique*, 1987, p. 207 ss.

Initiatives cantonales: emploi du contreprojet

Années	Nombre d'initiatives soumises au vote	Initiatives seules	Avec un contreprojet	Retrait de l'initiative suite à l'adoption d'un contreprojet par le Grand Conseil
1891-1915	7	6	1	0
1916-1940	19	13	6	0
1941-1965	15	10	5	1
1966-1990	26	17	9	7
1991-2006	23	15	8	2
Total	**90**	**61**	**29**	**10**

2. *En matière municipale*

1581. En matière municipale, on peut constater que les initiatives refusées par le Conseil municipal – et ainsi soumises au vote – sont, une fois sur deux, accompagnées d'un contreprojet. Comme au niveau cantonal, les autorités emploient donc fréquemment le contreprojet lorsqu'elles entendent s'opposer à une initiative.

1582. A noter que l'absence de tout contreprojet antérieurement à 1993 s'explique institutionnellement; car il était exclu en matière municipale jusqu'en 1992.

Initiatives municipales: emploi du contreprojet

Années	Nombre d'initiatives soumises au vote	Initiatives seules	Avec un contreprojet	Initiatives acceptées par le Conseil municipal, sans vote du corps électoral
1981-1990	11	11	0	0
1991-2000	4	2	2	1
2001-2006	2	1	1	3
Total	**17**	**14**	**3**	**4**

Conclusion

1583. Le traitement des initiatives genevoises ne cesse d'être jalonné de problèmes juridiques aussi variés que fréquents. Ils s'expliquent notamment par le manque de confiance de certains milieux envers les autorités, l'attitude critiquable du Grand Conseil lors de l'examen de la validité des initiatives ainsi que par la polarisation et les tensions exacerbées survenant lorsque les initiatives concernent des domaines politiquement sensibles, comme le logement et l'aménagement du territoire.

1584. Il ne s'agit toutefois pas d'éléments propres au traitement des initiatives populaires, mais d'une constatation qui peut être étendue au fonctionnement général du Grand Conseil, voire des autorités cantonales[2477]. La répétition de ces dysfonctionnements, qui paralyse le canton, a ainsi été la justification principale de la procédure de révision totale de la Constitution genevoise en cours.

1585. En définitive, le droit d'initiative genevois n'est que la « vitrine » des problèmes institutionnels que connaît le canton.

1586. Un exemple particulièrement frappant est la justification donnée par certains partis, majoritaires au parlement, au lancement d'une initiative constitutionnelle. Il a été exposé que le traitement d'une initiative était soumis à des délais stricts garantissant à ses promoteurs que leur projet ne se perde pas au milieu d'un ordre du jour trop chargé du Grand Conseil ou de ses commissions[2478]. Ce n'est pourtant pas le rôle du droit d'initiative. Cette surcharge endémique du Grand Conseil devrait trouver une autre réponse.

1587. Une diminution des problèmes posés par les initiatives genevoises, et du fort contentieux qui en découle, ne peut ainsi être envisageable sans une profonde réforme des institutions cantonales.

1588. En revanche, le droit d'initiative ne souffre plus de tares structurelles qui nécessiteraient une profonde révision. Globalement, la révision de 1993 est satisfaisante. Il nous paraît néanmoins indispensable d'opérer une modification institutionnelle d'importance afin de ramener un peu de sérénité dans l'examen de la validité des initiatives : transférer cette compétence au

2477 Voir notamment Gautier / Praplan (2006) ; Bussard (2005). Pour un examen plus institutionnel, voir Auer (2005) ; Auer (1999).

2478 Tel fut par exemple, l'explication donnée par des membres du parti libéral au lancement de l'initiative « anti-dettes » en 2005. Il faut toutefois être conscient que l'année 2005 était une année électorale, susceptible d'expliquer la volonté de promouvoir une initiative dans le cadre d'une campagne électorale.

Conseil d'Etat ou à une autorité judiciaire cantonale[2479]. Le Grand Conseil n'a que trop montré ses limites dans cette activité juridique, où les députés laissent leurs objectifs politiques guider leurs décisions.

1589. Cette modification ne sera pas la panacée et des problèmes de validité continueront à se poser aussi longtemps que l'institution du droit d'initiative existera, mais cette évolution devrait permettre au droit d'initiative de redevenir ce qu'il doit être : le cadre juridique d'une institution qui accorde à une fraction du corps électoral la faculté d'imposer aux autorités le traitement d'un point à l'ordre du jour politique.

1590. Notre recherche a permis de mettre en exergue d'autres éléments dont la réglementation devrait être précisée. Il conviendrait de mieux respecter les spécificités de l'initiative municipale et de supprimer certaines contradictions qui découlent de l'application de dispositions rédigées pour les initiatives cantonales adoptées sans changement pour le droit communal[2480]. En matière de contentieux, il serait nécessaire de préciser le délai applicable aux recours devant le Tribunal administratif[2481]. Il faudrait enfin supprimer l'interdiction de rémunérer la récolte des signatures, qui est contraire à la garantie des droits politiques (art. 34 Cst.) et à la liberté économique (art. 27 Cst.)[2482].

1591. Une réflexion plus approfondie devrait être menée sur certains éléments afin d'améliorer le droit d'initiative en vigueur dans le canton. Il faudrait en particulier déterminer s'il faut conserver la possibilité de scinder des initiatives qui violent l'unité de la matière[2483].

1592. S'agissant de l'initiative municipale, force est de constater une définition particulièrement délicate, qui découle de la répartition enchevêtrée des compétences entre le canton et les communes[2484]. Il est indispensable de simplifier cette répartition des compétences, ou, à tout le moins, de la clarifier.

1593. En matière municipale, des initiatives et des référendums sont parfois lancés parallèlement dans le but de proposer une modification d'une délibération du Conseil municipal. L'introduction de l'institution du référendum constructif devrait dès lors sérieusement être envisagée sur le plan municipal[2485].

2479 Voir *supra* n° 1263 ss.

2480 Voir *supra* n° 344 ss, n° 346 ss, n° 646 ss, n° 1148.

2481 Voir *supra* n° 1464 ss.

2482 Voir *supra* n° 941 ss.

2483 Voir *supra* n° 1243 ss.

2484 Voir *supra* n° 906.

2485 Voir *supra* n° 907.

1594. Pour le surplus, il serait faux de croire que tous les problèmes liés à l'emploi des droits populaires, et du droit d'initiative en particulier, peuvent être réglés par une augmentation importante du nombre de signatures, car ce facteur n'a qu'une influence marginale sur le nombre d'initiatives lancées dans un canton[2486].

1595. Une révision totale de la Constitution genevoise semble en définitive être la solution idoine afin de mener à bien ces différentes réflexions et devrait permettre aux différentes institutions du canton de se réformer et de retrouver un peu de sérénité. Cette réforme, qui ne débouchera vraisemblablement guère sur des révolutions, devrait néanmoins avoir un impact positif sur le droit d'initiative.

2486 Voir *supra* nº 917 et nº 1534.

Bibliographie*

I. Avis de droit sur les initiatives cantonales genevoises[2487]

A

Aubert Jean-François (1996), « Avis de droit du 13 décembre 1994 relatif à la traversée de la rade à Genève – Référendum consécutif à une initiative populaire, manière de voter », *Mémorial du Grand Conseil* 1996 I p. 784 ss.

Aubert Jean-François (1972), « Avis de droit du 22 juillet 1972 sur les propositions de l'Institut de la vie, du 25 août 1971, sur les transports collectifs », *Mémorial du Grand Conseil* 1972 II p. 2301 ss.

* Seuls les ouvrages importants, qui sont cités à plusieurs reprises, sont mentionnés dans la bibliographie. Les contributions qui ne concernent pas directement notre recherche ou qui traitent d'un sujet très particulier sont citées *in extenso* en note. Les ouvrages, les articles et les avis de droit mentionnés dans la bibliographie sont cités dans le texte au moyen du nom de l'auteur et de l'année de publication entre parenthèses. Lorsqu'un auteur a publié plusieurs textes dans la même année, ils sont différenciés au moyen d'une lettre minuscule accolée à l'année de publication. Toutefois, pour distinguer les différents volumes d'un même ouvrage, publié la même année, le numéro du volume est inscrit en chiffre romain après l'année.

2487 Cette liste n'est pas exhaustive. Il n'est guère possible de retrouver des traces de tous les avis de droit qui ont été demandés par des initiants, des opposants à une initiative ou par des autorités. Seuls les documents qui sont cités dans le MGC ont pu, en partie, être obtenus. Plusieurs avis de droit n'ont malheureusement pas pu être retrouvés, que cela soit par la Chancellerie d'Etat, le service du Grand Conseil où les archives d'Etat. Il s'agit notamment de : Aubert Jean-François (1965), *Deux avis de droit relatifs à l'initiative populaire concernant la démocratisation de l'enseignement secondaire supérieur, de l'enseignement supérieur et universitaire de Genève*, cités dans le MGC 1965 III 2172 ; Battelli Maurice (1963), *Avis de droit du 15 février 1963 relatif à l'initiative populaire concernant la démocratisation de l'enseignement secondaire supérieur, de l'enseignement supérieur et universitaire de Genève*, cité dans le MGC 1963 II 1580 ; Battelli Maurice (1954), *Avis de droit du 20 septembre 1954 sur la validité de l'initiative « pour la baisse des impôts »*, cité dans le MGC 1955 II 980 où ses conclusions sont reproduites ; Grisel Etienne (1978), *Avis de droit du 19 juin 1978 sur l'initiative n° 4814*, cité dans le MGC 1978 IV 4027 et conclusions reproduites dans le MGC 1978 IV 4051 ; Huber Hans (1948), *Avis de droit sur l'initiative pour le paiement des jours fériés*, cité dans le MGC 1949 I 676 ; Junod Charles-Andrés (1987), *Avis de droit du 16 mars 1987 sur l'initiative « l'énergie notre affaire »*, cité dans la FF 1988 I 234 ss ; Knapp Blaise (1978), *Avis de droit du 27 avril 1978 sur l'initiative pour favoriser la construction de logements et instituer un contrôle renforcé des loyers*, cité dans le MGC 1984 II 1872 ; Manfrini Pierre Louis, *Avis de droit sur l'initiative pour favoriser la construction de logements et instituer un contrôle renforcé des loyers*, cité dans le MGC 1984 II 1875 ; Mégevand Brunod (1987), *Avis de droit du 5 février 1987 relatif à l'initiative pour la protection du site naturel du Rhône*, cité dans le MGC 1988 V 7129 ; Meroni Rudolf (1987), *Avis de droit sur l'initiative « l'énergie notre affaire »*, cité dans la FF 1988 I 234 ss ; Morand Charles-Albert (1982), *Avis de droit du 31 août 1982 sur l'initiative « l'énergie notre affaire »*, cité dans le MGC 1984 II 2175.

Auer Andreas (2006), « Le droit face à la *political correctness* : la constitutionnalité de l'initiative populaire genevoise « Fumée passive et santé » », PJA 2006/1 p. 3 ss[2488].

Auer Andreas (2005a), *Avis de droit du 22 décembre 2005 sur la validité de l'initiative populaire « pour un cycle qui oriente »*, non publié.

Auer Andreas (2005b), *Avis de droit II du 22 décembre 2005 sur la compatibilité du contre-projet à l'IN 121 avec les principes constitutionnels de l'unité de la matière et de la clarté des propositions soumises au peuple*, non publié.

Auer Andreas (2005c), *Avis de droit du 20 octobre 2005 sur la compatibilité du contre-projet à l'IN 121 avec les principes de l'unité de la matière et la clarté des propositions soumises au peuple*, non publié.

Auer Andreas (2005d), *Note juridique du 13 septembre 2005 relative à l'IN 124 Sauvons le Vivarium de Genève,* non publiée.

Auer Andreas (2004), *Note du 14 octobre 2004 concernant l'IN 120*, non publiée[2489].

Auer Andreas (2002), « Avis de droit du 10 juillet 2002 relatif au traitement parlementaire de l'IN 119 », *Mémorial du Grand Conseil* 2002-2003 VI, Annexes, p. 2643 ss.

Auer Andreas (1995), *Avis de droit du 25 septembre 1995 relatif au traitement de l'initiative 21 « Halte à la spéculation foncière » (IN 21)*, non publié[2490].

Auer Andreas (1982), *Avis de droit du 17 juin 1982 concernant la conformité de l'initiative « pour une véritable politique familiale » au principe de l'unité de la matière*, non publié[2491].

B

Battelli Maurice (1962), « Avis du 13 décembre 1961 relatif à l'avis de droit du 6 novembre 1961 des Professeurs Huber et Patry sur l'initiative populaire genevoise n° 2331 déposée le 20 décembre 1960 », *Mémorial du Grand Conseil* 1962 I p. 432 ss.

Bellanger François (2005), *Note juridique du 25 février 2005 sur l'initiative non formulée « 15'000 logements »*, non publiée.

2488 Cette contribution reprend l'essentiel d'un *avis de droit du 4 octobre 2005 sur la constitutionnalité de l'initiative populaire genevoise « Fumée passive et santé »*.

2489 Cette note est citée dans le rapport de minorité de la commission des droits politiques chargée d'étudier l'IN 120. Ce rapport n'est pas encore publié au MGC, mais est disponible sur *www.ge.ch/grandconseil/data/texte/IN00120D.pdf*.

2490 Cet avis de droit est cité dans le MGC 1995 V 5371 et MGC 1999 IV 2821.

2491 Cet avis de droit est cité et très partiellement reproduit dans le MGC 1983 I 872.

Berenstein Alexandre (1991), « Avis de droit du 18 janvier 1991 relatif à l'initiative contre les logements vides et la spéculation », *Mémorial du Grand Conseil* 1991 IV p. 3776 ss.

Berenstein Alexandre (1988), *Avis de droit du 29 novembre 1988 sur l'initiative pour la sauvegarde des logements à loyers abordables,* non publié[2492].

Berenstein Alexandre (1984), « Avis de droit du 14 septembre 1984 sur la constitutionnalité de l'initiative populaire pour le droit au logement », *Mémorial du Grand Conseil* 1985 II p. 2080 ss.

Berenstein Alexandre (1955), « Avis de droit du 8 novembre 1955 relatif à l'initiative populaire « pour le paiement des intempéries » », *Mémorial du Grand Conseil* 1956 I p. 1027 ss.

Berenstein Alexandre, Manfrini Pierre Louis (1984), « Avis de droit du 17 juillet 1984 sur la constitutionnalité de l'initiative populaire pour la remise sur le marché des 1'000 logements inoccupés à Genève », *Mémorial du Grand Conseil* 1985 II p. 2127 ss.

C

Cramer Robert, Lachat David, Poncet Charles (1990), « Rapport du 1er mars 1990 concernant la recevabilité de l'IN 21 », *Mémorial du Grand Conseil* V 1990 p. 6032 ss.

G

Grobet Christian (1973), « Note juridique sur l'initiative concernant l'interdiction de la chasse », *Mémorial du Grand Conseil* 1973 IV p. 3317 ss.

H

Hottelier Michel (1996), « Avis de droit sur la nature et les conséquences des délais prévus par le droit genevois pour l'examen et le traitement des initiatives populaires cantonales et municipales », *Mémorial du Grand Conseil* 1996 I p. 6 ss.

Huber Hans, Dupraz Louis, Battelli Maurice (1957), « Consultation du 1er mai 1957 sur l'initiative populaire déposée à la chancellerie d'Etat le 19 juin 1956 et intitulée : Initiative populaire en vue de conserver au Molard son originalité historique et d'en faire, pou l'agrément et la tranquillité des citoyens, une place fermée à la circulation », *Mémorial du Grand Conseil* 1957 I p. 1102 ss.

2492 Cet avis de droit est cité dans le MGC 1989 III 3575.

Huber Hans, Patry Robert (1962), « Avis de droit du 6 novembre 1961 sur l'initiative populaire genevoise n° 2331 déposée le 20 décembre 1960 », *Mémorial du Grand Conseil* 1962 I p. 411 ss.

K

Knapp Blaise (1995), *Avis de droit du 3 mai 1995 relatif à l'IN 105*, non publié[2493].

Knapp Blaise (1984a), *Avis de droit concernant l'initiative législative « pour des transports publics efficaces »*, non publié.

Knapp Blaise (1981), *Avis de droit du 9 juillet 1981 concernant la recevabilité de l'initiative populaire « L'énergie – notre affaire »*, non publié[2494].

Knapp Blaise (1980), « Avis de droit du 17 décembre 1980 concernant la validité et la recevabilité de l'initiative populaire cantonale en vue de l'adoption d'une loi comportant aménagement de la zone Rôtisserie/Pélisserie (IN4) », *Mémorial du Grand Conseil* 1983 II p. 2250 ss.

M

Manfrini Pierre Louis (2002), « Note du 11 novembre 2002 relative à la concrétisation de l'IN 116 « Pour un toit à soi » », *Mémorial du Grand Conseil* 2002-2003 VI, Annexes, p. 2659 ss.

Manfrini Pierre Louis (1996), « Avis de droit du 29 novembre 1996 concernant la recevabilité de l'initiative « Genève, République de paix », *Mémorial du Grand Conseil* 1997 VI p. 5827 ss.

Manfrini Pierre Louis (1994), « Note du 11 mai 1994 relative au traitement de l'IN 4 », *Mémorial du Grand Conseil* 1994 V p. 4835 ss.

Manfrini Pierre Louis (1991), « Avis de droit du 8 février 1991 relatif à la constitutionnalité de l'initiative « contre les logements vides et la spéculation » », *Mémorial du Grand Conseil* 1991 IV p. 3757 ss.

Manfrini Pierre Louis (1991a), « Avis de droit relatif à l'initiative pour une autonomie des communes en matière d'aménagement du territoire, IN 29 », *Mémorial du Grand Conseil* 1991 VI p. 5956 ss.

Manfrini Pierre Louis (1988), *Avis de droit du 14 décembre 1988 concernant la constitutionnalité de l'initiative populaire pour la sauvegarde des logements à loyers abordables (IN 20)*, non publié[2495].

2493 Cet avis de droit est résumé dans le MGC 1995 V 4755.

2494 Cet avis de droit est résumé dans le MGC 1984 II 2178.

2495 Cet avis de droit est cité dans le MGC 1989 III 3575.

Manfrini Pierre Louis (1986), *Avis de droit du 4 février 1987 relatif à la recevabilité de l'initiative populaire cantonale « soins à domicile » (IN 14)*, non publié[2496].

Manfrini Pierre Louis (1986a), « Avis de droit du 23 juillet 1986 relatif à la recevabilité de l'initiative populaire cantonale en vue de l'adoption d'une loi comportant l'aménagement de la zone Rôtisserie-Pélisserie IN 4 », *Mémorial du Grand Conseil* 1987 I p. 1081 ss.

Manfrini Pierre Louis (1984), « Avis de droit du 2 juillet 1984 concernant la constitutionnalité de l'initiative populaire pour le droit au logement », *Mémorial du Grand Conseil* 1985 II p. 2098 ss.

Manfrini Pierre Louis (1984a), « Avis de droit complémentaire du 12 septembre 1984 concernant l'initiative pour le droit au logement », *Mémorial du Grand Conseil* 1985 II p. 2110 ss.

Manfrini Pierre Louis (1984b), *Avis de droit du 15 mars 1984 sur la possibilité d'opposer à une initiative constitutionnelle rédigée un contre-projet composé d'un article constitutionnelle et d'un projet de loi d'application*, non publié.

Manfrini Pierre Louis, Daniel Peregrina (1995), *Avis de droit du 11 septembre 1995 sur la motion 111 – Ville de Genève – Moyenne traversée de la Rade*, non publié.

Manfrini Pierre Louis, Wisard Nicolas (2005), *Avis de droit concernant la validité de l'initiative populaire dite « pour la réalisation du projet RHINO » en Ville de Genève*, va être publié dans le MGC 2005-2006[2497].

Manfrini Pierre Louis, Wisard Nicolas (1998), *Note juridique concernant l'IN 109 « Genève, République de paix »*, non publiée[2498].

Martenent Vincent, « L'interdiction de fumer dans les lieux publics intérieurs ou fermés », PJA 2007/2 p. 247 ss[2499].

Martenet Vincent (2006), *La validité de l'initiative populaire 129 « fumée passive et santé » – Note de synthèse du 4 mai 2006*, va être publié dans le MGC 2005-2006[2500].

Martin Raphaël (2002), « Note du 6 septembre 2002 relative à la concrétisation de l'IN 116 « Pour un toit à soi » », *Mémorial du Grand Conseil* 2002 VI, Annexes, p. 2669 ss.

2496 Les conclusions de cet avis de droit sont résumées dans le MGC 1988 II 460.

2497 Voir *www.ge.ch/grandconseil/data/texte/IN00132B.pdf*.

2498 Cette note est citée dans le MGC 1998 II 2665.

2499 Cette contribution reprend l'essentiel d'un avis de droit intitulé *La validité de l'initiative populaire 129 « fumée passive et santé » – Avis de droit du 7 avril 2006* qui va être publié dans le MGC 2005-2006 (*www.ge.ch/grandconseil/data/texte/IN00129B.pdf*).

2500 Voir *www.ge.ch/grandconseil/data/texte/IN00129B.pdf*.

Martin Raphaël (1999), « Note du 29 novembre 1996 concernant la recevabilité de l'initiative « Genève, République de paix » », *Mémorial du Grand Conseil* 1997 VI p. 5827 ss.

Moor Pierre (1975), *Avis de droit donné au Conseil d'Etat de la République et canton de Genève sur la recevabilité d'une initiative relative au développement de la formation professionnelle*, non publié[2501].

O

Office fédéral de justice et police (1972), « Avis de droit du 15 mai 1972 sur l'initiative pour l'interdiction de la chasse », *Mémorial du Grand Conseil* IV 1973 p. 3214 ss.

P

Peregrina Daniel, Manfrini Pierre Louis (1992), « Avis de droit du 26 février 1992 sur l'admissibilité du contre-projet indirect en droit genevois », *Mémorial du Grand Conseil* 1992 II p. 2761 ss.

Picot Albert (1935), *Note du 3 avril 1935 au sujet de la demande d'initiative formulée par le Parti démocratique et tendant à une nouvelle élection du Conseil d'Etat*, non publiée[2502].

R

Rosset Catherine, Balland Eric (1994), « Note du 11 janvier 1994 concernant l'application de l'alinéa 2 de l'article 174A de l'initiative IN 100 aux communes selon l'alinéa 1 », *Mémorial du Grand Conseil* 1994 I p. 510 ss.

S

Sayegh Christine (2000), « Commentaires du 18 février 2000 au sujet de la conformité de l'initiative cantonale IN 114 au droit supérieur », *Mémorial du Grand Conseil* 2000 II p. 1927 ss.

Schlaepfer Arnold (1984), « Note en vue du rapport oral de la commission législative à la commission de l'enseignement sur la procédure à suivre à propos des projets IN 8 et PL 5369 et 5401 », *Mémorial du Grand Conseil* 1984 II p. 2831 ss.

Steiger Arlette (2003), « Examen du PL 8708 au regard du principe de l'égalité de traitement contenu à l'article 8 de la Constitution fédérale », *Mémorial du Grand Conseil* 2002-2003 V, annexes, p. 2159 ss.

2501 Cet avis de droit est cité dans le MGC 1977 III 3506.

2502 Cette note est toutefois disponible aux Archives d'Etat sous la cote AP 283.1.154(2).

T

Tanquerel Thierry (1992), « Note du 14 janvier 1992 relative à la recevabilité de l'initiative populaire constitutionnelle « Halte aux déficits » », *Mémorial du Grand Conseil* 1992 I p. 1027 ss.

Tanquerel Thierry (1987), *Avis de droit du 4 mars 1987 relatif à l'initiative du WWF « Pour la protection du site naturel du Rhône »*, non publié[2503].

V

Vaterlaus Doris (2006), *Analyse et commentaire sur la constitutionnalité de l'initiative « fumée passive et santé »*, non publié.

Z

Ziegler Bernard (2006), *Avis de droit du 26 mai 2006 sur la forme et le contenu du contre-projet à l'IN 129 « Fumée passive et santé »*, non publié.

Ziegler Bernard (1994), *Avis de droit du 11 octobre 1994 relatif à la procédure de vote de l'IN 16*, non publié[2504].

II. Avis de droit sur les initiatives municipales genevoises

A

Auer Andreas (2003), *Avis de droit du 20 septembre 2003 portant sur la validité de l'initiative populaire municipale pour la réalisation d'un « Réseau Vert » pour les piétons et les cyclistes à Carouge*, non publié.

B

Brandt Eric (1982), « Note juridique à l'attention de la commission du Conseil municipal Ville-Etat chargée de rapporter sur l'initiative municipale pour la réhabilitation/remise en état du quartier des Grottes », *Mémorial du Conseil municipal de la Ville de Genève* 1982 (140) p. 295 ss.

D

Devaud Daniel (1993), *Avis de droit du 20 août 1993 sur les initiatives relatives au périmètre Pélisserie-Rôtisserie*, non publié.

2503 Cet avis de droit est cité dans le MGC 1988 V 7129.

2504 Cet avis de droit est cité dans le MGC 1996 I 786.

G

Grobet Christian (1998), « Avis de droit du 11 octobre 1998 sur la recevabilité de l'initiative « Sauvons nos parcs » », *Mémorial du Conseil municipal de la Ville de Genève* 1998 (156) p. 2103 ss.

Grobet Christian (1997), *Observations du 29 janvier 1997 sur les avis de droit du Professeur Blaise Knapp et de Me Pierre Louis Manfrini relatifs à l'initiative municipale « Pour sauver les parcs de Carouge »*, non publiées.

K

Knapp Blaise (1998), *Avis de droit du 1er décembre 1998 concernant l'initiative municipale de l'Association lancéenne d'urbanisme « pour la sauvegarde de quartiers verdoyants à Lancy »*, non publié.

Knapp Blaise (1996), *Avis de droit du 31 octobre 1996 concernant l'initiative municipale carougeoise tendant à la sauvegarde des parcs*, non publié.

Knapp Blaise (1984), *Avis de droit du 1er juin 1984 concernant l'initiative populaire municipale « pour l'extension des zones piétonnes de la Vieille-Ville et des Rues-Basses »*, non publié[2505].

Knapp Blaise (1982), *Avis de droit du 15 octobre 1982 concernant une initiative à Versoix*, non publié.

M

Manfrini Pierre Louis (2005), *Avis de droit du 13 mai 2005 relatif à la validité de l'initiative populaire communale intitulée « Pour sauver le cœur du village d'Anières »*, non publié.

Manfrini Pierre Louis (2001), *Avis de droit sur la validité de l'initiative populaire communale intitulée « Halte au bétonnage – Sauvegardons les espaces verts à Thônex »*, non publié.

Manfrini Pierre Louis (1996a), *Avis de droit sur la validité et les effets de l'initiative populaire municipale intitulée « pour sauvegarder les parcs de Carouge »*, non publié.

Manfrini Pierre Louis (1987), *Avis de droit du 12 juin 1987 portant sur les problèmes de constitutionnalité soulevés par l'initiative populaire municipale « pour l'aménagement du triangle de Villereuse*, non publié[2506].

2505 Cet avis de droit est résumé le MCM/GE 1984 (142) 1499, p. 1502.

2506 Cet avis de droit est cité et résumé dans le MCM/GE 1987 (147) 966.

Manfrini Pierre Louis (1986b), *Avis de droit du 22 avril 1986 sur la recevabilité de l'« initiative populaire municipale sur la réalisation de pistes cyclables en Ville de Genève »*, non publié[2507].

T

Tanquerel Thierry (1998), *Avis de droit du 21 août 1998 relatif à la validité de l'initiative populaire municipale « Sauvons nos parcs »*, non publié[2508].

Tanquerel Thierry (1998a), *Avis de droit du 5 juin 1998 relatif à la validité de l'initiative populaire municipale « Pour la sauvegarde de quartiers verdoyants à Lancy »*, non publié.

Tanquerel Thierry (1997), *Avis de droit du 14 février 1997 relatif à la validité de l'initiative populaire municipale dite le « Bisou de 7 tonnes »*, non publié.

V

Vernet Jaques (2001), *Complément du 2 février 2001 à l'avis de droit du 26 janvier 1999 relatif à l'initiative communale intitulée « Pour le maintien de la parcelle no 10225 de la commune de Troinex à la Grand-Cour en zone constructible 4B protégée »*, non publié.

Vernet Jaques (1999), *Avis de droit du 26 janvier 1999 relatif à l'initiative communale intitulée « Pour le maintien de la parcelle n° 10225 de la commune de Troinex à la Grand-Cour en zone constructible 4B protégée »*, non publié.

Z

Zen-Ruffinen Piermarco (1999), *Avis de droit du 2 novembre 1999 sur l'existence d'une expropriation matérielle dans le cadre de l'initiative populaire municipale intitulée « Pour sauver les parcs de Carouge »*, non publié.

III. Ouvrages et articles

A

Aemisegger Heinz / Hagg Stephan (1999), « Commentaire de l'article 33 LAT », *in* : Aemisegger / Kuttler / Moor / Ruch (éd.), *Commentaire de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire*, Zurich.

Albertini Michele (2000), *Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates*, Berne, 2000.

2507 Cet avis de droit est cité dans le MCM/GE 1986 (144) 2470.

2508 Cet avis de droit est cité dans le MCM/GE 1998 (156) 2095.

Albrecht Christoph (2003), *Gegenvorschläge zu Volksinitiativen – Zulässigkeit, Inhalt, Verfahren*, Saint Gall.

Arn Daniel, Friedrich Ueli, Friedli Peter, Müller Markus, Müller Stefan, Wichtermann Jürg (1999), *Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern*, Berne.

Aubert Gabriel (1977), « La protection du patrimoine architectural en droit genevois », *RDAF* 1977 p. 1 ss.

Aubert Jean-François (2001), « Notion et fonction de la Constitution », *in* : Thürer / Aubert / Müller (éd.), *Droit constitutionnel suisse*, Zurich, p. 3 ss.

Aubert Jean-François (2001a), « L'évolution historique de la réglementation fédérale des délais et des limites du droit d'initiative » *in* : Auer (éd.), *Sans délais et sans limites ? L'initiative populaire à la croisée des chemins*, Genève, Bâle, Munich, p. 1 ss.

Aubert Jean-François (1983), *Petite histoire constitutionnelle de la Suisse*, Berne, 4e éd.

Aubert Jean-François (1967 I), *Traité de droit constitutionnel suisse*, vol. I, Neuchâtel.

Aubert Jean-François (1967 II), *Traité de droit constitutionnel suisse*, vol. II, Neuchâtel.

Aubert Jean-François, Mahon Pascal (2003), *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999* (Commentaire neuchâtelois), Zurich.

Auer Andreas (2005), « La Constitution genevoise à la croisée des chemins », *RSJ* 101 (2005) p. 409 ss.

Auer Andreas (2004a), *Le déclenchement du référendum obligatoire en matière d'impôt : étude de l'art. 53A de la Constitution genevoise, Avis de droit du 14 octobre 2004*, non publié.

Auer Andreas (2004b), « Les institutions de la démocratie directe en Suisse : une lente dégradation », *LeGes* 2004/3 p. 35 ss.

Auer Andreas (2004c), « Démocratie directe : bricolage institutionnel », *Plädoyer* 2004/5 p. 56 ss.

Auer Andreas (2001), « La souveraineté populaire et les limites du droit d'initiative », *in* : Auer (éd.*), Sans délais et sans limites ? L'initiative populaire à la croisée des* chemins, Genève, Bâle, Munich, p. 71 ss.

Auer Andreas (1999), « Enquête sur une norme moribonde : la Constitution genevoise », *SJ* 1999 II p. 81 ss.

Auer Andreas (éd.) (1996), *Les origines de la démocratie directe en Suisse*, Bâle, Francfort-sur-le-Main.

Auer Andreas (1991), « La loi en droit genevois », *in* : Auer / Kälin (éd.), *La loi en droit public cantonal*, Zurich, Coire, p. 141 ss.

Auer Andreas (1990), « Les constitutions cantonales : une source négligée du droit constitutionnel suisse », *ZBl* 1990 p. 14 ss.

Auer Andreas (1987), *Problèmes et perspectives du droit d'initiative à Genève*, Lausanne.

Auer Andreas (1986), « Contre-projet indirect, procédure à une phase et clause référendaire conditionnelle – A propos du traitement de l'initiative populaire « pour la protection des locataires » », *RSJB* 1986 p. 209 ss.

Auer Andreas (1984), « Problèmes fondamentaux de la démocratie suisse », *RDS* 1984 II p. 1 ss.

Auer Andreas (1981), « La notion de loi dans la Constitution genevoise », *SJ* 1981 p. 257 ss.

Auer Andreas (1978), *Les droits politiques dans les cantons suisses*, Genève.

Auer Andreas, Levy René (1986), « Les mouvements de quartiers face aux autorités et aux partis : expériences à Genève, Lausanne et Richterswil », *in* : *Annuaire suisse de science politique, Partis et nouveaux mouvements politiques*, Berne, p. 171 ss.

Auer Andreas, Malinverni Giorgio, Hottelier Michel (2006 I), *Droit constitutionnel suisse*, vol. I « L'Etat », Berne, 2e éd.

Auer Andreas, Malinverni Giorgio, Hottelier Michel (2006 II), *Droit constitutionnel suisse*, vol. II « Les droits fondamentaux », Berne, 2e éd.

Auer Andreas, Micotti Sébastien, Bützer Michael (2003), *La démocratie communale en Suisse : vue générale, institutions et expériences dans les villes 1990-2000*, Centre d'études et de documentation sur la démocratie directe, C2d, Genève.

Auer Andreas, Trechsel Alexander (2001), *Voter par Internet ? Le projet e-voting dans le canton de Genève dans une perspective socio-politique et juridique*, Genève, Bâle, Munich.

B

Baettig Michel (1974), *Pouvoir cantonal et autonomie communale à Genève*, tiré à part du Journal de Genève, Genève.

Battelli Maurice (1961), « L'évolution du droit budgétaire genevois », *in* : *Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit, Festschrift für Hans Huber zum 60. Geburtstag*, Berne, p. 48 ss.

Battelli Maurice (1961a), « L'adoption du référendum législatif à Genève en 1879 », *in* : *Mélanges offerts à M. Paul-E. Martin par ses amis, ses collègues, ses élèves*, Genève, p. 645 ss.

Battelli Maurice (1952), « Quelques particularités des communes genevoises au XIXe siècle », *in* : Bridel (éd.), *La démocratie directe dans les communes suisses*, Zurich, p. 235 ss.

Battelli Maurice (1952a), « Avant et après la suppression du budget des cultes à Genève », *in* : *Recueil de travaux publié à l'occasion de l'assemblée de la société suisse des juristes à Genève du 4 au 6 octobre 1952*, Genève, p. 307 ss.

Battelli Maurice (1938), « Note sur les limites du droit d'initiative », *SJ* 1938 p. 254 ss.

Battelli Maurice, Huber Hans, Secretan Roger (1957), « Consultation sur le droit de pétition à Genève », *Mémorial du Grand Conseil* 1957 I p. 447 ss.

Beausire Pierre (1983), *La constitution genevoise et ses modifications annotées*, mise à jour 1983, Genève.

Beausire Pierre (1980), *La constitution genevoise et ses modifications annotées*, mise à jour 1980, Genève.

Beausire Pierre (1979), *La constitution genevoise et ses modifications annotées*, Genève.

Beausire Pierre, Stoller Pierre (1987), « La représentation populaire à Genève », *Annexe au Mémorial du Grand Conseil* 1987 p. 1 ss.

Bellanger François (2006), « Rapport national – Suisse », *in* : *Le contenu des plans d'urbanisme et d'aménagement dans les pays d'Europe de l'Ouest*, Les Cahiers du GRIDAUH no 15/2006, Paris, p. 329 ss.

Bellanger François (2006a), « Le recours en matière de droit public », in : Bellanger / Tanquerel (éd.), *Les nouveaux recours fédéraux en droit public*, Genève, Zurich, Bâle, p. 43 ss.

Bellanger François (2004), « Commerce et domaine public », *in* : Bellanger / Tanquerel (éd.), *Le domaine public*, Genève, Zurich, Bâle, p. 43 ss.

Bellanger François (2001), « Révision totale et partielle de la Constitution fédérale », *in* : Thürer / Aubert / Müller (éd.), *Droit constitutionnel suisse*, Zurich, p. 1247 ss.

Bellanger François (2000), « La réforme de la juridiction administrative genevoise, questions choisies », *RDAF* 2000 I p. 497 ss.

Bellanger François, Lebet Suzanne (1988), « Le régime de la LALAT et ses implications », *RDAF* 1988 p. 305 ss.

Bellanger François, Lebet Suzanne (1988a), « De quelques particularités genevoises en matière d'aménagement du territoire », *DC* 1988 p. 46 ss.

Benoît Anne (2005), « Réforme des droits populaires : état de lieux et tendances aux niveaux fédéral et cantonal », *in* : Tschannen (éd.), *La démocratie comme idée directrice de l'ordre juridique suisse*, Genève, Zurich, Bâle, p. 1 ss.

Besson Michel (2006), « Die Beschwerde in Stimmrechtssachen », *in* : Ehrenzeller / Schweizer (éd.), *Die Reorganisation der Bundesrechtspflege – Neuerungen und Auswirkungen in der Praxis*, Saint-Gall, p. 403 ss.

Besson Michel (2003), *Behördliche Information vor Volkabstimmungen*, Berne.

Borbély Cornel (2005), *Der Grundsatz der geheimen Abstimmung, Unter besonderer Berücksichtigung des E-Voting*, Berne.

Bovay Benoît (2000), *Procédure administrative*, Berne, 2000.

Braun Nadja (2005), *Stimmgeheimnis – eine rechtsvergleichende und rechtshistorische Untersuchung unter Einbezug des geltenden Rechts*, Berne.

Bridel Marcel (1965), *Précis de droit constitutionnel et public suisse*, Lausanne.

Bridel Marcel (éd.) (1952), *La démocratie directe dans les communes suisses*, Zurich.

Buclin Pascal (1950), *L'activité communale*, Saint-Maurice.

Büeler Heinrich (1925), *Die Entwicklung und Geltendmachung des Schweizerischen Volks-Initiativrechtes*, Winterthur.

Bussard Stéphane (2005), *Le malaise genevois*, Genève.

Bussy André, Rusconi Baptiste (1996), *Code suisse de la circulation routière, commentaire*, Lausanne, 3e éd.

C

Caviezel Ivo (1990), *Die Volksinitiative im allgemeinen und unter besonderer Berücksichtigung des Kantons Graubünden*, Fribourg.

Christin Thomas, Trechsel Alexander (2004), *Qui vote par Internet ? Une approche scientifique des scrutins de Carouge et Meyrin, Analyse des questionnaires du vote par Internet dans les communes de Carouge et de Meyrin*, Genève.

Corvini Ivo Lorenzo (1999), *Kommunale Rechtsetzung unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse im Kanton Basel-Landschaft*, Bâle.

D

Dahinden Philippe (1977), *Le partage des compétences entre l'Etat et la commune en droit suisse*, Lausanne.

Delley Jean-Daniel (1978), *L'initiative populaire en Suisse, mythe et réalité de la démocratie directe*, Lausanne.

de Vries Reilingh Jeanine (2000), « Genève – République de paix : parcours d'une initiative cantonale », *PJA* 2000 1133.

Dufour Alfred (2001), *Histoire de Genève*, Paris, 3e éd.

E

Egli Patricia (2006), « Die Einheit der Materie bei kantonalen Gesetzesvorlagen », *ZBl* 2006 p. 397 ss.

Ehrenzeller bernhard (2002), « Commentaire de l'article 54 », *in* : Ehrenzeller / Mastronardi / Schweizer / Vallender (éd.) (Commentaire saint-gallois), *Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar*, Zurich, Bâle, Genève, Lachen, p. 661 ss.

Ehrenzeller Bernhard, Lombardi Aldo (2002), « Vorbemerkungen zu Art. 136-142 », *in* : Ehrenzeller / Mastronardi / Schweizer / Vallender (éd.), *Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar* (Commentaire saint-gallois), Zurich, Bâle, Genève, Lachen, p. 1421 ss.

F

Favre Dominique (1985), « La commune genevoise, commune française », *La revue administrative* 1985, p. 291 ss.

Favre Dominique (1977), « Le contrôle des décisions des autorités communales », *in* : *Mélanges Henri Zwahlen*, Lausanne, p. 257 ss.

Fazyz Henri (1906), « La Commune de Genève », *in : Verfassung und Verwaltungsorganisation der Städte*, Leipzig, p. 74 ss.

Fazy Henri (1890), *Les constitutions des la République de Genève, Etude historique*, Genève.

Ferrari Alberto (1982), *Die Zuständigkeit und das Verfahren der Ungültigerklärung von Volksbegehren : eine kritische Betrachtung anhand von Fällen in Bund und Kanton Zürich*, Zurich.

Ferrier Frank, Dimier Patrick-Etienne (2005), *Une constitution pour Genève dans un monde ouvert ou l'utopie de la raison*, Genève.

Fischer Fabienne (2003), *Les possibilités d'intervention de la population dans l'élaboration d'un grand projet urbanistique – Etude de cas : le Stade de Genève à la Praille*, Genève.

Fleiner Fritz, Giacometti Zaccaria (1949), *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Zurich.

Flückiger Alexandre, *Le régime juridique des plans, L'exemple du plan de gestion des déchets*, Berne.

Fulpius Lucien (1942), *L'organisation des pouvoirs politiques dans les Constitutions de la Républiques et canton de Genève*, Genève.

G

Gander Peter (1990), « Die Volksinitiative im Kanton Schwyz », *ZBl* 1990 p. 378 ss.

Gautier Renaud, Praplan Pascal (2006), *Le bal des eunuques – De l'impuissance parlementaire à Genève et en Suisse*, Genève.

Giacometti Zaccaria (1941), *Das Staatsrecht der Schweizerischen Kantone*, Zurich.

Giraux Denis (1993), *Les procédés de l'initiative populaire dans l'administration locale suisse – Plädoyer pour une démocratie plus directe sous forme d'approches multiples d'un phénomène complexe*, Thèse, Paris III, non publiée.

Giraux Denis (1987), « L'initiative populaire dans les cantons et les communes suisses », *in* : *Les procédés de la démocratie semi-directe dans l'administration locale en Suisse*, Paris, p. 95 ss.

Girod Roger (1971), *L'électeur genevois*, Genève.

Glaus Pius (1984), *Konzeption der Gemeindeautonomie mit besonderer Darstellung der Autonomie der sanktgallischen Gemeinde*, Zurich.

Grisel André (1984 I), *Traité de droit administratif*, vol. I, Neuchâtel.

Grisel André (1984 II), *Traité de droit administratif*, vol. II, Neuchâtel.

Grisel Etienne (2006), « Avis de droit donné à la Commission législative du Grand Conseil de la République et canton du Tessin – De la validité et de l'éventuelle portée de l'initiative populaire du 25 octobre 2005 sur l'interdiction de construire des installations d'élimination des déchets », *Rivista Ticinese di dritto* 2006 I p. 371 ss.

Grisel Etienne (2004), *Initiative et référendum populaires, Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse*, Berne, 3e éd.

Grisel Etienne (2001), « Les droits populaires au niveau cantonal », *in* : Thürer / Aubert / Müller (éd.), *Droit constitutionnel suisse*, Zurich, p. 397 ss.

Grisel Etienne (1996), « La forme des initiatives populaires – Le principe de l'unité de rang et de la forme », *in* : Zen-Ruffinen / Auer (éd.), *De la Constitution, Etudes en l'honneur de Jean-François Aubert*, Bâle et Francfort-sur-le-main, p. 213 ss.

Grisel Etienne (1996a), « La garantie des Constitutions cantonales – une procédure politique ou une procédure judiciaire », *in* : Rapp / Jaccard (éd.), *Le droit en action*, Lausanne, p. 163 ss.

Grisel Etienne (1995), « Das Verhältnis zwischen direkter Demokratie und völkerrechtlichen Verträgen », *ZBl* 1995 p. 437 ss.

Grisel Etienne (1982), « La validité partielle des initiatives populaires – Un curieux revirement de jurisprudence », *in* : Müller / Rhinow / Schmid / Wildhaber (éd.), *Festschrift für Kurt Eichenberger zum 60. Geburtstag*, Bâle et Francfort-sur-le-Main, p. 329 ss.

Grodecki Stéphane (2005), « Quelques réflexions sur l'histoire tumultueuse du Tribunal cantonal des assurances social genevois », *RDAF* 2005 I p. 35 ss.

Guy-Ecabert Christine (2004), « Divers instruments de la collaboration intercommunale, en particulier le contrat de coordination », *RDAF* 2004 p. 81 ss.

H

Haab Christophe (1984), *Die Ermittlung des wahren Volkswillens im Bundesstaat : das Verfahren mit bedingter Eventualabstimmung (Doppel-Ja mit Stichfrage) als Lösung des Abstimmungsproblems bei Initiative und Gegenvorschlag*, Zurich.

Haab Christoph (1976), « Abstimmung über Initiative und Gegenvorschlag : Das Verfahren mit bedingter Eventualabstimmung », *ZBl* 1976, p. 377 ss.

Haenni Dominique (1971), *La jurisprudence administrative du Conseil d'Etat du canton de Genève*, Genève.

Häfelin Ulrich, Haller Walter (2005), *Schweizerisches Bundesstaatsrecht : die neue Bundesverfassung*, Zurich, 6e éd.

Häfelin Ulrich, Haller Walter, Keller Helen (2006), *Bundesgericht und Verfassungsgerichtsbarkeit nach der Justizreform – Supplement zur 6. Auflage des « Schweizerischen Bundesstaatsrechts »*, Zurich, Bâle, Genève.

Häfelin Ulrich, Müller Georg, Uhlmann Felix (2006), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Zurich, 5e éd.

Haller Walter, Kölz Alfred (2004), *Allgemeines Staatsrecht*, Bâle, Genève, Munich, 3e éd.

Hangartner Yvo (2007), « Commentaire de l'ATF Coopérative Rhino du 28 février 2007 », *PJA* 2007/7 p. 902 ss.

Hangartner Yvo (2004), « Neupositioniergung des Einbürgerungsrechts – Bemerkungen aus Anlass der Bundesgerichtsentscheide vom 9. Juli 2003 », *PJA* 2004 p. 1 ss.

Hangartner Yvo (2002), « Commentaire de l'article 139, alinéa 3 », *in* : Ehrenzeller / Mastronardi / Schweizer / Vallender (éd.), *Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar* (Commentaire saint-gallois), Zurich, Bâle, Genève, Lachen, p. 1467 ss.

Hangartner Yvo, Kley Andreas (2000), *Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Zurich.

Hänni Peter (2002), *Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht*, Berne.

Hänni Peter (2001), « Verträge zwischen den Kantonen und zwischen dem Bund und den Kantonen », *in* : Thürer / Aubert / Müller (éd.), *Droit constitutionnel suisse*, Zurich, p. 443 ss.

Hensler Robert (2004), « Vote par Internet, situation, perspective et enjeux », *SJ* 2004 II p. 145 ss.

Hensler Robert (2000), « L'audit de l'Etat de Genève deux ans plus tard », *in* : Emery (éd.), *L'administration dans tous ses états, réalisations et conséquences*, Lausanne, 2000, p. 319 ss.

Herrmann Irène (2003), *Genève entre république et canton – Les vicissitudes d'une intégration nationale (1814-1846)*, Laval, 2003.

Hernekamp Karl (1979), *Formen und Verfahren direkter Demokratie*, Francfort-sur-le-Main.

Heusser Pierre (2001), *Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer*, Zurich.

Hiller Christoph (1990), *Die Stimmrechtsbeschwerde*, Zurich, 1990.

Hohl Andreas (1989), *Probleme des Initiativrechts auf dem Gebiet des Baurechts und der Raumplanung*, Zurich.

Hottelier Michel (2006a), « Commentaire de l'ATF du 5.7.2007, Ville de Genève, Département municipal des sports et de la sécurité c. X. S.A, recours de droit public (2P.69/2006) », *PJA* 2006/12 p. 1590 ss.

Hottelier Michel (2006), « Commentaire de l'ATF 131 I 386 – Ziegler c. Conseil d'Etat et Grand Conseil du canton de Genève », *PJA* 2006/2 p. 232.

Hottelier Michel (2004), « Commentaire de l'ATF 129 I 381 – Comité d'initiative 119 et consorts c. Grand Conseil du canton de Genève », *PJA* 2004/3 p. 319 ss.

Hottelier Michel (2002), « La réglementation du domaine public à Genève », *SJ* 2002 II p. 123 ss.

Hug Michel (2001), « La coordination de l'action communale : une nécessité pour être entendu politiquement », *in* : Horber-Papazian (éd.), *L'espace local en mutation*, Lausanne, p. 107 ss.

Hug Michel (1997), « L'association des communes genevoises », *in* : Meyer / Devouassoux (éd.), Cadres légaux d'intervention et fonctionnements institutionnels en France et en Suisse, Journée du 11 octobre 1996 à Divonne-les-Bains, p. 275 ss.

Hugenschmidts Crispin (2001), *Einheit der Materie – überholtes Kriterium zum Schutze des Stimmrechts ? Ein Vergleich zwischen der Schweiz und Kalifornien/ USA unter Berücksichtigung Wahrnehmungspsychologicher und Kommunikationswissenschaftlicher Aspekte*, Bâle, Genève, Munich.

Hurst Robert (2004), « Bemerkungen über BGE 129 I 366 – Schäppi und Mitb c. Regierungsrat und Kantonsrat des Kantons Zürich », *PJA* 2004 p. 988 ss.

Hurst Robert (2002), *Der Grundsatz der Einheit der Materie*, Zurich.

Hussion Thérèse, Joye Dominique (1991), « Participation, insertion locale et démocratie directe dans les espaces urbains », Annuaire suisse de science politique 1991, p. 109 ss.

J

Jaag Tobias (2005), « Aktuelle Entwicklungen im Einbürgerungsrecht », *ZBl* 2005 p. 113 ss.

Jaag Tobias (2001), « Die Rechtsstellung der Kantone in der Bundesverfassung », *in* : Thürer/Aubert/Müller (éd.), *Droit constitutionnel suisse*, Zurich, p. 473 ss.

Jaag Tobias (1990), « Die Stimmrechtsbeschwerde und die Ungültigerklärung von Volksinitiativen », *Recht* 1990 p. 27 ss.

Jaag Tobias (1987), « Umweltschutz und Strassenverkehr : Verkehrslenkende und Verkehrsbeschränkende Massnahmen aus rechtlicher Sicht », *DEP* 1987 p. 94 ss.

Jaag Tobias (1986), « Verkehrsberuhigung im Rechtsstaat », *ZBl* 1986 p. 289 ss.

Junod Charles-André (1991), « Questions choisies du nouveau droit de l'aménagement du territoire », *SJ* 1991 p. 153 ss.

K

Kälin Walter (1994), *Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde*, Berne, 2e éd.

Karlen Peter (2006), *Das neue Bundesgerichtsgesetz*, Bâle, Genève, Munich.

Karr Philipp (2003), *Institutionen direkter Demokratie in der Gemeinden Deutschlands und des Schweiz*, Baden-Baden.

Keller Alexis (2001), *Le libéralisme sans la démocratie, La pensée républicaine d'Antoine-Elisée Cherbuliez*, Lausanne.

Kley Andreas (2002), « Commentaire de l'article 39 », *in* : Ehrenzeller / Mastronardi / Schweizer / Vallender (éd.), *Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar* (Commentaire saint-gallois), Zurich, Bâle, Genève, Lachen, p. 510 ss.

Knapp Blaise (1991), *Précis de droit administratif*, Bâle et Francfort-sur-le-Main, 4e éd.

Knapp Blaise (1991a), « Les impôts communaux genevois et les droits populaires des citoyens », *RDAF* 1991 p. 249 ss.

Knapp Blaise (1975), « Intérêt, utilité et ordre public », *in* : *Stabilité et dynamisme du droit dans la jurisprudence du Tribunal fédéral suisse, Recueil offert au Tribunal fédéral à l'occasion de son centenaire par les facultés de droit suisses*, Bâle, p. 137 ss.

Knapp Blaise (1972), « L'exercice du droit d'initiative sur la place publique », *SJ* 1972 p. 417 ss.

Kuhn Manfred Beat (1956), *Das Prinzip der Einheit der Materie bei Volksinitiativen auf Partialrevision der Bundesverfassung*, Winterthur.

Kölz Alfred (2004), *Neuere Schweizerische Verfassungsgeschichte, Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848*, Berne.

Kölz Alfred (2001), « Die Zulässigkeit von Sperrfristen für kantonale Volksinitiativen », *ZBl* 2001 p. 169 ss.

Kölz Alfred (1998), « Das Abberufungsrecht », *in* : *Solothurner Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 1998*, Soleure, p. 185 ss.

Kölz Alfred (1997), « « So wie die Initiative lautet » – Welches ist das massgebende Verfassungsrecht, das durch eine Volksinitiative geändert werden soll ? », *ZBl* 1997 p. 241 ss.

Kölz Alfred (1996), « Die Bedeutung der Französischen Revolution », *in* : Auer (éd.), *Les origines de la démocratie directe en Suisse, Bâle, Francfort-sur-le-Main*, p. 105 ss.

Kölz Alfred (1992), *Neuere Schweizerische Verfassungsgeschichte – Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848*, Berne[2509].

Kölz Alfred (1982), « Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts », *ZBl* 1982 p. 1 ss.

[2509] En 2006, une traduction de l'ouvrage par Alain Perrinjaquet et Sylvie Colbois en collaboration avec Alfred Dufour et Victor Monnier a été publiée sous le titre *Histoire constitutionnelle de la Suisse moderne – Ses fondements idéologiques et son évolution institutionnelle dans le contexte européen, de la fin de l'Ancien Régime à 1848* (Berne).

Kölz Alfred, Hänner Isabelle (1998), *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, Zurich, 2e éd.

Kriesi Hanspeter (1998), *Le système politique suisse*, Paris, 2e éd.

L

Lachat Romain (1998), *Réforme des droits populaires : quel enseignement tirer de l'expérience cantonale*, Mémoire de licence en science politique, Genève, non publié.

Lafitte Patricia (1987), *Les institutions de démocratie directe en Suisse au niveau local, Cahiers de l'IDHEAP no 34*, Lausanne.

Lendi Martin (1987), « Commentaire de l'article 37bis », *in* : Aubert / Eichenberger / Müller / Rhinow / Schindler (éd.), *Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération Suisse du 29 mai 1874*, Bâle, Zurich, Berne.

Lescaze Bernard (1998), « James Fazy, 1794-1878, ou l'invention de la Genève moderne », *in* : *Citoyens de Genève, citoyens suisse*, Genève, p. 37 ss.

Linder Wolf (2005), *Schweizerische Demokratie, Institutionen, Prozesse, Perspektiven*, 2e éd., Berne, Stuttgart, Vienne.

Linder Wolf (2002), « Direkte Demokratie », *in* : Klöti / Knopefel / Kriesi / Linder / Papadopoulos (éd.), *Handbuch der Schweizer Politik*, Zurich, 3e éd., p. 109 ss.

Lombardini Aldo (2002), « Commentaire de l'article 139, alinéa 2 », *in* : Ehrenzeller / Mastronardi / Schweizer / Vallender (éd.), *Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar* (Commentaire saint-gallois), Zurich, Bâle, Genève, Lachen, p. 1463 ss.

Lombardini Aldo (2002a), « Commentaire de l'article 138 », *in* : Ehrenzeller / Mastronardi / Schweizer / Vallender (éd.), *Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar* (Commentaire saint-gallois), Zurich, Bâle, Genève, Lachen, p. 1448 ss.

M

Mahon Pascal (2001), « La citoyenneté active en droit public suisse », *in* : Thürer / Aubert / Müller (éd.), *Droit constitutionnel suisse*, Zurich, p. 335 ss.

Malinverni Giorgio (2004), « L'exercice des libertés idéales sur le domaine public », *in* : Bellanger / Tanquerel (éd.), *Le domaine public*, Genève, Zurich, Bâle, p. 25 ss.

Manfrini Pierre Louis (1996b), *Réflexions sur l'objet du recours en droit genevois*, RDAF 1996 p. 253 ss.

Manfrini Pierre Louis, Wisard Nicolas (2001), « Les instruments juridiques de la collaboration intercommunale », *in* : Horbert-Papazian (éd.), *L'espace local en mutation*, Lausanne, p. 17 ss.

Mannhart Gomes Claudia (2007), *Das Verwaltungsreferendum in Bund und Kantonen*, Berne.

Martenet Vincent (2003), *Géométrie de l'égalité*, Zurich, Bâle, Genève, Paris, Bruxelles.

Martenet Vincent (1999), *L'autonomie constitutionnelle des cantons*, Bâle, Genève, Munich.

Mattern Alexander (1991), *Die Gesetzesinitiative im Bund und in den Kantonen*, Bâle.

Maunoir Alain (1999), *Les zones de développement dans le canton de Genève, Guide juridique et pratique*, Genève.

Maunoir Alain (1998), « Les zones de développement en droit genevois, Aperçu de la jurisprudence rendue en matière de LGZD », *RDAF* 1998 I p. 266 ss.

Mazzoleni Oscar (2003), *Nationalisme et populisme en Suisse, La radicalisation de la « nouvelle » UDC*, Lausanne.

Meier Roger (1989), *Verkehrsberuhigungsmassnahmen nach dem Recht des Bundes und des Kantons Zürich*, Zurich.

Meyer Jean, Devouassoux Christophe (éd.) (1997), *Cadres légaux d'intervention et fonctionnements institutionnels en France et en Suisse, Journée du 11 octobre 1996 à Divonne-les-Bains*.

Meylan Jacques (1972), « Problème actuel de l'autonomie communale », *RDS* 1972 II p. 1 ss.

Monnier Victor (2005), « L'influence des idées et des institutions politiques de la révolution française sur les institutions politiques de la Suisse de 1798 à 1848 », *in* : *Le droit et les institutions en révolution : XVIII^e-XIX^e siècles*, Aix-en-Provence, p. 233 ss.

Moor Pierre (2002), *Droit administratif*, vol. II « Les actes administratifs et leur contrôle », Berne, 2^e éd.

Moor Pierre (2001), « Principes de l'activité étatique et responsabilité de l'Etat », *in* : Thürer / Aubert / Müller (éd.), *Droit constitutionnel suisse*, Zurich, p. 265 ss.

Moor Pierre (1996), « Intérêts publics et intérêts privés », *in* : Morand (éd.), *La pesée globale des intérêts, Droit de l'environnement et de l'aménagement du territoire*, Bâle, Francfort-sur-le-main, p. 17 ss.

Moor Pierre (1994), *Droit administratif*, vol. I « Les fondements généraux », Berne, 2e éd.

Moor Pierre (1992), *Droit administratif*, vol. III « L'organisation des activités administratives, les biens de l'Etat », Berne.

Moor Pierre (1989), « Des personnes morales de droit public », *in* : Haller / Kölz / Müller / Thürer (éd.), *Festschrift für Ulrich Häfelin*, Zurich, p. 517 ss.

Morand Charles-Albert (1982), « La crise du droit vue à travers la participation aux décisions concrètes », *in* : Müller / Rhinow / Schmid / Wildhaber (éd.), *Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel, Festschrift für Kurt Eichenberger zum 60. Geburtstag*, Bâle et Francfort-sur-le-Main, p. 423 ss.

Moritz Jean (2002), *Commentaire de la Constitution jurassienne*, vol. II « Les principes des l'activité étatique, les droits politiques », Courrendlin.

Moser Christian (1985), *Institutionen und Verfahren der Rechtssetzung in den Kantonen – Institutions et procédure de la législation dans les cantons*, Berne.

N

Nobs Roger (2006), *Volksinitiative und Völkerrecht : eine Studie zur Volkinitiative im Kontext der schweizerischen Aussenpolitik unter besonderer Berücksichtigung des Verhältnhisses zum Völkerrecht*, Zurich.

O

Oberson Xavier (2002), *Droit fiscal suisse*, Genève, Bâle, Munich, 2e éd.

Oberson Xavier, Guillaume Pierre-Alain (2001), « Le régime financier dans le droit constitutionnel des cantons », *in* : Thürer / Aubert / Müller, *Droit constitutionnel suisse*, Zurich, p. 1225 ss.

Odermatt Luzian (1996), « Ungültigerklärung von Volksinitiativen », *PJA* 1996 p. 710 ss.

P

Papadopoulos Yannis (1998), *Démocratie directe*, Paris.

Paychère François (2000), « Pouvoir d'examen et pouvoir de décision du Tribunal administratif », *RDAF* 2000 p. 536 ss.

Pontiggia Fabio (1990), *Réformer ou non la démocratie directe en Suisse ? L'initiative populaire entre us et abus*, Bienne.

R

Rappard William E. (1942), *L'avènement de la démocratie moderne à Genève (1814-1847)*, Genève.

Reich Bertrand (1991), « Autonomie des communes genevoises en matière d'aménagement dans leur territoire », *SJZ* 87 (1991) p. 329 ss.

Reiser Christian M. (1998), *Autonomie et démocratie dans les communes genevoises*, Bâle, Genève, Munich.

Rhinow René A. (2003), *Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts*, Bâle, Genève, Munich.

Rhinow René A. (1984), « Volksrechte », *in* : Eichenberger / Jenny / Rhinow / Ruch / Schmid / Wildhaber (éd.), *Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt*, Bâle, Francfort-sur-le-Main, p. 89 ss.

Rhinow René A. (1984a), « Grundprobleme der schweizerischen Demokratie », *RDS* 1984 II p. 111 ss.

Ruch Alexander (2002), « Commentaire de l'article 51 », *in* : Ehrenzeller / Mastronardi / Schweizer / Vallender (éd.), *Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar* (Commentaire saint-gallois), Zurich, Bâle, Genève, Lachen, p. 620 ss.

Ruch Alexander (2001), « Öffentliche Werke und Verkehr », *in* : Thürer / Aubert / Müller (éd.), *Droit constitutionnel suisse*, Zurich, p. 935 ss.

Ruchon François (1953 I), *Histoire politique de la République de Genève, De la restauration à la suppression du budget des cultes, 31 décembre 1813 – 30 juin 1907*, Tome premier, Genève.

Ruchon François (1953 II), *Histoire politique de la République de Genève, De la restauration à la suppression du budget des cultes, 31 décembre 1813 – 30 juin 1907*, Tome second, Genève.

S

Saladin Peter (1986), « Commentaire de l'article 6 », *in* : Aubert / Eichenberger / Müller / Rhinow / Schindler (éd.), *Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération Suisse du 29 mai 1874*, Bâle, Zurich, Berne.

Saladin Peter (1968), « Bemerkungen zur schweizerischen Rechtsprechung des Jahres 1967, I. Öffentliches Rechts », *RDS* 1968 I p. 603 ss.

Sameli Katharina (1977), « Treu und Glauben im öffentlichen Recht – Einige grundsätzliche Bemerkungen anhand der Rechtsprechung des Schweizerischen Bundesgerichts », *RDS* 1977 289.

Schaffhauser René (2002), *Grundriss des schweizerischen Strassenverkehrsrechts*, Band I « Grundlagen, Verkehrszulassung und Verkehrsregeln », Berne, 2e éd.

Schaffhauser René (2002a), « Commentaire de l'article 82 », *in* : Ehrenzeller / Mastronardi / Schweizer / Vallender (éd.), *Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar* (Commentaire saint-gallois), Zurich, Bâle, Genève, Lachen, p. 927 ss.

Schmitt Nicolas (2000), « Initiatives et référendum en Suisse – Tendances récentes », *Bulletin de législation* 2000/6 p. 19 ss.

Schmitt Nicolas (2000a), *Le nombre de signatures nécessaires dans les cantons suisses pour les initiatives et les demandes de référendum – Etat de la législation au 1er janvier 2000*, Fribourg.

Schorderet Pierre-Antoine (2005), *Elire, voter, signer – Pratiques de vote, luttes politiques et dynamiques d'institutionnalisation de la démocratie en Suisse au dix-neuvième siècle*, thèse de sciences politiques, Université de Lausanne, non publiée.

Schwab René (2001), *Wahlkampf und Verfassung, Schweizerisches und italienisches Verfassungsrecht im Vergleich*, Zurich.

Sciarini Pascal (2003), *Etude de la composition du Grand Conseil du canton de Genève et des conditions dans lesquelles les député-e-s exercent leur mandat*, Genève[2510].

Seiler Hansjorg (2005), « Verwaltungsakt – Begründungspflicht – Verwaltungsreferendum : Einbürgerungen usw. zwischen Rechtstheorie und Demokratie », *in* : Bovay / Nguyen (éd.), *Mélanges en l'honneur de Pierre Moor*, Berne, p. 529 ss.

Seiler Hansjörg (2001), « Gemeinden im schweizerischen Staatsrecht », *in* : Thürer / Auber / Müller (éd.), *Droit constitutionnel suisse*, Zurich, p. 491 ss.

Steinauer Paul-Henri (2002), *Les droits réels*, Tome II « Propriété foncière, Propriété mobilière, Généralités sur les droits réels limités, Servitudes foncières », 3e éd., Berne.

Steiner Reto (2001), « Collaboration intercommunale et fusion de communes en Suisse : résultats d'une étude empirique et jalons pour une gestion systématique de la coopération et de la fusion », *in* : Leresche (éd.), *Gouvernance locale, coopération et légitimité*, Paris, 2001, p. 105 ss.

Steinmann Gerold (2003), « Die Gewährleistung der politischen Rechte durch die neue Bundesverfassung », *RJB* 2003 p. 481 ss.

2510 Cette étude a été résumée par Lionel Rudaz *in* : Parlement 2004/2 p. 17 ss.

Steinmann Gerold (2002), « Commentaire de l'article 34 », *in* : Ehrenzeller / Mastronardi / Schweizer / Vallender (éd.), *Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar* (Commentaire saint-gallois), Zurich, Bâle, Genève, Lachen, p. 468 ss.

Strebel Jakob (1933), *Kommentar zum Bundesgesetz über den Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr*, Band I, Zurich.

T

Tanquerel Thierry (2006), « Droits fondamentaux et démocratie directe en droit suisse de l'urbanisme », *in* : *Mélanges en l'honneur de Henri Jacquot*, Orléans, p. 559 ss.

Tanquerel Thierry (2004), « Les instruments de mise à disposition du domaine public », *in* : Bellanger / Tanquerel (éd.), *Le domaine public*, Genève, Zurich, Bâle, p. 117 ss.

Tanquerel Thierry (2001), « L'abus de droit en droit public suisse », *in* : Ancel / Aubert / Chappuis (éd.), *L'abus de droit, comparaisons franco-suisses*, Saint-Etienne, p. 173 ss.

Tanquerel Thierry (2001a), « Le contentieux de l'aménagement du territoire », *in* : Hottelier / Foëx (éd.), *L'aménagement du territoire, Planification et enjeux*, Genève, Bâle, Munich, p. 113 ss.

Tanquerel Thierry (2001b), « Les fondements démocratiques de la Constitution », *in* : Thürer / Aubert / Müller (éd.), *Droit constitutionnel suisse*, Zurich, p. 301 ss.

Tanquerel Thierry (2001c), « L'établissement public démocratisé : un modèle pour la collaboration intercantonale ? », *RDAF* 2001 I p. 17 ss.

Tanquerel Thierry (2000), « Les principes généraux de la réforme de la juridiction administrative genevoise », *RDAF* 2000 I p. 475 ss.

Tanquerel Thierry (1988), *La participation de la population à l'aménagement du territoire*, Lausanne.

Thalman Hans Rudolf (2000), *Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz*, Wädenswil, 3e éd.

Thélin Philippe (2004), « La jurisprudence récente en matière de domaine public », *in* : Bellanger / Tanquerel (éd.), *Le domaine public*, Genève, Zurich, Bâle, p. 141 ss.

Töndury Andrea Marcel (2004), *Bundesstaatliche Einheit und Kantonale Demokratie, Die Gewährleistung der Kantonsverfassung nach Art. 51 BV*, Zurich.

Trechsel Alexander (2000), *Feuerwerk Volksrechte, Die Volksabstimmungen in den schweizerischen Kantonen 1970-1996*, Bâle, Genève, Munich.

Trechsel Alexander, Serdült Uwe (1999), *Kaleidoskop Volksrechte, Die Institutionen der direkten Demokratie in den schweizerischen Kantonen (1979-1996)*, Bâle, Genève, Munich.

Tschannen Pierre (2004), *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Berne.

Tschannen Pierre (2002), « Die Formen der Volksinitiative und die Einheit der Form », *ZBl* 2002 p. 2 ss.

Tschannen Pierre (1995), *Stimmrecht und politische Verständigung*, Bâle et Francfort-sur-le-Main.

Tschannen Pierre, Zimmerli Ulrich (2005), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berne, 2e éd.

V

von Arx Nicolas (2002), *Ähnlich aber anders, Die Volksinitiative in Kalifornien und in der Schweiz*, Genève, Bâle, Munich.

Voutat Bernard (2004), « Les droits politiques dans la nouvelle Constitution vaudoise », *in* : Moor (éd.), *La Constitution vaudoise du 14 avril 2003*, Berne, p. 179 ss.

W

Waldmann Bernhard / Hänni Peter (2006), *Stämpflis Handkommentar SHK – Raumplanungsgesetz*, Berne.

Weibel Ernst (1990), *Institutions politiques romandes, les mécanismes institutionnels et politiques des cantons romands et du Jura bernois*, Fribourg.

Wertenschlag Rudolf (1990), « Strukturen und Formen der Volksinitiative », *in* : Lombardi / Wertenschlag, *Formen der Volksinitiative im Bund : heute und morgen*, Bâle et Francfort-sur-le-Main, p. 55 ss.

Widmer Stephan (1989), *Wahl- und Abstimmungsfreiheit*, Zurich.

Wildhaber Luzius (1988), « Commentaire de l'article 118 », *in* : Aubert / Eichenberger / Müller / Rhinow / Schindler (éd.), *Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération Suisse du 29 mai 1874*, Bâle, Genève, Berne.

Wildhaber Luzius (1988a), « Commentaire des articles 121/122 », *in* : Aubert / Eichenberger / Müller / Rhinow / Schindler (éd.), *Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération Suisse du 29 mai 1874*, Bâle, Genève, Berne.

Z

Zaug Aldo (1983), « Die Gemeindeinitiative in Bau- und Planungssachen », *JAB* 1983 p. 317 ss.

Zen-Ruffinen Piermarco (2001), « L'expression fidèle et sûre de la volonté du corps électoral », *in* : Thürer / Aubert / Müller (éd.), *Droit constitutionnel suisse*, Zurich, p. 349 ss.

Zen-Ruffinen Piermarco, Guy-Ecabert Christine (2001*), Aménagement du territoire, construction, expropriation*, Berne.

Zimmermann Robert (1987), *Note à propos de la jurisprudence rendue par le Tribunal administratif et le Conseil d'Etat dans le cadre des votations fédérales et cantonales du 7 décembre 1986*, RDAF 1987 p. 54 ss.

Abréviations

I. Législation

A. Droit fédéral

aCst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874[2511] (en vigueur jusqu'au 31 décembre 1999)
CC	Code civil suisse du 10 décembre 1907, RS 210
CO	Loi fédérale complétant le Code civil suisse (Livre cinquième : Droit des obligations) du 30 mars 1911, RS 220
CP	Code pénal suisse du 21 décembre 1937, RS 311.0
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, RS 101
LAT	Loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979, RS 700
LCPR	Loi fédéral sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre, RS 704
LCR	Loi fédérale sur la circulation routière du 19 décembre 1958, RS 741.01
LDP	Loi fédérale sur les droits politiques du 17 décembre 1976, RS 161.1
LTF	Loi sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005, RS 173.110
OCR	Ordonnance sur les règles de la circulation routière du 13 novembre 1962, RS 741.11
aOJ	Loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (en vigueur jusqu'au 31 janvier 2006)
ORF	Ordonnance sur le registre foncier du 22 février 1910, RS 211.432.1
OSR	Ordonnance sur la signalisation routière du 5 septembre 1979, RS 741.21

[2511] Disponible sur *www.ofj.admin.ch/etc/medialib/data/staat_buerger/gesetzgebung/bundesverfassung.Par.0007.File.tmp/bv-alt-f.pdf* (état du lien Internet au 4 mai 2007).

B. Droit cantonal

aLAC/1954	Loi sur l'administration des communes du 3 juillet 1954, ROLG 1954 p. 141 ss[2512]
Cst/GE	Constitution de la République et canton de Genève du 24 mai 1847, RS/GE A 2 00
LAC	Loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984, RS/GE B 6 05
LaLAT	Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987, RS/GE L 1 30
LaLCPR	Loi d'application de la loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre du 4 décembre 1998, RS/GE L 1 60
LaLCR	Loi d'application de la législation fédérale sur la circulation routière du 18 décembre 1987, RS/GE H 1 05
LCI	Loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988, RS/GE L 5 05
LCP	Loi général sur les contributions publiques, RS/GE D 3 05
LDTR	Loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation du 25 janvier 1996, RS/GE L 5 20
LEDP	Loi sur l'exercice des droits politiques du 15 octobre 1982, RS/GE A 5 05
LEx	Loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique du 10 juin 1933, RS/GE L 7 05
LExt	Loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités du 9 mars 1929, RS/GE L 1 40
LFDP	Loi sur les fondations de droit public du 15 novembre 1958, RS/GE A 2 25
LGAF	Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève du 7 octobre 1993, RS/GE D 1 05

[2512] Voir aussi les modifications dans ROLG 1956 p. 56; ROLG 1963 p. 148; ROLG 1965 p. 66; ROLG 1973 p. 564; ROLG 1974 p. 350; ROLG 1976 p. 301; ROLG 1979 p. 347; ROLG 1981 p. 285; ROLG 1982 p. 525; ROLG 1983 p. 356.

LGrav	Loi sur les gravières et exploitations assimilées du 28 octobre 1999, RS/GE L 3 10
LGL	Loi générale sur le logement et la protection des locataires du 4 décembre 1977, RS/GE I 4 05
LGZD	Loi général sur les zones de développement du 29 juin 1957, RS/GE L 1 35
LIPAD	Loi sur l'information du public et l'accès aux documents du 5 octobre 2001, RS/GE A 2 08
Loi sur la publication et la promulgation	Loi sur la forme, la publication et la promulgation des actes officiels du 8 décembre 1956, RS/GE B 2 05
LOJ	Loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941, RS/GE E 2 05
LPA	Loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985, RS/GE E 5 10
LPMNS	Loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites du 4 juin 1976, RS/GE L 4 05
LRGC	Loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève du 13 septembre 1985, RS/GE A B 1 01
LRoutes	Loi sur les routes du 28 avril 1967, RS/GE L 1 10
RaLAC	Règlement d'application de la loi sur l'administration des communes du 31 octobre 1984, RS/GE B 6 05.01
RaLCI	Règlement d'application de la loi sur les constructions et les installations diverses du 27 février 1978, RS/GE L 5 05.01
RaLCP	Règlement d'application de diverses dispositions de la loi générale sur les contributions publiques du 30 décembre 1952, RS/GE D 3 05.04
RCVP	Règlement concernant la classification des voies publiques, RS/GE L 1 10.03
REDP	Règlement d'application de la loi sur l'exercice des droits politiques, RS/GE A 5 05.01
ReLaLCR	Règlement d'exécution de la loi d'application de la loi d'application de la législation fédérale sur la circulation routière du 30 janvier 1989, RS/GE H 1 05.01
ROAC	Règlement sur l'organisation de l'administration cantonale du 5 décembre 2005, RS/GE B 4 05.10

RTPU	Règlement concernant la tranquillité publique et l'exercice des libertés publiques du 8 août 1956, RS/GE F 3 10.3
RUDP	Règlement concernant l'utilisation du domaine public du 21 décembre 1988, RS/GE L 1 10.12

II. Autres abréviations

AAGV	Aargauisch Gerichts- und Verwaltungsentscheide
ACE	Arrêté du Conseil d'Etat, Genève
ACG	Association des communes genevoises
AGVE	Aargauische Gerichts- und Verwaltungsentscheide
AR GVP	Ausserrhodische Gerichts- und Verwaltungspraxis
ATA	Arrêt du Tribunal administratif, Genève
ATF	Arrêt du Tribunal fédéral (recueil officiel)
BLVGE	Bassellandschaftliche Verwaltungsgerichts-Entscheide
BLZR	Blätter für Zürcherische Rechtsprechung
BO/CE	Bulletin officiel du Conseil national
BO/CN	Bulletin officiel du Conseil des Etats
CE	Conseil d'Etat, Genève
CE/AG	Conseil d'Etat, Argovie
CE/AR	Conseil d'Etat, Appenzell Rhodes-Extérieures
CE/BE	Conseil d'Etat, Berne
CE/BL	Conseil d'Etat, Bâle-Campagne
CE/SZ	Conseil d'Etat, Schwyz
CE/ZG	Conseil d'Etat, Zoug
CE/ZH	Conseil d'Etat, Zurich
CF	Conseil fédéral
CJ	Cour de justice, Genève
consid.	Considérant(s)
DC	Droit de la construction
DEP	Le Droit de l'environnement dans la pratique

DI/AG	Département de l'intérieur, Argovie
EVG-SZ	Entscheid der Gerichts- und Verwaltungsbehörden des Kantons Schwytz
FAO	Feuille d'avis officielle, Genève
FF	Feuille fédérale
éd.	Edition ou éditeur
IN	Initiative
JAAC	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
JAB	Jurisprudence administrative bernoise
JT	Journal des Tribunaux
LC	Législation communale
LeGes	Législation & Evaluation
MCF	Message du Conseil fédéral
MCM/GE	Mémorial du Conseil municipal de la Ville de Genève
MGC	Mémorial du Grand Conseil, Genève
n.	Note(s)
n$^{o(s)}$	Numéro(s)
OFJ	Office fédéral de la justice
p.	Page(s)
PJA	Pratique juridique actuelle
PKG	Die Praxis des Kantonsgerichtes von Graubünden
PL	Projet de loi
PVG	Praxis des Verwaltungsgerichtes des Kantons Graubünden
RDAF	Revue de droit administratif et fiscal
RDS	Revue de droit suisse
RJB	Revue de la société des juristes bernois
RJJ	Revue jurassienne de jurisprudence
RO	Recueil officiel des lois fédérales
ROLG	Recueil authentique des lois et actes du gouvernement de la République et canton de Genève
RS	Recueil systématique du droit fédéral

RS/FR	Recueil systématique du droit fribourgeois
RS/GE	Recueil systématique du droit genevois
RS/SG	Recueil systématique du droit saint gallois
RS/VD	Recueil systématique du droit vaudois
RS/VS	Recueil systématique du droit valaisan
SJ	Semaine judiciaire
SJZ	Revue Suisse de jurisprudence
SOG	Solothurnische Gerichtspraxis
s. (ss)	Suivant(s)
SSJ	Actes de la Société suisse des juristes
StR	Revue fiscale
TA	Tribunal administratif, Genève
TA/BE	Tribunal administratif, Berne
TA/BL	Tribunal administratif, Bâle-Campagne
TA/GR	Tribunal administratif, Grisons
TA/NE	Tribunal administratif, Neuchâtel
TA/SO	Tribunal administratif, Soleure
TA/ZH	Tribunal administratif, Zurich
TCAS	Tribunal cantonal des assurances sociales, Genève
TF	Tribunal fédéral
vol.	Volume
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltung

Annexe

1596. Cette annexe contient deux types d'informations. D'une part, un exposé sommaire de la jurisprudence cantonale et fédérale qui concerne les initiatives genevoises, ainsi que, d'autre part, un tableau récapitulatif des initiatives cantonales et municipales qui ont abouti depuis l'introduction des ces institutions dans le canton. Elle prend en compte, sauf rares exceptions, les événements survenus jusqu'au 25 août 2007.

I. La jurisprudence sur les initiatives genevoises

A. Le Procureur général

1) Ordonnance de classement du 25 février 1980, dans la cause LR 8578/79, non publiée

   La mise en œuvre d'une agence de travail temporaire afin d'employer des travailleurs intérimaires à rechercher, moyennant rétribution, des signatures en faveur d'une initiative tombe sous l'interdiction de rémunérer la personne qui recherche et recueille les signatures (art. 183, let. d, ch. 3 LEDP). Cette disposition interdit le rapport immédiat direct et exclusif entre la recherche des signatures et la rémunération. Les contrevenants ne sont toutefois punissables que s'ils ont agi avec conscience et volonté.

2) Ordonnance de classement du 19 janvier 2001, dans la cause P 555/2001, non publiée

   L'article 183, lettre d, chiffre 3 LEDP a pour but essentiel, sinon unique, d'éviter que l'électeur ne soit entravé dans sa libre volonté par des pratiques propres à obtenir sa signature par une forme de harcèlement. Dans la mesure où cette disposition respecte le principe de la primauté du droit fédéral, elle ne peut être conforme à la garantie des droits politiques que si son application est limitée aux cas où des personnes sont rémunérées en fonction du nombre des signatures recueillies.

B. Le Conseil d'Etat[2513]

1) Arrêté du Conseil d'Etat du 26 mars 1926 dans la cause *demande d'initiative en faveur du maintien des maisons de tolérance*, ROLG 1926 p. 40 (*in extenso*)

   Le droit d'initiative ne peut s'exercer que de deux manières : soit en proposant un projet de loi ou d'arrêté législatif rédigé, soit en demandant au Grand Conseil l'élaboration, l'abrogation ou la modification d'une loi ou d'un arrêté législatif. L'initiative qui demande le « maintien » de mesures spéciales, qui n'existent pas, sort des limites fixées par la loi constitutionnelle et ne doit pas faire l'objet d'un vote populaire

2) Arrêté du Conseil d'Etat du 15 février 1927 dans la cause *initiative populaire relative à la reconstruction de la Gare de Genève*, ROLG 1927 p. 21 (*in extenso*)[2514]

   Le texte proposé par une initiative doit être une prescription matérielle susceptible d'application. Ce n'est pas le cas en l'espèce, car il n'indique nullement ce qui doit advenir de la reconstruction du bâtiment des voyageurs, qui forme cependant l'objet principal de l'initiative. L'initiative est en outre contraire au droit supérieur, car la Confédération est seule compétente en matière de concession de chemin de fer. L'initiative populaire relative à la reconstruction de la Gare de Genève ne doit dès lors pas faire l'objet d'un vote populaire.

3) Arrêté du Conseil d'Etat du 26 décembre 1930 dans la cause *Chamay, Constantin et consorts*, ROLG 1930 p. 434 (*in extenso*)

   Le Conseil d'Etat ne peut ordonner l'ouverture des urnes (recomptage) que si un fait positif est articulé. Admettre qu'un recours qui n'est pas fondé en droit, mais est en fait simplement basé sur la minime différence de voix qui existe entre acceptants et refusant, serait de nature à entraîner une vérification générale des opérations électorales chaque fois que ce même fait se reproduirait, ce qui est manifestement contraire à la loi.

4) Arrêté du Conseil d'Etat du 9 septembre 1958 dans la cause *Parti socialiste genevois*, ROLG 1958 p. 189 (*in extenso*)

   Le Parti socialiste n'a pas informé le Conseil d'Etat avant d'entreprendre la récolte des signatures. Son initiative doit dès lors être déclarée nulle.

2513 Il ne s'agit que des arrêtés du Conseil d'Etat qui tranchent une question de fond ou de procédure. Les nombreux arrêtés qui sont pris au long du parcours d'une initiative (aboutissement de l'initiative ou soumission de l'initiative au corps électoral notamment) ne figurent pas dans la présente annexe, vu leur peu d'intérêt propre.

2514 Pour comprendre l'arrêté, il convient de se rapporter au rapport de la commission législative chargée d'examiner l'initiative populaire relative à la reconstruction de la Gare de Cornavain, MGC 1927 III, annexes, 67, M. Perréard, rapporteur.

5) Arrêté du Conseil d'Etat du 13 février 1985 annulant la délibération du Conseil municipal de la Ville de Genève du 4 décembre 1984, non publié (confirmé par le Tribunal fédéral)

   Le Conseil d'Etat peut (et doit) se fonder sur son devoir de surveillance pour annuler une délibération du Conseil municipal n'invalidant pas une initiative populaire municipale contraire au droit. Les communes genevoises n'ont aucune compétence en matière de réglementation de la circulation routière.

6) Arrêté du Conseil d'Etat du 22 mai 1985 relatif à *l'initiative municipale pour la construction d'un groupe scolaire « Grand Soleil »*, non publié (confirmé par le Tribunal administratif et le Tribunal fédéral)

   L'absence d'approbation du spécimen de liste de signatures, qui doit être demandée avant de procéder à la récolte des signatures, justifie la nullité de l'initiative.

7) Arrêté du Conseil d'Etat du 29 juillet 1998 dans la cause *Comité d'initiative « Sauvons nos parcs » et consorts*, non publié (rés. *in* : SJ 1999 II 273, 290, n^{os} 74 et 75)

   Un recours auprès du Conseil d'Etat est ouvert contre une délibération du Conseil municipal qui statue sur la validité d'une initiative. En matière d'aménagement du territoire communal, une initiative municipale peut porter sur la phase préparatoire d'adoption d'un plan d'utilisation du sol.

8) Arrêté du Conseil d'Etat du 28 juillet 1999 dans la cause *Reusse et consorts*, non publié (rés. *in* : SJ 2000 I 429, 442, n^{o} 58)

   Un recours auprès du Conseil d'Etat est ouvert contre une délibération du Conseil municipal qui statue sur la validité d'une initiative. En matière d'aménagement du territoire, une initiative municipale peut porter sur toutes les compétences du Conseil municipal au sens de l'article 30, alinéa 1, lettres p, q et r LAC.

9) Arrêté du Conseil d'Etat du 15 décembre 1999 dans la cause *John Perret*, non publié

   En matière d'aménagement du territoire, une initiative municipale peut demander au Conseil municipal de solliciter le Grand Conseil afin d'obtenir le déclassement d'un périmètre déterminé.

10) Arrêté du Conseil d'Etat du 26 juillet 2000 dans la cause *Chambre genevoise immobilière et Mark Muller*, non publié (confirmé par le Tribunal fédéral)

    En matière d'aménagement du territoire, une initiative municipale peut porter sur la phase préparatoire de l'adoption d'un plan d'utilisation du sol. Ce dernier ne peut toutefois concerner que les quatre premières zones de construction et ne saurait entraîner une inconstructibilité totale d'une parcelle.

C. Le Tribunal administratif

1) Arrêt du Tribunal administratif du 3 décembre 1986 dans la cause *Fédération des associations de quartiers et d'habitants*, RDAF 1987 48 (extraits)

   La prise de position déposée en Chancellerie par un mouvement dont le nom est en partie le même que celui d'un autre mouvement ne porte pas atteinte au droit de vote des citoyens lorsque les recommandations adressées aux électeurs sont le mêmes et portent sur les mêmes objets.

2) Arrêt du Tribunal administratif du 5 décembre 1986 dans la cause *Comité de soutient au contre-projet « L'énergie, c'est la vie »*, RDAF 1987 51 (extraits)

   La connexité entre un objet soumis à la votation cantonale et le contenu d'une initiative populaire fédérale, qui fait l'objet d'une récolte de signatures devant le bureau de vote, n'est pas un motif suffisant pour conclure à une atteinte illicite à la libre formation de la volonté de l'électeur.

3) Arrêt du Tribunal administratif du 29 octobre 1996 dans la cause A/887/1996-VG, *Kesselring*, non publié (rés. *in*: SJ 1997 437, 450, n° 61, confirmé par le Tribunal fédéral)

   Le droit d'initiative, qui n'a aucun effet anticipé, ne saurait entraîner la suspension d'une procédure d'enlèvement d'une statue située sur le domaine public.

4) Arrêt du Tribunal administratif du 13 octobre 1998 dans la cause *Comité d'initiative « pour un projet communal économique et respectueux de la vie dans nos villages »*, RDAF 1999 I 195 (extraits)

   En raison du vocabulaire utilisé, un « Tous ménages » distribué par les autorités municipales dans une campagne précédent le vote sur une initiative constitue une intervention illégale des autorités.

5) Arrêt du Tribunal administratif du 16 mai 2000 dans les causes A/493/2000-CM, A/509/2000-CM, A/510/2000-CM, *M. G. et consorts*, non publié (ATA/304/2000)

   Avant une votation sur une initiative municipale, les électeurs doivent notamment recevoir d'une commune le texte soumis au vote (art. 53, al. 1 LEDP). La violation de cette règle de procédure est une grave irrégularité de l'opération électorale. Celle-ci doit dès lors être annulée.

6) Arrêt du Tribunal administratif du 9 août 2000 dans la cause A/711/2000-IEA, *E.B.*, non publié (ATA/478/2000)

   La contestation de la régularité de la récolte des signatures relatives à une initiative ne peut pas intervenir avant la publication de l'arrêté du Conseil d'Etat constatant son aboutissement. Auparavant, le recours pour violation de la procédure des opérations électorales n'est pas ouvert.

7) Arrêt du Tribunal administratif du 8 octobre 2002 dans la cause A/429/2002-CM, *Banderet*, non publié (ATA/591/2002)

   Le Tribunal administratif se considère implicitement compétent pour traiter des recours contre une délibération du Conseil municipal qui statue sur la validité d'une initiative populaire. Confirmation de la jurisprudence du Conseil d'Etat admettant la validité d'une initiative municipale qui concerne le préavis à donner à la modification du régime des zones de construction.

8) Arrêt du Tribunal administratif du 11 mars 2003 dans la cause A/216/2002-CM, *Association lancéenne d'urbanisme*, non publié (ATA/126/2003)

   Irrecevabilité, pour défaut d'intérêt actuel, d'un recours interjeté contre une délibération du Conseil municipal qui refuse de donner suite à une initiative municipale acceptée par le corps électoral, dans la mesure où le Conseil administratif a malgré tout transmis au Conseil d'Etat la volonté exprimée par celui-ci.

9) Arrêt du Tribunal administratif du 26 août 2003 dans les causes A/81772002-CE et A/1023/2002-CE, *Société X*, non publié (ATA/618/2003)

   L'initiative municipale ne pouvant porter que sur une proposition non rédigée, la commune peut légèrement s'écarter du texte de l'initiative qui demande l'adoption un plan d'utilisation du sol lorsqu'elle vote sur cet acte. Portée d'un plan d'utilisation du sol.

10) Arrêt du Tribunal administratif du 25 octobre 2005 dans la cause A/1968/2005-CM, *C.*, non publié (ATA/706/2005)

    Le refus d'une commune d'autoriser la tenue d'un stand de récolte de signatures constitue une décision administrative sujette à recours auprès du Tribunal administratif dans un délai de 30 jours. Une telle décision de refus doit être motivée.

11) Arrêt du Tribunal administratif du 12 septembre 2006 dans la cause A/3130/2006-DI, *Chambre genevoise immobilière et consorts*, non publié (ATA/484/2006)

    L'absence de mention sur des affichettes des nom, prénom et adresse d'une personne majeure, de nationalité suisse, domiciliée dans le canton et jouissant des ses droits politiques, qui en assume la responsabilité, de même que l'adresse de l'imprimeur constitue une violation de l'article 31 LEDP. Une telle violation apparaît toutefois inapte à influencer le résultat d'une votation. Le Tribunal administratif a en revanche prononcé une injonction à l'endroit des intimés afin que le matériel diffusé à l'avenir porte les mentions légales exigées, sous la menace de la peine prévue à l'article 292 CP.

D. Le Tribunal fédéral

1) Arrêt du Tribunal fédéral du 12 septembre 1930 dans la cause *Bartholdi-Herzig et consorts*, SJ 1930 625 (*in extenso*)

   En tant qu'il est dirigé contre les dispositions du projet de loi constitutionnelle émané de l'initiative populaire, le recours est irrecevable, car ce projet a été rejeté. L'Assemblée fédérale est en outre seul compétente, à l'exclusion du Tribunal fédéral, pour examiner si une nouvelle disposition d'une constitution cantonale est contraire à la Constitution fédérale. Par ailleurs, en l'absence de disposition expresse garantissant l'intangibilité des communes existantes, rien n'empêche un canton de réunir plusieurs communes en une seule par une réforme de la constitution.

2) Arrêt du Tribunal fédéral du 30 novembre 1942 dans la cause P 632/M, *Louis Piguet*, non publié, partiellement reproduit *in* : MGC 1943 I 168

   La validité d'une initiative demandant au Conseil d'Etat d'intervenir auprès du Conseil fédéral afin que ce dernier lève l'interdiction de la Fédération socialiste suisse est douteuse. Le droit d'initiative semble en effet ne pas pouvoir concerner une compétence du Conseil d'Etat. L'invalidation de signatures au motif que les signataires n'ont pas indiqué leur canton d'origine n'est pas contraire à l'art. 4 aCst. Nonobstant l'absence de tout délai fixé par la loi pour le dépôt des listes d'initiative, on ne saurait permettre aux auteurs de la proposition de continuer indéfiniment à déposer des listes jusqu'à ce que les signatures valables atteignent le nombre exigé par la loi constitutionnelle, forçant ainsi l'autorité à recommencer chaque fois ses opérations. Il y aurait là un abus intolérable du droit d'initiative.

3) Arrêt du Tribunal fédéral du 22 novembre 1950 dans la cause *Fédération des syndicats patronaux et consorts*, ATF 76/1950 I 305 (*in extenso*) = SJ 1951 145 (*in extenso*)[2515]

   L'adoption d'une loi sur l'indemnisation des jours fériés proposée par une initiative populaire viole le principe de la force dérogatoire du droit fédéral (primauté du droit fédéral).

4) Arrêt du Tribunal fédéral du 7 novembre 1956 dans la cause *Dafflon*, MGC 1957 I 96 (*in extenso*)

   La décision d'irrecevabilité d'une initiative prise par le Grand Conseil n'a pas à être soumise au corps électoral. Nonobstant l'absence d'une réglementation cantonale explicite à ce propos, le Grand Conseil peut déclarer une initiative irrecevable et la soustraire à la votation du peuple. Une initiative qui vise à obliger les employeurs, qui occupent des salariés dont l'activité peut être interrompue par les intempéries, à cotiser à une caisse de compensation en vu de fournir de indemnités pour perte de gain viole le principe de la force dérogatoire du droit fédéral (primauté du droit fédéral).

[2515] L'ordonnance du Tribunal fédéral qui accorde l'effet suspensif au recours de droit public est reproduite dans le MGC 1950 I 424.

5) Arrêt du Tribunal fédéral du 20 mai 1959 dans la cause P 127/Di, *Union des Associations patronales genevoises et consorts*, non publié

   La loi cantonale émanant d'une initiative populaire qui accorde à tout employé vingt-et-un jours de vacances consécutifs n'est ni contraire à la force dérogatoire du droit fédéral (primauté du droit fédéral) ni à la liberté du commerce et de l'industrie (liberté économique) ni à l'égalité de traitement.

6) Arrêt du Tribunal fédéral du 14 novembre 1962 dans la cause *Dafflon*, ATF 88/1962 I 248 (*in extenso*) = SJ 1963 201 (*in extenso*) = JT 1963 I 309 (extraits)

   Le Grand Conseil peut déclarer une initiative irrecevable et la soustraire à la votation du peuple. Conditions de l'expropriation. Une initiative cantonale qui vise à accorder à l'Etat un droit de préemption et d'expropriation sur certains terrains en vue de la construction d'habitations à loyer modéré est conforme au droit fédéral et ne doit pas être invalidée.

7) Arrêt du Tribunal fédéral du 1er décembre 1971 dans la cause *Küpfer*, ATF 97/1971 I 893 (extraits) = SJ 1972 401 (extraits)[2516] = JT 1973 I 518 (rés.)

   Le droit d'initiative comprend la double faculté de lancer une initiative et de tout mettre en œuvre pour recueillir les signatures nécessaires à son aboutissement. Le régime de l'autorisation préalable pour la collecte de signature sur la voie publique ne viole ni la liberté d'expression, ni le droit d'initiative. Il n'est toutefois pas admissible d'interdire de façon générale une telle collecte sur la voie publique, car les risques de troubles pour la libre circulation des piétons, pour l'ordre et la tranquillité publics et pour la liberté du citoyen peuvent être atténués ou évités par une mesure moins incisive.

8) Arrêt du Tribunal fédéral du 30 janvier 1974 dans la cause *Comité d'initiative pour l'interdiction de la chasse dans le canton de Genève*, ATF 100/1974 Ia 53 (extraits) = SJ 1974 545 (extraits) = JT 1977 I 95 (rés.)

   Le délai d'un an posé par l'article 65, alinéa 3 Cst/GE pendant lequel le Grand Conseil est tenu de prendre position sur un projet d'initiative rédigée est un délai d'ordre. Un contreprojet peut apporter à l'initiative une correction tant matérielle que formelle. Il ne doit toutefois pas poser une autre question que l'initiative. En revanche, il peut proposer une autre réponse.

9) Arrêt du Tribunal fédéral du 4 octobre 1978 dans la cause *Achterberg* (cause P 263/77), MGC 1979 III 3182 (*in extenso*)

   Une initiative non formulée peut être concrétisée par plusieurs projets de loi.

10) Arrêt du Tribunal fédéral du 28 septembre 1979 dans la cause *Cristin et Parti socialiste genevois*, ATF 105/1979 Ia 362 (extraits) = JT 1981 I 579 (rés.) = MGC 1980 II 1729 (*in extenso*)

    Le Grand Conseil peut – mais ne doit pas – déclarer irrecevable une initiative contraire au droit supérieur. Si le vice ne frappe qu'une partie mineure de l'initiative sans en atteindre son fondement ou sa raison d'être, une déclaration d'irrecevabilité totale est une sanction excessive.

2516 Sur cet arrêt, voir le commentaire de Knapp (1972).

11) Arrêt du Tribunal fédéral du 14 mars 1980 dans la cause *Chevallay*, ATF 106/1980 Ia 389 (extraits)

Suite de l'acceptation d'une initiative populaire. La modification d'une disposition constitutionnelle par une loi ordinaire, en lieu et place d'une loi constitutionnelle, constitue une violation du droit de vote des citoyens (droits politiques).

12) Arrêt du Tribunal fédéral du 7 mai 1982 dans la cause *Hirsch*, ATF 108/1982 Ia 126 (*in extenso*)

Suite de l'adoption d'un contreprojet à une initiative en matière fiscale. La déduction accordée aux couples mariés dont la femme exerce une activité lucrative ne constitue par une violation du principe d'égalité de traitement, mais un avantage qui profite autant au mari qu'à son épouse.

13) Arrêt du Tribunal fédéral du 18 décembre 1984 dans la cause *Hentsch et consorts* (causes P 312/84 et P 422/84), MGC 1986 II 1934 (*in extenso*) = MGC 1986 III 2938 (*in extenso*)

Une initiative rédigée peut contenir des dispositions-programmes, car le droit genevois ne contient aucune définition de la loi. L'unité de genre n'interdit des dispositions constitutionnelles de nature législative qui si le droit cantonal impose une limite inférieure à la constitution. L'unité de la matière est un principe de droit fédéral qui permet aux électeurs de n'être appelé à répondre qu'à une question à la fois. Les deux parties de l'initiative n'ayant pas un lien suffisant, l'unité de la matière est violée. Une scission de l'initiative pourrait cependant être envisagée. Le choix de la sanction appartient toutefois au Grand Conseil.

14) Arrêt du Tribunal fédéral du 18 décembre 1984 dans la cause *Chambre du commerce et d'industrie de Genève* (cause P 313/84), MGC 1986 II 1970 (*in extenso*)

Un recours de droit public au sens de l'article 84, alinéa 1, lettre a aOJ (recours pour violation des droits constitutionnels) contre la décision de soumettre une initiative au vote du peuple est irrecevable, car le droit genevois ne contient aucune obligation de contrôler la validité d'une initiative au droit supérieur.

15) Arrêt du Tribunal fédéral du 20 novembre 1985 dans la cause P 191/85, *Ville de Genève*, non publié

Une commune peut saisir le Tribunal fédéral d'un recours pour violation de son autonomie contre un arrêté du Conseil d'Etat qui annule sa décision prise sur l'entrée en matière d'une initiative municipale. En l'absence d'une règle cantonale en la matière, une initiative municipale peut être déclarée irrecevable par l'autorité communale ou par l'autorité cantonale de surveillance. Les communes genevoises n'ont aucune compétence en matière de restriction de la circulation automobile au sens de l'article 3, alinéa 3 LCR.

16) Arrêt du Tribunal fédéral du 9 décembre 1986 dans la cause P 356/86, *Marc Geneux et Françoise Belanger-Rebmann*, non publié

La règle disposant que les listes de signatures d'une initiative et d'un référendum doivent être approuvées par le service des votations et élections ne doit pas être

privée de toute sanction. L'admissibilité de la sanction de la nullité, prévue par la loi, peut rester ouverte car les listes de signatures contiennent une irrégularité et une ambiguïté susceptibles de fausser l'exercice de la volonté populaire. La nullité des procédures de référendum et d'initiative est dès lors justifiée.

17) Arrêt du Tribunal fédéral du 16 décembre 1986 dans les causes *Fédération des associations de quartiers et d'habitants, dame Cousin, dame Carrard et consorts*, ATF 112/1986 Ia 382 (extraits) = SJ 1988 17 (extraits) = JT 1988 I 274 (rés.)

Validité d'une initiative populaire visant à inscrire dans la Constitution cantonale le droit au logement. Les mesures concrètes proposées, soit le gel du prix des terrains et la remise obligatoire sur le marché des logements vides revêtent un caractère de généralité qui les rendent incompatibles avec le droit fédéral. Ces mesures formant la partie essentielle de l'initiative, la sanction d'irrecevabilité n'est pas excessive.

18) Arrêt du Tribunal fédéral du 16 décembre 1986 dans la cause *Rassemblement en faveur d'une politique sociale du logement, Christian Ferrazino et Josyanne Bresson*, SJ 1988 625 (*in extenso*)

Si le texte d'une initiative non formulée, acceptée par le peuple, propose des moyens précis pour atteindre un but déterminé, l'autorité législative est matériellement liée par ces propositions à moins qu'elles ne soient contraires à l'ordre juridique supérieur. Toutefois, même en l'absence d'une disposition cantonale expresse, l'autorité compétente peut déclarer irrecevable une initiative contraire à une norme de rang supérieur et refuser de la soumettre au vote populaire. Au lieu de refuser de légiférer, elle peut dans cette hypothèse s'écarter du mandat qui lui est confié par le peuple, dans l'initiative non formulée qui a été acceptée, afin de rester dans les limites de la légalité. Un contrôle permanent des loyers, interdisant toute adaptation des fonds propres à l'évolution du coût de la vie, lorsque l'immeuble a bénéficié, dans le passé, d'une aide des pouvoirs publics, est contraire au droit fédéral.

19) Arrêt du Tribunal fédéral du 16 décembre 1986 dans la cause P 335/85, *A. et consorts*, non publié

Les deux premières mesures d'une initiative, qui prévoit l'obligation d'annoncer les vacances des locaux d'habitation à l'Etat et de les remettre en location dans un délai de deux mois, l'institution d'un droit de location d'office par l'Etat et d'un droit de prélocation par l'Etat aux fins de sous-location à des tiers, avec limitation du prix des loyers, l'institution d'une conciliation obligatoire devant le président du département des travaux publics lorsque, en cas d'occupation illicite des locaux d'habitation, le Procureur est saisi d'une demande d'évacuation, sont contraires au droit fédéral. La dernière mesure étant relativement secondaire par rapport aux demandes contenues dans le texte, il se justifie d'invalider totalement l'initiative.

20) Arrêt du Tribunal fédéral du 1er avril 1987 dans la cause *Armengol et consorts*, ATF 113/1987 Ia 126 (extraits) = SJ 1987 481 (extraits)

Suite d'une initiative destinée à compléter la loi sur les démolitions, transformations et rénovations. Conditions auxquelles une loi, qui soumet à autorisation la vente d'appartements dont le marché locatif est affecté par la pénurie, est compatible avec la garantie de la propriété et la liberté économique.

21) Arrêt du Tribunal fédéral du 22 juin 1988 dans la cause *Madeleine Rouiller et consorts*, ATF 114/1988 Ia 267 (extraits) = SJ 1989 436 (extraits) = JT 1990 I 126 (rés.)

Lorsque le droit cantonal ne prévoit pas de contrôle obligatoire des initiatives populaires au regard du droit supérieur, l'électeur n'a pas le droit d'exiger qu'une initiative soit soustraite à la votation populaire au motif que son contenu est contraire au droit.

22) Arrêt du Tribunal fédéral du 26 octobre 1988 dans la cause *X.*, ATF 114/1988 Ia 350 (extraits) = SJ 1989 425 (extraits)

Suite d'une initiative non formulée concrétisée par le Grand Conseil et acceptée par le corps électoral. Liberté personnelle, consentement à l'acte médical et relations entre patients et médecins.

23) Arrêt du Tribunal fédéral du 29 mai 1989 dans la cause *A.D.A.R., Association pour la défense et l'aménagement de la rade de Genève et consorts* (causes 1P.222/1988 et 1P.482/1988), MGC 1996 I 804 (*in extenso*)

Si aucune règle particulière ne s'y oppose, une initiative populaire peut demander l'ouverture d'un crédit. Le Grand Conseil est compétent pour se prononcer sur les dépenses (art. 80 Cst/GE). Dans ce domaine, l'initiative n'est nullement réservée au Conseil d'Etat ; au contraire, le parlement peut dépasser la somme totale des dépenses prévues au budget proposé par le gouvernement, pour autant qu'il prévoie la couverture financière de ce dépassement (art. 81 Cst/GE). Il peut aussi, sous la même condition, adopter des lois qui impliquent des dépenses nouvelles, même si ces lois ne sont pas proposées par le Conseil d'Etat (art. 97, al. 1 Cst/GE).

24) Arrêt du Tribunal fédéral du 7 juin 1989 dans la cause *Comité d'initiative « soins à domicile », S., G. et T.*, ATF 115/1989 Ia 148 (extraits) = SJ 1989 493 (extraits) = JT 1991 I 25 (rés.) = MGC 1989 V 6939 (*in extenso*) = MGC 1991 III 3091 (*in extenso*)

Le droit genevois ne pose aucune exigence particulière quant au contenu possible d'une initiative non formulée. Les initiants peuvent donc exprimer leurs postulats d'une manière relativement précise. Le législateur qui entre en matière sur une telle initiative est tenu d'adopter des règles équivalentes par leur contenu à celles dont les initiants requièrent l'adoption.

25) Arrêt du Tribunal fédéral du 20 décembre 1990 dans la cause *Chambre genevoise immobilière*, ATF 116/1990 Ia 401 (extraits) = SJ 1991 481 (extraits)

Suite d'une initiative populaire destinée à restreindre les possibilités de transformer les maisons d'habitation. Primauté du droit fédéral, garantie de la propriété et liberté économique.

26) Arrêt du Tribunal fédéral du 11 janvier 1991 dans les causes 1P.227/1990, 1P.497/1990 et 1P.501/1990, *Ventouras et consorts*, non publié

Une étude d'aménagement au sens de l'article 36, alinéa 1, lettre d LAC n'est pas une mesure de planification clairement définie par la législation cantonale. Une initiative municipale peut viser l'adoption d'un plan d'utilisation du sol, qui n'exige pas une surface minimale.

27) Arrêt du Tribunal fédéral du 1er mars 1993 dans la cause 1P.9/1992, *Ville de Genève*, non publié

L'approbation par le Conseil d'Etat d'un plan d'utilisation du sol, adopté par le corps électoral suite à une initiative municipale, ne peut pas être différée jusqu'à droit connu sur des recours dirigés contre des autorisations de construire délivrées dans le périmètre concerné sans violer l'autonomie communale.

28) Arrêt du Tribunal fédéral du 12 octobre 1993 dans la cause 1P.173/1993, *Martin et Bouchard*, non publié

Les citoyens ont le droit à ce que l'autorité compétente examine une initiative dans un délai raisonnable. Le délai d'un an fixé à l'article 65, alinéa 3 Cst/GE n'est toutefois qu'un délai d'ordre sans effet péremptoire. L'examen de l'initiative en cause a certes duré un an, délai qui peut paraître long, mais il y lieu de tenir compte de la surcharge de la commission des finances, de la complexité de la matière et du temps consacré à l'étude de propositions parlementaires servant de base à un contreprojet.

29) Arrêt du Tribunal fédéral du 17 novembre 1993 dans la cause *Chambre genevoise immobilière et consorts*, ATF 119/1993 Ia 438

Suite d'une initiative populaire destinée à autoriser l'expropriation de logements laissés vides. Une telle règle est conforme au droit fédéral car il existe un intérêt public suffisamment important afin de prononcer une expropriation.

30) Arrêt du Tribunal fédéral du 8 février 1995 dans les causes 1P.535/1994 et 1P.5/1995, *S. et consorts*, non publié

Le délai d'un an à compter du vote d'entrée en matière, posé par l'article 68D, alinéa 2 Cst/GE, pendant lequel le projet de délibération doit être soumis au vote populaire est un délai d'ordre sans effet péremptoire. Il n'existe aucune obligation pour le Conseil d'Etat de soumettre en même temps au corps électoral une initiative municipale et une initiative cantonale qui portent sur le même sujet.

31) Arrêt du Tribunal fédéral du 22 mars 1995 dans la cause *Alliance de gauche et consorts*, ATF 121/1995 I 252 (extraits) = SJ 1996 109 (extraits) = JT 1997 I 82 (extraits)

Le gouvernement d'un canton a le droit d'intervenir dans le débat politique en dehors des périodes qui précédent les votations cantonales. C'est seulement à l'approche d'une décision populaire qu'il doit, en principe, s'abstenir de toute influence sur le corps électoral. Suite à une initiative populaire non formulée, le projet d'une nouvelle traversée routière de la rade devra encore être établi et soumis à la votation populaire. La votation se présentant comme une issue encore lointaine, la campagne de presse n'exerce aucune influence directe sur le résultat et ne porte donc pas atteinte au droit de vote.

32) Arrêt du Tribunal fédéral du 12 mars 1997 dans la cause *Charles Beer et consorts*, ATF 123/1997 I 63 (extraits) = SJ 1997 481 (extraits) = RDAF 1998 I 433 (rés.) = JT 1999 I 533 (rés.)

En l'absence de disposition spécifique du droit cantonal, les initiants ne peuvent pas, en vertu de l'art. 4 aCst., exiger du Grand Conseil qu'il leur donne l'occasion de s'expliquer avant de déclarer une initiative irrecevable. Le principe de l'unité de la matière postule que la question à laquelle les électeurs doivent répondre lors d'une votation ne porte que sur un seul objet ou, tout au moins, sur des objets étroitement interdépendant, réunis entre eux par un lien réel et objectif. En cas de non respect de l'unité de la matière, le droit cantonal peut prévoir une scission de l'initiative. Le texte présenté contenant une multitude de propositions hétéroclites en matière économique et sociale, l'invalidation totale de l'initiative est justifiée. Une telle initiative représente un abus du droit d'initiative populaire.

33) Arrêt du Tribunal fédéral du 24 mars 1997 dans la cause 1P.679/1996, *Kesselring et Comité d'initiative pour la sculpture « Le Bisou de 7 tonnes »*, non publié

Faute de disposer de la personnalité juridique, un comité d'initiative n'a pas la capacité d'être partie à la procédure devant le Tribunal fédéral. Il n'y a pas lieu de considérer que ses membres, dont le nom est mentionné sur l'acte de recours, entendent recourir à titre individuel. Confirmation de l'ordre d'enlèvement d'une statue située sur le domaine public.

34) Arrêt du Tribunal fédéral du 12 février 1998 dans la cause 1P.466/1997, *Comité d'initiative « Genève, République de Paix » et consorts*, non publié[2517]

Le communiqué sur l'invalidation de l'initiative publié dans la Feuille d'Avis officielle, qui ne comporte aucune motivation, est un pratique genevoise bien établie. Elle ne prêt pas, en elle-même, à critique, pour autant que les débats publiés dans le Mémorial du Grand Conseil apportent les éclaircissements nécessaires sur la motivation de la décision. La prise de position de l'autorité intimée peut éventuellement pallier à cette motivation. Le Conseil d'Etat peut répondre à un recours contre l'invalidation d'une initiative uniquement s'il en a été chargé par le Grand Conseil.

2517 Cet arrêt est partiellement résumé par DE VRIES REILINGH (2000) p. 1134-1135.

35) Arrêt du Tribunal fédéral du 21 avril 1999 dans la cause *G.*, ATF 125/1999 I 227 (extraits) = RDAF 2000 I 565 (rés. avec note Tanquerel) = MGC 1999 VII 6969 (*in extenso*)[2518]

L'unité de la matière est une notion relative, dont les exigences doivent être appréciées en fonction des circonstances concrètes. Elle fait défaut lorsque il n'y a pas de rapport suffisamment étroit entre les différentes propositions que l'initiative contient, ou lorsque les différentes clauses de l'initiative sont réunies de manière artificielle ou subjective. Un ensemble de moyens pour atteindre un but fixé par l'initiative est par contre admissible. Des réserves du genre « dans la limite du droit fédéral » ou « dans le cadre de leurs attributions » ne sauraient à elles seules garantir le respect du droit supérieur. Interprétée restrictivement, la disposition de l'initiative qui prévoit une intervention du canton auprès d'institutions internationales, ne porte pas atteinte aux compétences de la Confédération dans le domaine des affaires étrangères. L'encouragement du canton à la réduction des dépenses militaires, à la restitution à des usages civils des terrains affectés à l'armée, à la conversion civile des activités économiques en relation avec le domaine militaire et à l'accueil des victimes de la violence ne viole pas le droit fédéral. La promotion du service civile est également admissible. En revanche, le canton ne pourrait valablement renoncer à faire appel à la troupe pour assurer le service d'ordre sur son territoire, ou la sécurité des conférences internationales.

36) Arrêt du Tribunal fédéral du 26 janvier 2001 dans la cause *Roald Quaglia et consorts*, SJ 2001 I 237 (extraits) = DC 2001/3 126 (rés.) = MGC 2001 VII 6590 (*in extenso*)

Une réserve générale en faveur du droit fédéral ne suffit pas à « immuniser » une initiative populaire de toute incompatibilité avec le droit supérieur. Les dispositions litigieuses de l'initiative visent à imposer des mesures de substitution ou d'accompagnement en cas de réduction du trafic automobile privé. Elles ne sont pas compatibles avec le droit fédéral, car elles sont de nature à empêcher les mesures de réduction ou de canalisation du trafic imposées par le droit fédéral de l'environnement.

37) Arrêt du Tribunal fédéral du 29 janvier 2001 dans la cause *Comité d'initiative « Sauvons nos parcs », Rémy Pagani et Germaine Kindler*, SJ 2001 I 253 (*in extenso*) = DC 2001/3 126 (rés.)

Les plans d'utilisation du sol sont assimilés à une étude d'aménagement au sens de l'article 36 LAC et peuvent faire l'objet d'une initiative municipale. Ces plans ne peuvent régir que les terrains situés dans les quatre premières zones de constructions et leur zone de développement. Ils ne peuvent toutefois pas viser l'introduction d'un régime d'interdiction de construire.

[2518] Voir aussi à ce propos de Vries Reilingh (2000) p. 1135 ss.

38) Arrêt du Tribunal fédéral du 17 avril 2002 dans la cause *Michel Rossetti*, ATF 128/2002 I 190 (*in extenso*) = SJ 2003 I 17 (*in extenso*) = RDAF 2003 I 365 (rés. avec note Tanquerel) = DC 2003/1 20 (rés. avec note Zufferey)

Lorsque le droit cantonal charge l'autorité compétente de vérifier d'office la conformité des initiatives au droit supérieur, le citoyen dispose d'une prétention à ce que ce contrôle obligatoire soit effectué correctement et que le corps électoral soit dispensé de se prononcer sur des dispositions qui paraissent d'emblée contraire au droit fédéral. La modification d'un plan d'affectation moins d'un an après son adoption viole le principe de la stabilité des plans. Par ailleurs, l'initiative est inexécutable en tant qu'elle remet en cause des travaux en voie d'achèvement.

39) Arrêt du Tribunal fédéral du 25 septembre 2003 dans la cause *Comité d'initiative 119, Marie-Paule Blanchard-Queloz, René Ecuyer et Pierre Vanek*, ATF 129/2003 I 381 (extraits) = SJ 2004 I 56 (extraits) = PJA 2004 319 (rés. avec commentaires Hottelier) = RDAF 2004 I 583 (rés.) = JT 2005 I 244 (rés.)

En cas de violation flagrante du principe de l'unité de la matière, la scission d'une initiative populaire ne peut pas être exigée, même lorsqu'elle est prévue par le droit cantonal.

40) Arrêt du Tribunal fédéral du 26 mai 2004 dans la cause *ASLOCA, Association genevoise de défense des locataires et consorts*, ATF 130/2004 I 185 (extraits) = SJ 2005 I 81 (extraits) = RDAF 2005 I 451 (rés.)

L'initiative qui tend, notamment, à inscrire dans la Constitution cantonale des dispositions figurant dans diverses lois ne viole pas l'exigence de l'unité du genre. Elle viole en revanche le principe de l'unité de la matière, compte tenu de la diversité des buts poursuivis. Si la longueur et la complexité du texte proposé s'opposent à une scission, la partie de l'initiative qui prévoit le référendum obligatoire pour la modification des lois de protection des locataires constitue l'essentiel de la démarche des initiants et peut ainsi être soumise au peuple.

41) Arrêt du Tribunal fédéral du 17 novembre 2004 dans la cause 1P.633/2004, *ASLOCA, Association genevoise de défense des locataires et consorts*, non publié

Demande d'interprétation de l'arrêt du 26 mai 2004. La demande qui tend à inclure certaines précisions dans ce premier arrêt est irrecevable. Pour le surplus, dans la mesure où elle tend à compléter le dispositif de l'arrêt elle est mal fondée, car la mention demandée figure déjà dans les considérants.

42) Arrêt du Tribunal fédéral du 18 octobre 2006 dans la cause *Gilles-André Monney et consorts*, ATF 132/2006 I 282 (extraits) = SJ 2007 I 201 (extraits)

La scission de l'initiative pose un problème rédactionnel, mais n'affecte pas sa validité. L'instauration d'un monopole de droit en faveur des Services Industriels, pour la distribution d'électricité, n'est pas manifestement contraire au droit supérieur.

43) Arrêt du Tribunal fédéral du 28 février 2007 dans la cause 1P.451/2006, *Coopérative Rhino et consorts*, non publié = PJA 2007/7 902 (rés. et commentaire Hangartner)

Une initiative réclamant l'expropriation d'immeubles, au bénéfice de la Ville de Genève, viole le principe de la spéaration des pouvoirs et doit être invalidée.

44) Arrêt du Tribunal fédéral du 28 mars 2007 dans la cause, *Ivan Slatkine et consorts*, ATF 133/2007 I 110 (extraits)

L'art. 66, al. 3 Cst/GE autorise le Grand Conseil à supprimer une partie du texte de l'initiative afin de rendre le reste conforme au droit supérieur. Il est indifférent que la partie retranchée de l'initiative puisse être considérée comme conforme au droit fédéral. En l'occurrence l'ablation d'une douzaine de mots et l'adaptation de la ponctuation n'est pas une invalidation partielle, mais une retouche rédactionnelle destinée à tenir compte des réserves d'interprétation manifestée par le Grand Conseil. L'interdiction générale de fume dans les lieux publics doit être assortie d'exceptions pour être conforme au principe de la proportionnalité. Ces exceptions devront faire l'objet d'une loi d'application.

45) Arrêt du Tribunal fédéral du 22 mai 2007 dans la cause 1P.454/2006, *ASLOCA et consorts*

Le droit d'initiative n'implique aucun effet suspensif. Des dispositions transitoires d'une initiative ne peuvent impliquer une obligation d'utiliser des fonds en instaurant un effet anticipé à cette obligation. Invalidation partielle d'une initiative au motif que les fonds qu'elle entend attribuer à une cause ont déjà été employés (impossibilité de l'initiative). Validation partielle de l'initiative, amputée de ses dispositions transitoires.

46) Arrêt du Tribunal fédéral du 4 septembre 2007 dans la cause 1P.52/2007, *Alliance de gauche et consorts*

Violation de l'unité de la matière, invalidation totale ; principe de clarté en droits politiques ; inexécutabilité d'une initiative (IN 136).

47) Arrêt du Tribunal fédéral du 19 septembre 2007 dans la cause 1P.387/2006, *Yves Jeanmairet*

Admissibilité d'une initiative non formulée en matière d'aménagement du territoire (IN 128).

II. Les initiatives cantonales qui ont abouti depuis 1891 [2519]

N°	Lancement de l'initiative	Promoteurs de l'initiative	Titre/forme	Résultat
1.	1895	Association abolitionniste	L'initiative relative à un projet de loi concernant la répression du proxénétisme et la garantie de la liberté individuelle *(législative et constitutionnelle formulée)*	Refusée par les électeurs le 22 mars 1896
2.	1897	Parti socialiste	L'initiative pour la suppression du budget des cultes et la création d'une Caisse générale de retraite pour la vieillesse *(constitutionnelle formulée)*	Refusée par les électeurs le 19 décembre 1897
3.	1900	Parti socialiste	L'initiative relative à un projet de loi constitutionnelle sur les incompatibilités *(constitutionnelle formulée)*	Acceptée par les électeurs le 31 mars 1901
4.	1904	Parti socialiste	L'initiative relative à l'élection des juges par le peuple *(constitutionnelle formulée)*	Rejet de l'initiative, mais le contreprojet a été accepté le 27 novembre 1904
5.	1907	Parti socialiste	L'initiative concernant le monopole des avocats *(constitutionnelle formulée)*	Refusée par les électeurs les 11 et 12 avril 1908
6.	1907	Parti socialiste	L'initiative relative à un projet de loi constitutionnelle d'assurance mutuelle obligatoire *(constitutionnelle formulée)*	Refusée par les électeurs les 11 et 12 avril 1908
7.	1920	Parti socialiste	L'initiative pour la création d'un office cantonal du logement *(législative formulée)*	Refusée, ainsi que son contreprojet, par les électeurs le 21 juin 1921

[2519] Ces informations découlent notamment du dépouillement du ROLG et du MGC. S'agissant des promoteurs de l'initiative, ils sont souvent mentionnés dans les débats devant le Grand Conseil. Lorsque cela ne fut pas le cas, où lorsque cela ne fut pas clair, nous avons consulté les principaux quotidiens genevois, à savoir notamment « La Tribune de Genève », le « Journal de Genève » ainsi que « Le Courrier ». Voir également Giraux (1993) p. 663 ss.

N°	Lancement de l'initiative	Promoteurs de l'initiative	Titre/forme	Résultat
8.	1920	Comité d'initiative pour le suffrage féminin (apolitique)	L'initiative en faveur du suffrage féminin *(constitutionnelle formulée)*	Refusée par les électeurs le 18 octobre 1921
9.	1925	Comité *ad hoc*	L'initiative en faveur des maisons de tolérance *(constitutionnelle formulée)*	Invalidée par le Grand Conseil et le Conseil d'Etat en 1926
10.	1925	Comité *ad hoc* (dentistes intéressés)	L'initiative sur l'exercice de l'art dentaire *(législative formulée)*	Refusée par les électeurs les 10 et 11 avril 1926
11.	1926	Parti socialiste	L'initiative pour une modification de la loi sur les contributions publiques du 24 décembre 1924 *(non formulée)*	Acceptée par les électeurs les 13 et 14 août 1927
12.	1926	Parti socialiste	L'initiative en faveur de la publicité des rôles de l'impôt *(législative formulée)*	Refusée, ainsi que son contreprojet, par les électeurs les 13 et 14 août 1927
13.	1926	Association genevoise pour le développement des voies de communication et la sauvegarde de l'urbanisme	L'initiative relative à la reconstruction de la Gare Cornavin[2520] *(législative formulée)*	Invalidée par le Grand Conseil et le Conseil d'Etat en 1927
14.	1928	Parti socialiste	L'initiative en faveur de la création d'un service cantonal de construction de logements *(législative formulée)*	Refusée par les électeurs 11 et 12 mai 1929, mais le contreprojet a été accepté
15.	1929	Parti socialiste	L'initiative proposant au Grand Conseil une loi constitutionnelle pour la fusion des communes suburbaines *(constitutionnelle formulée)*	Refusée par les électeurs les 17 et 18 mai 1930, mais le contreprojet a été accepté. Sa conformité au droit supérieur a été confirmée par le Tribunal fédéral (12.09.1930)

2520 A noter que sur certaines affiches appelant à la récolte des signatures que nous avons consultées, cette initiative est parfois dénommée: «initiative contre le barrage de la rue du Mont-Blanc par les CFF».

N°	Lancement de l'initiative	Promoteurs de l'initiative	Titre/forme	Résultat
16.	1929	Comité *ad hoc* soutenu par l'Union nationale	L'initiative proposant une loi constitutionnelle supprimant l'inventaire après décès et les droits de succession en ligne directe *(constitutionnelle formulée)*	Refusée par les électeurs les 13 et 14 décembre 1930 (avec un écart de 19 voix)
17.	1931	Comité *ad hoc*	L'initiative proposant au Grand Conseil une loi constitutionnelle supprimant l'inventaire après décès et les droits de succession pour les parents en ligne directe ainsi que pour les époux avec ou sans enfants *(constitutionnelle formulée)*	Refusée par les électeurs les 22 et 23 octobre1932
18.	1932	Parti socialiste	L'initiative proposant au Grand Conseil un projet de loi constitutionnelle sur le minimum d'existence franc d'impôt *(constitutionnelle formulée)*	Refusée par les électeurs les 22 et 23 octobre 1932
19.	1933	Parti communiste	L'initiative proposant au Grand Conseil un projet de loi constitutionnelle assurant la charge des indemnités à payer aux victimes et aux survivants des victimes des événements du 9 novembre 1932 *(constitutionnelle formulée)*	Refusée par les électeurs les 17 et 18 novembre 1934, mais le contreprojet a été accepté
20.	1934	Parti socialiste	L'initiative pour le rétablissement de l'équilibre des finances cantonales *(législative formulée)*	Refusée par les électeurs les 17 et 18 novembre 1934
21.	1934	Comité *ad hoc*	L'initiative pour l'abrogation de la loi du 12 mai 1934 instituant le 1er juin jour férié *(législative formulée)*	Acceptée par les électeurs les 17 et 18 novembre 1934
22.	1934	Parti communiste	L'initiative pour une modification de la loi générale sur les contributions publiques *(constitutionnelle formulée)*	Refusée par les électeurs le 24 février 1935

N°	Lancement de l'initiative	Promoteurs de l'initiative	Titre/forme	Résultat
23.	1934	Union nationale	L'initiative pour le redressement des finances du canton *(constitutionnelle formulée)*	Refusée par les électeurs les 12 et 13 juin 1937
24.	1934	Parti démocratique	L'initiative pour le renouvellement du Conseil d'Etat *(constitutionnelle formulée)*	Refusée par les électeurs les 4 et 5 avril 1936
25.	1934	Ligue des citoyens genevois	L'initiative contre le cumul des emplois dans les familles de fonctionnaires *(constitutionnelle formulée)*	Refusée par les électeurs les 12 et 13 juin 1937. Le Grand Conseil avait toutefois adopté un contre-projet indirect
26.	1935	Groupe « Hors partis » (apolitique)	L'initiative (verte) pour la limitation des dépenses de l'Etat *(constitutionnelles formulée)*	Refusée par les électeurs les 12 et 13 juin 1937, mais le contreprojet a été accepté
27.	1938	Comité *ad hoc* (apolitique)	L'initiative pour le droit de vote des femmes *(constitutionnelle formulée)*	Refusée par les électeurs les 30 novembre et 1er décembre 1940
28.	1941	Milieux proches de la fédération socialiste suisse[2521]	L'initiative pour un projet de loi portant réintégration du Parti socialiste genevois dans ses droits politiques et levée de l'interdiction du journal « Le Travail » (*législative formulée*)	821 signatures déclarées nulles par le Conseil d'Etat. Rejet du recours déposé au Tribunal fédéral contre ces invalidations et contre l'interdiction de compléter le nombre signatures (30.11.1942)
29.	1943	Alliance des indépendants	L'initiative proposant au Grand Conseil un projet d'arrêté législatif demandant au Conseil fédéral l'autorisation générale d'ouvrir ou d'agrandir des succursales de coopératives sur le territoire du canton de Genève *(législative formulée)*	Refusée par les électeurs les 28 et 29 octobre 1944

2521 La fédération socialiste suisse ne pouvait plus lancer elle-même cette initiative, car elle avait été dissoute. Voir l'Arrêté du Conseil fédéral concernant la dissolution de la fédération socialiste suisse du 27 mai 1941 (RO 1941 p. 696) qui se base sur l'Arrêté du Conseil fédéral du 26 novembre 1940 concernant la dissolution du parti communiste suisse (RO 1940 p. 1931). Pour son exécution à Genève, voir ROLG 1941 p. 76. A relever que, curieusement, aucun document concernant cette initiative n'a été publié dans le MGC, le ROLG ou les ATF.

N°	Lancement de l'initiative	Promoteurs de l'initiative	Titre/forme	Résultat
30.	1945	Parti du travail	L'initiative pour l'octroi du droit de vote aux femmes *(constitutionnelle formulée)*	Refusée par les électeurs les 28 et 29 septembre 1946
31.	1946	Divers droguistes	L'initiative concernant la modification des articles 30 et 31 de la loi sur l'exercice des professions médicales et auxiliaires (initiative des droguistes) *(législative formulée)*	Retirée suite à l'adoption d'une modification de la loi allant dans le sens de l'initiative
32.	1946	Divers chiropraticiens	L'initiative pour la reconnaissance légale de la chiropratique dans le canton de Genève et le droit pour chacun de se faire traiter par un chiropraticien *(législative formulée)*	Acceptée par les électeurs les 17 et 18 mai 1947, tout comme le contreprojet. Le contreprojet ayant obtenu plus de voix que l'initiative, c'est le premier qui a été considéré comme adopté
33.	1946	Parti du travail et parti socialiste	L'initiative proposant l'institution d'une Banque cantonale de Genève *(constitutionnelle formulée)*	Refusée par les électeurs les 13 et 14 mars 1948
34.	1947	Parti du travail	L'initiative pour la diminution des impôts *(législative formulée)*	Refusée par les électeurs les 13 et 14 mars 1934, mais le contreprojet a été accepté
35.	1948	Parti du travail	L'initiative pour le paiement des jours fériés *(législative formulée)*	Acceptée par les électeurs les 10 et 11 décembre 1949. La loi a ensuite été invalidée par le Tribunal fédéral (22.11.1950)
36.	1952	AVIVO (association de retraités)	L'initiative améliorant l'aide cantonale à la vieillesse, aux veuves et aux orphelins *(législative formulée)*	Refusée par les électeurs le 28 juin 1953, mais le contreprojet a été accepté
37.	1952	Parti du travail	L'initiative prohibant l'établissement de tout institut de physique nucléaire dans le canton de Genève *(législative formulée)*	Refusée par les électeurs le 28 juin 1953
38.	1954	Parti du travail	L'initiative pour la baisse des impôts *(législative formulée)*	Refusée par les électeurs les 2 et 4 décembre 1955 (contreprojet indirect adopté par le Grand Conseil)

N°	Lancement de l'initiative	Promoteurs de l'initiative	Titre/forme	Résultat
39.	1955	Parti du travail	L'initiative pour le paiement des intempéries *(législative formulée)*	Invalidée par le Grand Conseil. Invalidation confirmée par le Tribunal fédéral (7.11.1956)
40.	1956	Réveil civique	L'initiative en vue de conserver au Molard son originalité historique et d'en faire, pour l'agrément et la tranquillité des citoyens, une place fermée à la circulation *(non formulée)*	Invalidée par le Grand Conseil
41.	1957	Parti progressiste (appuyé par les partis de gauche)	L'initiative pour les trois semaines de vacances payées pour tous *(législative formulée)*	Acceptée par les électeurs les 5 et 6 juillets 1958. La validité de la loi émanant de l'initiative a été confirmée par le Tribunal fédéral (20.05.1959)
42.	1958	Parti socialiste	L'initiative déclarant le 1er mai jour férié	Déclarée nulle par le Conseil d'Etat pour vice de forme lors de la récolte des signatures
43.	1958	Parti libéral	L'initiative en faveur de l'incompatibilité du mandat de Conseiller municipal de la Ville de Genève avec toute fonction ou emploi auquel est attribué un traitement permanent de la Ville *(législative formulée)*	Refusée par les électeurs le 4 décembre 1960
44.	1960	Parti du travail	L'initiative pour la construction de logements à loyer modéré, dont 3000 au moins immédiatement *(législative formulée)*	Invalidée par le Grand Conseil. Invalidation annulée par le Tribunal fédéral (14.11.1962). Initiative rejetée par les électeurs le 21 juin 1964
45.	1961	Parti socialiste	L'initiative concernant l'incompatibilité du mandat de conseiller d'Etat avec une autre fonction *(constitutionnelle formulée)*	Refusée par les électeurs le 16 décembre 1962, mais le contreprojet a été acceptée
46.	1961	Jeunesse radicale progressiste	L'initiative concernant la démocratisation de l'enseignement secondaire supérieur, de l'enseignement supérieur et universitaire à Genève *(non formulée)*	La loi émanant de l'initiative, adoptée par le Grand Conseil, a été acceptée par les électeurs le 18 décembre 1966

N°	Lancement de l'initiative	Promoteurs de l'initiative	Titre/forme	Résultat
47.	1963	Parti du travail	L'initiative concernant les allocations familiales *(législative formulée)*	Refusée par les électeurs le 11 octobre 1964, mais le contreprojet a été accepté
48.	1971	Institut pour la vie	L'initiative concernant la réorganisation et le développement des transports publics à Genève *(non formulée)*	La loi constitutionnelle émanant de l'initiative, adoptée par le Grand Conseil, a été acceptée par les électeurs le 2 mars 1975. La loi émanant de l'initiative a en revanche été refusée
49.	1972	Parti socialiste	L'initiative pour la suppression de la chasse sur le territoire du canton de Genève *(constitutionnelle formulée)*	Acceptée par les électeurs les 19 mai 1974. Le contreprojet, dont la validité avait été confirmée par le Tribunal fédéral (30.01.1974), a en revanche été refusé
50.	1973	Parti socialiste	L'initiative pour une fiscalité sociale (IN 4070) *(législative formulée)*	Refusée par les électeurs le 13 mars 1977
51.	1973	Rassemblement en faveur d'une politique sociale du logement	L'initiative pour favoriser la construction de logement et instituer un contrôle renforcé des loyers (IN 4083) *(non formulée)*	Acceptée par les électeurs les 25 septembre 1977. Le 4 décembre 1977 et le 10 mars 1985, le corps électoral a accepté les diverses lois qui ont dû être adoptées pour concrétiser l'initiative. Cette procédure de concrétisation a fait l'objet de plusieurs interventions du Tribunal fédéral (4.10.1978 ; 14.03.1980 ; 16.12.1986)
52.	1974	Union des syndicats du canton de Genève	L'initiative concernant l'amélioration de l'apprentissage et le perfectionnement professionnel (IN 4232) *(non formulée)*	Acceptée par les électeurs les 26 février 1978. Le 15 juin 1980, le corps électoral a également accepté la loi concrétisant l'initiative
53.	1977	Parti socialiste	L'initiative pour la protection de l'habitat et contre les démolitions abusives (IN 4814) *(non formulée)*	Invalidée par le Grand Conseil. Le Tribunal fédéral a annulé cette invalidation et n'a que partiellement invalidé l'initiative (28.09.1979). Les deux lois concrétisant l'initiative ont ensuite été acceptées par les électeurs le 26 juin 1983

N°	Lancement de l'initiative	Promoteurs de l'initiative	Titre/forme	Résultat
54.	1979	Parents d'élèves	L'initiative pour la suppression du samedi scolaire (IN 1) *(non formulée)*	Refusée par les électeurs le 7 mars 1982
55.	1979	Parti du travail	L'initiative pour la justice fiscale (IN 2) *(non formulée)*	Refusée par les électeurs le 14 juin 1981, mais le contreprojet a été accepté. La validité de cette loi a été confirmée par le Tribunal fédéral (7.05.1982)
56.	1979	Groupement cantonal genevois des associations de parents d'élèves	L'initiative pour la suppression des prix scolaires (IN 3) *(non formulée)*	La loi concrétisant l'initiative a été acceptée par les électeurs le 10 mai 1981
57.	1979	Diverses associations de quartier	L'initiative en vue de l'adoption d'une loi comportant aménagement de la zone Rôtisserie-Pélisserie (IN 4) *(législative formulée)*	Déclarée partiellement recevable par le Grand Conseil. Le recours au Tribunal fédéral contre cette décision a été rejeté pour des motifs procéduraux (22.06.1988). L'initiative a été refusée le 12 mars 1995, mais le contreprojet a été accepté
58.	1980	Diverses organisations écologistes	L'initiative l'énergie notre affaire (IN 5) *(constitutionnelle formulée)*	Déclarée recevable par le Grand Conseil. Sur recours, le Tribunal fédéral a constaté une violation de l'unité de la matière (18.12.1984). Partiellement invalidée, l'initiative a été acceptée par les électeurs le 7 décembre 1986
59.	1980	Divers citoyens de tous milieux politiques	L'initiative 0,7 – pour la création d'un fonds cantonal d'aide au développement (IN 6) *(constitutionnelle formulée)*	Refusée par les électeurs le 26 septembre 1982
60.	1981	Parti démocrate-chrétien	L'initiative pour une véritable politique familiale (IN 7) *(non formulée)*	La loi constitutionnelle concrétisant l'initiative a été acceptée par les électeurs le 2 décembre 1984
61.	1981	Parti libéral	L'initiative l'école notre avenir (IN 8) *(législative formulée)*	Refusée, tout comme le contreprojet, par les électeurs le 2 décembre 1984

N°	Lancement de l'initiative	Promoteurs de l'initiative	Titre/forme	Résultat
62.	1981	Fédération des associations de quartiers et d'habitants	L'initiative pour le droit au logement (IN 9) *(constitutionnelle formulée)*	Invalidée par le Grand Conseil. Le Tribunal fédéral a confirmé cette invalidation (16.12.1986)
63.	1983	Diverses associations et organisations politiques (milieux de gauche et de la santé)	L'initiative pour le droit des malades (IN 10) *(non formulée)*	La loi concrétisant l'initiative a été acceptée par les électeurs le 6 décembre 1987. La validité de cette loi a été confirmée par le Tribunal fédéral (26.10.1988)
64.	1983	Rassemblement en faveur d'une politique sociale du logement	L'initiative pour protéger les locataires contre les congés-ventes (IN 11) *(législative formulée)*	Acceptée par les électeurs le 10 mars 1985. Le contre-projet a en revanche été refusé. Le Tribunal fédéral a annulé certaines conditions contenues dans la loi (1.04.1987)
65.	1983	Diverses associations écologistes	L'initiative pour des Transports publics efficaces (IN 12) *(législative formulée)*	Retrait de l'initiative suite à l'adoption d'un contreprojet par le Grand Conseil. Le contre projet a été accepté par les électeurs le 12 juin 1988
66.	1984	Diverses associations de quartier (défense des habitants)	L'initiative pour la remise sur le marché de mille logements inoccupés à Genève (IN 13) *(législative formulée)*	Invalidée par le Grand Conseil. Invalidation confirmée par le Tribunal fédéral (16.12.1986)
67.	1985	Parti socialiste ouvrier	L'initiative soins à domicile (IN 14) *(non formulée)*	Concrétisation de l'initiative par le Grand Conseil annulée par le Tribunal fédéral (7.6.1989). La nouvelle loi concrétisant l'initiative a ensuite été acceptée par les électeurs le 16 février 1992
68.	1985	Parti du travail	L'initiative halte à la hausse automatique des impôts (progression à froid) (IN 15) *(législative formulée)*	Acceptée, tout comme le contreprojet, par les électeurs le 25 septembre 1988. Ce dernier ayant obtenu plus de voix que le premier, il a été considéré comme seul adopté

N°	Lancement de l'initiative	Promoteurs de l'initiative	Titre/forme	Résultat
69.	1985	Milieux proches du Touring club suisse	L'initiative pour la traversée de la rade (IN 16) *(non formulée)*	Déclarée valable par le Grand Conseil. La validité a été confirmée par le Tribunal fédéral (29.05.1989). L'initiative a été acceptée le 12 juin 1988. En 1995, le Tribunal fédéral a rejeté un recours d'un parti politique se plaignant de l'intervention des autorités dans le débat précédent la votation (22.03.1995). Le projet concrétisant l'initiative et le contreprojet ont été refusés par les électeurs le 9 juin 1996.
70.	1986	WWF	L'initiative pour la protection du site naturel du Rhône (IN 17) *(législative formulée)*	Retrait de l'initiative suite à l'adoption d'un contreprojet par le Grand Conseil
71.	1987	Milieux économiques	L'initiative pour une fonction publique proche du citoyen (IN 18) *(constitutionnelle formulée)*	Retrait de l'initiative suite à l'adoption d'un contreprojet par le Grand Conseil. Les électeurs l'ont refusé le 4 juin 1989
72.	1987	Groupement des jeunes dirigeants (et les commerçants du centre-ville)	L'initiative pour une ouverture hebdomadaire des magasins (IN 19) *(législative formulée)*	Refusée par les électeurs le 25 septembre 1988
73.	1987	Rassemblement pour une politique sociale du logement et Association de défense des locataires (ASLOCA)	L'initiative pour la sauvegarde des logements à loyers abordables (IN 20) *(législative formulée)*	Retrait de l'initiative suit à l'adoption d'un contreprojet par le Grand Conseil. La loi adoptée a été partiellement annulée par le Tribunal fédéral (20.12.1990)

N°	Lancement de l'initiative	Promoteurs de l'initiative	Titre/forme	Résultat
74.	1987	Parti du travail	L'initiative halte à la spéculation foncière (IN 21) *(non formulée)*	Déclarée partiellement recevable par le Grand Conseil et mise en œuvre par plusieurs projets de loi. Le 28 novembre 1993, les électeurs acceptent ainsi une modification constitutionnelle à titre de contreprojet. En 1994, le Grand Conseil adopte un projet de loi qui n'est pas soumis, par erreur, au corps électoral. En 2000, après de nombreux rapports, le Grand Conseil considère que l'initiative a été mise en œuvre par les deux lois précédentes.
75.	1988	Parti socialiste	L'initiative pour la construction de logements aux Falaises (expropriation des servitudes) (IN 22) *(législative formulée)*	Retirée en 1991
76.	1988	Parti libéral	L'initiative libérale 10 000 parkings (IN 23) *(constitutionnelle formulée)*	Refusée par les électeurs le 28 novembre 1993
77.	1989	Rassemblement pour une politique sociale du logement	L'initiative pour un plan d'urgence logement (IN 24) *(législative formulée)*	Retirée en 1991 suite à l'adoption d'une loi par le Grand Conseil
78.	1989	Rassemblement pour une politique sociale du logement	L'initiative pour le droit au logement (IN 25) *(constitutionnelle formulée)*	Retirée en 1993 suite à l'adoption d'un contreprojet par le Grand Conseil. Ce Contreprojet a été accepté par les électeurs le 28 novembre 1993
79.	1989	Association genevoise des artisans taxis	L'initiative pour des taxis égaux (IN 26) *(législative formulée)*	Acceptée par les électeurs le 27 septembre 1992. Le contreprojet a en revanche été refusé
80.	1990	Rassemblement pour une politique sociale du logement	L'initiative contre les logements vides et la spéculation (IN 27) *(législative formulée)*	Acceptée par les électeurs le 27 septembre 1992. Validité de la loi confirmée par le Tribunal fédéral (17.11.1993)

N°	Lancement de l'initiative	Promoteurs de l'initiative	Titre/forme	Résultat
81.	1990	Diverses associations (notamment de gauche)	L'initiative toutes citoyennes, tous citoyens (IN 28) *(constitutionnelle formulée)*	Refusée, tout comme le contreprojet, par les électeurs le 6 juin 1993
82.	1990	Groupement en faveur d'un aménagement du territoire des communes respectueux de l'environnement	L'initiative pour une autonomie des communes en matière d'aménagement de leur territoire (IN 29) *(constitutionnelle formulée)*	Retirée en 1993 suite à l'adoption de plusieurs modifications législatives par le Grand Conseil
83.	1990	Diverses associations (notamment de gauche)	L'initiative vivre ensemble-voter ensemble (IN 30) *(constitutionnelle formulée)*	Refusée par les électeurs le 28 novembre 1993
84.	1991	Comité « Halte aux déficits » (proche des ex-Vigilants)	L'initiative halte aux déficits (IN 31) *(constitutionnelle formulée)*	Refusée par les électeurs le 20 février 1994, mais le contreprojet a en revanche été accepté. Durant la procédure de traitement, le Tribunal fédéral a rejeté un recours tendant à constater une violation des délais de traitement d'une initiative (12.11.1993)
85.	1991	Groupement de fonctionnaires	L'initiative pour des fonctionnaires citoyens à part entière (IN 32) *(constitutionnelle formulée)*	Refusée par les électeurs le 6 juin 1993
86.	1991	Divers partis de gauche	L'initiative pour la transparence fiscale (IN 33) *(législative formulée)*	Refusée par les électeurs le 20 février 1994
87.	1993	Comité « Halte aux déficits » (proche des ex-Vigilants)	L'initiative pour réduire les dépenses abusives de l'Etat de Genève (IN 100) *(constitutionnelle formulée)*	Acceptée par les électeurs le 25 juin 1995
88.	1993	Coordination de SolidaritéS (proche de l'Alliance de gauche)	L'initiative pour des emplois d'utilité publique et écologique (IN 101) *(législative formulée)*	Refusée par les électeurs le 10 mars 1996
89.	1993	Milieux proches de l'Alliance de gauche	L'initiative solidarité fiscale (IN 102) *(législative formulée)*	Refusée par les électeurs le 10 mars 1996

N°	Lancement de l'initiative	Promoteurs de l'initiative	Titre/forme	Résultat
90.	1993	Cartel SEV-TPG (syndicat)	L'initiative des transports publics au service de la population (IN 103) *(constitutionnelle formulée)*	Retirée suite à l'adoption d'un contreprojet. Contre-projet accepté par les électeurs le 10 mars 1996
91.	1994	Union des syndicats du canton de Genève	L'initiative « La Suisse » pour la pluralité de la presse et le soutien à l'emploi (IN 104) *(non formulée)*	Scindée en deux initiative par le Grand Conseil. Les deux initiatives ont été refusées par les électeurs le 1er décembre 1996. Le contreprojet présenté à l'une des initiatives a en revanche été accepté par le corps électoral lors de la même votation.
92.	1994	Communauté genevoise d'action syndicale et Syndicat inter-profes-sionnel de travailleuses et travailleurs	L'initiative pour l'emploi, contre l'exclusion (IN 105) *(non formulée)*	Déclarée irrecevable par le Grand Conseil. Invalidation confirmée par le Tribunal fédéral (13.03.1997)
93.	1996	Divers syndicats	L'initiative pour le main-tien et le développement des formations profes-sionnelles supérieures à Genève (IN 106) *(non formulée)*	Refusée par les électeurs le 8 juin 1997, mais le contreprojet présenté par le Grand Conseil a été accepté
94.	1996	Milieux de gauche et des enseignants	L'initiative pour le retour à la gratuité du para-scolaire (IN 107) *(législative formulée)*	Refusée par les électeurs le 27 septembre 1998
95.	1996	Fédération genevoise des sociétés de pêche	L'initiative pour une ges-tion de la pêche par les pêcheurs (IN 108) *(législative formulée)*	Refusée par les électeurs le 18 avril 1999, mais le contre projet présenté par le Grand Conseil a été accepté
96.	1996	Groupe pour une Suisse sans armée (GSsA)	L'initiative Genève, République de paix (IN 109) *(constitutionnelle formulée)*	Déclarée irrecevable par le Grand Conseil. Invali-dation annulée par le Tri-bunal fédéral (12.02.1998). Déclarée recevable par le Grand Conseil. Déclarée partiellement recevable par le Tribunal fédéral (21.04.1999). Refusée par les électeurs le 12 mars 2000

N°	Lancement de l'initiative	Promoteurs de l'initiative	Titre/forme	Résultat
97.	1997	Divers organisateurs de manifestations culturelles	L'initiative pour la suppression partielle du droit des pauvres (IN 110) *(législative formulée)*	Acceptée par les électeurs le 26 novembre 2000, qui ont refusé le contreprojet présenté par le Grand Conseil
98.	1997	Parti libéral	L'initiative réduisons les impôts (IN 111) *(législative formulée)*	Acceptée par les électeurs le 26 septembre 1999
99.	1998	Comité « Halte aux déficits » (proche des ex-Vigilants)	L'initiative hausse d'impôts ? Aux électrices et électeurs de décider ! (IN 112) *(constitutionnelle formulée)*	Refusée par les électeurs le 2 décembre 2001, mais le contreprojet présenté par le Grand Conseil a été accepté
100.	1998	Alliance de gauche	L'initiative pour une contribution de solidarité temporaire des grandes fortunes et des gros bénéfices (IN 113) *(non formulée)*	Acceptée par les électeurs le 2 juin 2002. La loi concrétisant l'initiative a en revanche été refusée par les électeurs le 18 mai 2003
101.	1999	Groupement Transports et Economie (milieu automobiliste)	L'initiative pour le libre choix des moyens de transport (IN 114) *(constitutionnelle formulée)*	Déclarée partiellement recevable par le Grand Conseil. Invalidation partielle confirmée par le Tribunal fédéral (26.01.2001). Initiative acceptée le 2 juin 2002
102.	2000	Chambre genevoise immobilière	L'initiative Castax (IN 115) *(législative formulée)*	Retirée suite à l'élaboration d'un contreprojet. Celui-ci a été accepté par les électeurs le 8 février 2004
103.	2000	Chambre genevoise immobilière	L'initiative pour un toi à soi (IN 116) *(non formulée)*	Retirée en 2003
104.	2000	Union Vaud-Genève – Pour une Suisse des régions (association apolitique)	L'initiative oui à la région (IN 117) *(constitutionnelle formulée)*	Refusée par les électeurs le 2 juin 2002
105.	2000	Divers citoyens	L'initiative pour un projet de stade raisonnable (IN 118) *(législative formulée)*	Déclarée recevable par le Grand Conseil, mais invalidée par le Tribunal fédéral (17.02.2002)

N°	Lancement de l'initiative	Promoteurs de l'initiative	Titre/forme	Résultat
106.	2001	Alliance de gauche	L'initiative pour une caisse d'assurance-maladie publique à but social et la défense du service public (IN 119) *(constitutionnelle formulée)*	Déclarée irrecevable par le Grand Conseil. Invalidation confirmée par le Tribunal fédéral (25.09.2003)
107.	2002	Association de défense des locataires (ASLOCA)	L'initiative pour la sauvegarde et le renforcement des droits des locataires et des habitant-e-s de quartiers (IN 120) *(constitutionnelle formulée)*	Déclarée irrecevable par le Grand Conseil, mais déclarée partiellement recevable par le Tribunal fédéral (26.05.2004). Contreprojet adopté par le Grand Conseil. L'initiative a été acceptée le 24 septembre 2006 par le corps électoral alors que le contreprojet a été refusé.
108.	2003	Association refaire l'école (ARLE)	L'initiative pour le maintien des notes à l'école primaire (IN 121) *(législative formulée)*	Le Grand Conseil a opposé à cette initiative. Le 24 septembre 2006, le corps électoral a accepté l'initiative et le contreprojet. Les électeurs ont toutefois donné leur préférence à l'initiative.
109.	2003	Association «J'y vis, J'y vote» (association apolitique)	L'initiative j'y vis, j'y vote : l'aînée – droit de vote et d'éligibilité communaux des résidents étrangers (IN 122) *(constitutionnelle formulée)*	Refusée par les électeurs le 24 avril 2005
110.	2003	Association «J'y vis, J'y vote» (association apolitique)	L'initiative j'y vis, j'y vote : la cadette – droit de vote communal des résidents étrangers (IN 123) *(constitutionnelle formulée)*	Acceptée par les électeurs le 24 avril 2005
111.	2003	Fondation culturelle Elapsoïdea	L'initiative sauvons le Vivarium de Genève (IN 124) *(non formulée)*	Refusée par les électeurs le 21 mai 2006
112.	2004	Divers milieux de gauche	L'initiative pour une meilleure prise en charge des personnes âgées en EMS (IN 125) *(législative formulée)*	Acceptée par les électeurs le 11 mars 2007

N°	Lancement de l'initiative	Promoteurs de l'initiative	Titre/forme	Résultat
113.	2004	Divers milieux de gauche	L'initiative énergie-eau : notre affaire ! Respect de la volonté populaire (IN 126) *(constitutionnelle formulée)*	Scindée en deux initiatives et partiellement invalidée. Validité confirmée par le Tribunal fédéral (18.10.2006). Prête à être soumise au vote
114.	2005	Parti communiste	L'initiative pour la gratuité des transports publics genevois (IN 127) *(constitutionnelle formulée)*	Déclarée valide par le Grand Conseil (nonobstant un constat d'inexécutabilité), prête à être soumise au vote
115.	2005	Diverses associations immobilières	L'initiative 15 000 logements pour sortir Genève de la crise (IN 128) *(non formulée)*	Partiellement invalidée par le Grand Conseil. Totalement invalidée par le Tribunal fédéral (19.09.2007)
116.	2005	Association apolitique (avec appui des milieux de gauche)	L'initiative « Fumée passive et Santé », pour la protection de toutes et tous contre l'exposition à la fumée du tabac dans les lieux publics intérieures ou fermés (IN 129) *(constitutionnelle formulée)*	Partiellement invalidée par le Grand Conseil, décision confirmée par le Tribunal fédéral (28.03.2007), examen du fond en cours
117.	2005	Divers milieux de gauche	L'initiative pour la suppression des cadeaux fiscaux au profit des très hauts revenus pour le rétablissement social des finances cantonales ! (IN 130) *(législative formulée)*	Refusée par le Grand Conseil, prête à être soumise au vote
118.	2005	Divers milieux de gauche	L'initiative pour une contribution temporaire de solidarité des grandes fortunes pour le rétablissement social des finances cantonales (IN 131) *(législative formulée)*	Refusée par le Grand Conseil, prête à être soumise au vote
119.	2005	Association RHINO[2522] (association de squatters)	L'initiative pour la réalisation du projet RHINO en Ville de Genève (IN 132) *(législative formulée)*	Invalidée par le Grand Conseil. Invalidation confirmée par le Tribunal fédéral (28.02.2007)

[2522] Cette association a été dissoute par un jugement du Tribunal de première instance au motif que son but – occuper certains bâtiments – était illicite, confirmé par la Cour de justice. Le cas est actuellement pendant devant le Tribunal fédéral.

N°	Lancement de l'initiative	Promoteurs de l'initiative	Titre/forme	Résultat
120.	2005	Association de défense des locataires (ASLOCA)	L'initiative pour un financement juste et durable de la politique sociale du logement par l'or de la Banque nationale Suisse (IN 133) *(constitutionnelle formulée)*	Invalidée par le Grand Conseil, invalidation totale annulée par le Tribunal fédéral (22.05.2007), traitement par le Grand Conseil
121.	2005	Association d'enseignants et de parents d'élèves	L'initiative pour un cycle qui oriente (IN 134) *(législative formulée)*	Déclarée valide, examen du fond en cours par le Grand Conseil
122.	2005	Parti libéral	L'initiative anti-dette (IN 135) *(constitutionnelle formulée)*	Déclarée valide, examen du fond en cours par le Grand Conseil
123.	2005	Alliance de gauche	L'initiative Touche pas à mon Hôpital et aux services publics (IN 136) *(constitutionnelle formulée)*	Invalidée par le Grand Conseil, recours rejeté par le Tribunal fédéral (04.09.2007)
124.	2006	Groupement apolitique	L'initiative pour l'interdiction des races de chiens d'attaque et autres chiens dangereux (IN 137) *(constitutionnelle formulée)*	Examen de l'initiative en cours par le Grand Conseil
125.	2006	Syndicats d'enseignants et divers groupements (de gauche)	L'initiative S'organiser contre l'échec scolaire et garantir une formation pour tous les jeunes (IN 138) (*législative formulée*)	Examen de l'initiative en cours par le Grand Conseil
126.	2006	Groupement apolitique	L'initiative pour une meilleure mobilité franc-genevoise (IN 139) (*constitutionnelle formulée*)	Examen de l'initative en cours par le Conseil d'Etat
127.	2007	Association de défense des locataires (ASLOCA)	L'initiative Stop aux loyers abustifs et à la pénurie de logements : 10 mesures urgentes ! (IN 140) (*constitutionnelle formulée*)	Initiative déposée, contrôle des signatures en cours
128.	2007	Parti du travail	L'initiatve plus d'expulsion sans relogement (*non formulée*)	Initiative déposée, signatures insuffisantes

III. Les initiatives municipales qui ont abouti depuis 1981[2523]

N°	Lancement de l'initiative	Commune	Titre	Résultat
1.	1982	Ville de Genève	L'initiative pour la réhabilitation/remise en état du quartier des Grottes	Refusée par les électeurs le 14 novembre 1982
2.	1982	Versoix	L'initiative pour la réalisation de la route d'évitement de Versoix avec un gabarit prévoyant deux pistes de circulation	Retirée en décembre 1982
3.	1982	Ville de Genève	L'initiative pour la construction de 300 logements et la réhabilitation de 100 logements	Acceptée par les électeurs le 26 juin 1983
4.	1984	Ville de Genève	L'initiative pour l'extension des zones piétonnes de la Vieille-Ville et des Rues-Basses	Déclarée valide par le Conseil municipal, elle a été invalidée par le Conseil d'Etat en vertu de son pouvoir de surveillance (13.02.1985). Sur recours, le Tribunal fédéral a confirmé l'invalidation (20.11.1985).
5.	1984	Genthod	L'initiative pour la construction d'une salle polyvalente adaptée aux besoins de la population	Refusée par les électeurs le 28 avril 1985
6.	1984	Avully	L'initiative demandant au Conseil municipal de créer dans les meilleurs délais une bibliothèque municipale	Refusée par les électeurs le 28 avril 1985

[2523] L'accès aux initiatives municipales est particulièrement difficile. A l'exception du MCM/GE qui est aisément accessible les autres informations ont dû être recherchées auprès des autorités communales. Le service des votations et élections dispose cependant d'une liste des scrutins communaux tenus depuis 1922. Toutes les initiatives qui ont été lancées n'y figurent toutefois pas.

N°	Lancement de l'initiative	Commune	Titre	Résultat
7.	1985	Plan-les-Ouates	L'initiative municipale pour la construction d'un groupe scolaire dit «Grand Soleil»	Déclarée nulle par le Conseil d'Etat pour violation des règles sur la récolte des signatures (22.05.1985). Nullité confirmée par le Tribunal administratif (16.04.1986) et le Tribunal fédéral (9.12.1986)
8.	1986	Ville de Genève	L'initiative pour la réalisation de pistes cyclables en Ville de Genève	Acceptée par les électeurs le 4 juin 1989
9.	1987	Cartigny	L'initiative pour l'extension du bâtiment scolaire de Cartigny	Acceptée par les électeurs le 9 octobre 1988
10.	1987	Ville de Genève	L'initiative pour l'aménagement du triangle de Villereuse	Déclarée partiellement valable par le Conseil municipal. Cette décision a été confirmée par le Tribunal fédéral (11.01.1991) lors d'un recours interjeté contre l'arrêté ordonnant sa soumission au vote (4.04.1990). L'initiative a été acceptée par les électeurs le 2 juin 1992.
11.	1987	Lancy	L'initiative pour protéger les habitants de Lancy-sud du bruit, de la pollution et de la dégradation	Acceptée par les électeurs le 23 septembre 1990
12.	1989	Genthod	L'initiative pour la réalisation d'un complexe communal dans la commune de Genthod	Acceptée par les électeurs le 24 juin 1990
13.	1989	Meyrin	L'initiative pour un aménagement harmonieux du cœur de la Cité, contre le bradage du sol et la spéculation foncière	Refusée par les électeurs le 10 juin 1990

N°	Lancement de l'initiative	Commune	Titre	Résultat
14.	1989	Ville de Genève	L'initiative pour la sauvegarde de l'Alhambra et la construction de logements bon marché	Cette initiative concernait le même sujet que l'initiative cantonale comportant aménagement de la zone Rôtisserie-Pélisserie (IN 4, *supra* n° 58). Le Conseil d'Etat a refusé de soumettre les deux initiatives conjointement au vote, ce qui a été confirmé par le Tribunal fédéral (8.02.1995). A ce jour, cette initiative n'a pas été soumise au corps électoral, sans qu'il soit possible de déterminer ce qu'il en est advenu [2524]. En 1997, le Maire de la Ville de Genève a encore exposé vouloir soumettre cette initiative au corps électoral (12.03.1997)
15.	1990	Bernex	L'initiative pour la création d'un centre de loisirs à Bernex	Refusée par les électeurs le 16 février 1992
16.	1993	Ville de Genève	L'initiative du travail pour les chômeurs et les chômeuses – un centime additionnel de solidarité !	Acceptée le 18 décembre 1993 par le Conseil municipal. Cette délibération a fait l'objet d'un référendum et a été refusée par les électeurs le 12 juin 1994
17.	1996	Carouge	L'initiative pour sauver les parcs de Carouge	Invalidée par le Conseil municipal (15.05.1997). Sur recours, le Conseil d'Etat a annulé l'invalidation (29.07.1998). Le 24 septembre 2000, l'initiative a été acceptée par les électeurs
18.	1996	Ville de Genève	L'initiative « le Bisou de 7 tonnes »	Refusée par les électeurs le 7 juin 1998
19.	1998	Avusy	L'initiative pour un projet communal économique et respectueux de la vie dans nos villages	Refusée par le électeurs le 20 décembre 1998, mais le contreprojet adopté par le Conseil municipal a été accepté

2524 Ni la Ville de Genève, ni les initiants n'ont pu nous renseigner.

N°	Lancement de l'initiative	Commune	Titre	Résultat
19.	1998	Avusy	L'initiative pour un projet communal économique et respectueux de la vie dans nos villages	Refusée par le électeurs le 20 décembre 1998, mais le contreprojet adopté par le Conseil municipal a été accepté
20.	1998	Ville de Genève	L'initiative Sauvons nos parcs	Déclarée valable par le Conseil municipal (2.12.1998). Sur recours, le Conseil d'Etat a invalidé l'initiative (26.07.2000). Cet arrêté a été confirmé par le Tribunal fédéral (29.01.2001)
21.	1998	Lancy	L'initiative pour la sauvegarde de quartiers verdoyants à Lancy	Déclarée valable par le Conseil municipal. Sur recours, le Conseil d'Etat a confirmé la validité de l'initiative (15.12.1999). Le 23 septembre 2001, l'initiative a été acceptée par les électeurs et le contreprojet du Conseil municipal refusé
22.	1998	Troinex	L'initiative pour le maintien de la parcelle n° 10225 de la commune de Troinex à la Grand-Cour en zone constructible 4B protégée	Déclarée partiellement valide par le Conseil municipal (2.03.1999). Sur recours, le Conseil d'Etat a confirmé cette décision (28.07.1999). L'initiative a été acceptée par le Conseil municipal le 15 mars 1999
23.	2001	Thônex	L'initiative Halte au bétonnage – Sauvegardons les espaces verts à Thônex	Partiellement invalidée par le Conseil municipal le 23 avril 2002. Saisi d'un recours sur la validité de l'initiative acceptée par le Conseil municipal, le Tribunal administratif l'a rejeté (8.10.2002). Le 16 décembre 2003, le Conseil municipal a accepté l'initiative
24.	2001	Cologny	L'initiative pour la sauvegarde de Cologny	Acceptée par les électeurs le 30 novembre 2003 (1re initiative à être soumise au vote électronique dans le canton de Genève)

N°	Lancement de l'initiative	Commune	Titre	Résultat
24.	2001	Cologny	L'initiative pour la sauvegarde de Cologny	Acceptée par les électeurs le 30 novembre 2003 (1re initiative à être soumise au vote électronique dans le canton de Genève)
25.	2001	Cartigny	L'initiative pour une rénovation de la ferme Gallay sans salle du Conseil en annexe	Acceptée par le Conseil municipal le 24 juin 2002
26.	2002	Meyrin	L'initiative pour la réalisation du lac des Vernes	Acceptée par les électeurs le 13 juin 2004. Le contre-projet proposé par le Conseil municipal a en revanche été refusé
27.	2003	Carouge	L'initiative pour la réalisation d'un réseau vert pour les piétons et les cyclistes à Carouge	Acceptée par le Conseil municipal les 7 octobre 2004 et 27 janvier 2005 (les éléments pratiques et financiers ont été adoptés le 14 avril 2005)
28.	2005	Anières	L'initiative pour sauver le cœur du village d'Anières	Partiellement invalidée le 6 décembre 2005. Initiative retirée en 2006 suite à des négociations entre les initiants et la commune
29.	2006[2525]	Versoix	L'initiative créons au cœur de Versoix un lieu de rencontre d'arts et de cinéma	Traitement de l'initiative en cours
30.	2007	Carouge	L'initiative pour un espace piétonnier dans le Vieux-Carouge	Traitement de l'initiative en cours
31.	2007	Ville de Genève	L'initiative contre la suppression des prestations aux retraités	Récolte des signatures en cours

2525 Ayant formellement abouti en 2007, cette initiative n'est pas prise en compte dans le chapitre 12.

Liste des ouvrages

Collection Genevoise

Baddeley, Margareta *1994*
L'association sportive face au droit
Les limites de son autonomie

Baddeley, Margareta (éd.) *1999*
La forme sociale de l'organisation sportive
Questions de responsabilité
Actes de la Journée de Droit du sport de la Faculté de droit de l'Université de Genève 25 mars 1999

Bellanger, François (éd.) *2000*
L'Etat face aux dérives sectaires
Actes du colloque du 25 novembre 1999

Bino, Maria-Antonella *2006*
Hospitalisation forcée et droits du malade mental
Etude de droit international et de droit comparé

Botoy Ituku, Elangi *2007*
Propriété intellectuelle et droits de l'homme
L'impact des brevets pharmaceutiques sur le droit à la santé dans le contexte du VIH / SIDA en Afrique

Cattaneo, Daniele *1992*
Les mesures préventives et de réadaptation de l'assurance-chômage
Prévention du chômage et aide à la formation en droit suisse, droit international et droit européen

Chaix, François *1995*
Le contrat de sous-traitance en droit suisse
Limites du principe de la relativité des conventions

Chappuis, Christine *1991*
La restitution des profits illégitimes
Le rôle privilégié de la gestion d'affaires sans mandat en droit privé suisse

Chatton, Gregor T. *2005*
Die Verknüpfung von Handel und Arbeitsmenschenrechten innerhalb der WTO
Politisches Scheitern und rechtliche Perspektiven

Chavanne, Sylvie *1993*
Le retard dans l'exécution des travaux de construction
Selon le Code des obligations et la norme SIA 118

Currat, Philippe *2006*
Les crimes contre l'humanité dans le Statut de la Cour pénale internationale

Défago Gaudin, Valérie *2006*
L'immeuble dans la LP: Indisponibilité et gérance légale

Ducrot, Michel *2005*
La procédure d'expulsion du locataire ou du fermier non agricole: quelques législations cantonales au regard du droit fédéral

Dunand, Jean-Philippe *2000*
Le transfert fiduciaire: «Donner pour reprendre»
Mancipio dare ut remancipetur
Analyse historique et comparatiste de la fiducie-gestion

Dupont, Anne-Sylvie *2005*
Le dommage écologique
Le rôle de la responsabilité civile en cas d'atteinte au milieu naturel

Favre-Bulle, Xavier *1998*
Les paiements transfrontières dans un espace financier européen

Fehlbaum, Pascal *2007*
Les créations du domaine de la parfumerie: quelle protection?

Foëx, Bénédict *1997*
Le contrat de gage mobilier

Gafner d'Aumeries, Sonja *1992*
Le principe de la double incrimination
En particulier dans les rapports d'entraide judiciaire internationale en matière pénale entre la Suisse et les Etats-Unis

Garrone, Pierre *1991*
L'élection populaire en Suisse
Etude des systèmes électoraux et de leur mise en œuvre sur le plan fédéral et dans les cantons

Gerber, Philippe *1997*
La nature cassatoire du recours de droit public
Mythe et réalité

de Gottrau, Nicolas *1999*
Le crédit documentaire et la fraude
La fraude du bénéficiaire, ses conséquences et les moyens de protection du donneur d'ordre

Grant, Philip *2000*
La protection de la vie familiale et de la vie privée en droit des étrangers

Grodecki Stéphane *2008*
L'initiative populaire cantonale et municipale à Genève

Guibentif, Pierre *1997*
La pratique du droit international et communautaire de la sécurité sociale
Etude de sociologie du droit de la coordination, à l'exemple du Portugal

Hack, Pierre *2003*
La philosophie de Kelsen
Epistémologie de la *Théorie pure du droit*

Henzelin, Marc *2000*
Le principe de l'universalité en droit pénal international
Droit et obligation pour les Etats de poursuivre et juger selon le principe de l'universalité

Hottelier, Michel *1990*
L'article 26 CEDH et l'épuisement des voies de recours en droit fédéral suisse

Hottelier, Michel *1995*
Le Bill of Rights et son application aux Etats américains
Etude de droit constitutionnel des Etats-Unis avec des éléments comparatifs de droit suisse

Jeanneret, Yvan *2002*
La violation des devoirs en cas d'accident
Analyse critique de l'article 92 LCR

Jeandin, Nicolas *1994*
Le chèque de voyage

Junod Moser, Dominique *2001*
Les conditions générales à la croisée du droit de la concurrence et du droit de la consommation
Etude de droit suisse et de droit européen

Junod, Valérie *2005*
Clinical drug trials
Studying the safety and efficacy of new pharmaceuticals

Kastanas, Elias *1993*
Les origines et le fondement du contrôle de la constitutionnalité des lois en Suisse et en Grèce

Lampert, Frank *2000*
Die Verlustverrechnung von juristischen Personen im Schweizer Steuerrecht unter besonderer Berücksichtigung des DBG und StHG

Languin, Noëlle/ Liniger, Miranda/Monti, Brigitte/ Roth, Robert/Sardi, Massimo/ Strasser, François Roger *1994*
La libération conditionnelle: risque ou chance?
La pratique en 1990 dans les cantons romands

Languin, Noëlle/Kellerhals, Jean/ Robert, Christian-Nils *2006*
L'art de punir
Les représentations sociales d'une ‹juste› peine

Lempen, Karine *2006*
Le harcèlement sexuel sur le lieu de travail et la responsabilité civile de l'employeur
Le droit suisse à la lumière de la critique juridique féministe et de l'experience états-unienne

Manaï, Dominique *1999*
Les droits du patient face à la médecine contemporaine

Mandofia Berney, Marina *1993*
Vérités de la filiation et procréation assistée
Etude des droits suisse et français

Marchand, Sylvain *1994*
Les limites de l'uniformisation matérielle du droit de la vente internationale
Mise en œuvre de la Convention des Nations Unies du 11 avril 1980 sur la vente internationale de marchandises dans le contexte juridique suisse

Martenet, Vincent *1999*
L'autonomie constitutionnelle des cantons

Morand, Charles-Albert (éd.) *1991*
Les instruments d'action de l'Etat

Morand, Charles-Albert (éd.) *1992*
Droit de l'environnement: mise en œuvre et coordination

Morand, Charles-Albert (éd.) *1992*
La légalité: un principe à géométrie variable

Morand, Charles-Albert (éd.) *1995*
Aménagement du territoire et protection de l'environnement: la simplification des procédures

Morand, Charles-Albert (éd.) *1996*
La pesée globale des intérêts
Droit de l'environnement et de l'aménagement du territoire

Moreno, Carlos *2002*
Legal Nature and Functions of the Multimodal Transport Document

Morin, Ariane *2002*
La responsabilité fondée sur la confiance
Etude critique des fondements d'une innovation controversée

Oberson, Xavier *1991*
Les taxes d'orientation
Nature juridique et constitutionnalité

Papaux van Delden, Marie-Laure *2002*
L'influence des droits de l'homme sur l'osmose des modèles familiaux

Peter, Henry *1990*
L'action révocatoire dans les groupes de sociétés

Pont Veuthey, Marie-Claire *1992*
Le pouvoir législatif dans le canton du Valais

Rohmer, Sandrine *2006*
Spécificité des données génétiques et protection de la sphère privée
Les exemples des profils d'ADN dans la procédure pénale et du diagnostic génétique

Sambuc Bloise, Joëlle *2007*
La situation juridique des Tziganes en Suisse
Analyse du droit suisse au regard du droit international des minorités et des droits de l'homme

Scartazzini, Gustavo *1991*
Les rapports de causalité dans le droit suisse de la sécurité sociale
Avec un aperçu des différentes théories de la causalité

Schneider, Jacques-André *1994*
Les régimes complémentaires de retraite en Europe: Libre circulation et participation
Etude de droit suisse et comparé

Schröter, François *2007*
Les frontières de la Suisse : questions choisies

Stieger-Chopard, Arlette *1997*
L'exclusion du droit préférentiel de souscription dans le cadre du capital autorisé de la société anonyme
Etude de droit allemand et de droit suisse

Tanquerel, Thierry *1996*
Les voies de droit des organisations écologistes en Suisse et aux Etats-Unis

Tevini Du Pasquier, Silvia *1990*
Le crédit documentaire en droit suisse
Droits et obligations de la banque mandataire et assignée

Trigo Trindade, Rita *1996*
Le conseil d'administration de la société anonyme
Composition, organisation et responsabilité en cas de pluralité d'administrateurs

Voïnov Kohler, Juliette *2006*
Le mécanisme de contrôle du respect du Protocole de Kyoto sur les changements climatiques: entre diplomatie et droit

Vulliéty, Jean-Paul *1998*
Le transfert des risques dans la vente internationale
Comparaison entre le Code suisse des Obligations et la Convention de Vienne des Nations Unies du 11 avril 1980

Werly, Stéphane *2005*
La protection du secret rédactionnel

Wisard, Nicolas *1997*
Les renvois et leur exécution en droit des étrangers et en droit d'asile

Recueils de textes

(anciennement «Série rouge»)

Auer, Andreas/ Delley, Jean-Daniel/Hottelier, Michel/Malinverni, Giorgio (éd.) *2001*
Aux confins du droit
Essais en l'honneur du Professeur Charles-Albert Morand

Chappuis, Christine/ Foëx, Bénédict/Thévenoz, Luc (éd.) *2006*
Le législateur et le droit privé
Colloque en l'honneur du professeur Gilles Petitpierre

Dufour, Alfred/Rens, Ivo/ Meyer-Pritzl, Rudolf/ Winiger, Bénédict (éd.) *1998*
Pacte, convention, contrat
Mélanges en l'honneur du Professeur Bruno Schmidlin

Foëx, Bénédict/Hottelier, Michel/Jeandin, Nicolas (éd.) *2007*
Les recours au Tribunal fédéral

Foëx, Bénédict/Thévenoz, Luc (éd.) *2000*
Insolvence, désendettement et redressement
Etudes réunies en l'honneur de Louis Dallèves, Professeur à l'Université de Genève

Kellerhals, Jean/ Manaï, Dominique/Roth, Robert (éd.) *2002*
Pour un droit pluriel
Etudes offertes au Professeur Jean-François Perrin

Knapp, Blaise/Oberson, Xavier (éd.) *1997*
Problèmes actuels de droit économique
Mélanges en l'honneur du Professeur Charles-André Junod

Reymond, Jacques-André *1998*
De l'autre côté du miroir
Etudes récentes

Schönle, Herbert *1995*
Droit des obligations et droit bancaire
Etudes

Thévenoz, Luc/Reich, Norbert (éd.) *2006*
Droit de la consommation/ Konsumentenrecht/Consumer Law
Liber amicorum Bernd Stauder

Ouvrages collectifs
Présence et actualité de la constitution dans l'ordre juridique
Mélanges offerts à la Société suisse des juristes pour son congrès 1991 à Genève. *1991*

Problèmes actuels de droit fiscal
Mélanges en l'honneur du Professeur Raoul Oberson *1995*

Droit civil

Baddeley, Margareta (éd.) *2007*
La protection de la personne par le droit
Journée de droit civil 2006 en l'honneur du Professeur Martin Stettler

Démocratie directe

Arx, Nicolas von *2002*
Ähnlich, aber anders
Die Volksinitiative in Kalifornien und in der Schweiz

Auer, Andreas (éd.) *1996*
Les origines de la démocratie directe en Suisse / Die Ursprünge der schweizerischen direkten Demokratie

Auer, Andreas (éd.) *2001*
Sans délais et sans limites?
L'initiative populaire à la croisée des chemins
Ohne Fristen und Grenzen?
Die Volksinitiative am Scheideweg

Auer, Andreas/ *2001*
Trechsel, Alexander H.
Voter par Internet
Le projet e-voting dans le canton de Genève dans une perspective socio-politique et juridique

Delley, Jean-Daniel (éd.) *1999*
Démocratie directe et politique étrangère en Suisse/
Direkte Demokratie und schweizerische Aussenpolitik

Schuler, Frank *2001*
Das Referendum in Graubünden
Entwicklung, Ausgestaltung, Perspektiven

*Trechsel, Alexander/*Serdült, Uwe *1999*
Kaleidoskop Volksrechte
Die Institutionen der direkten Demokratie in den schweizerischen Kantonen 1970–1996

Trechsel, Alexander *2000*
Feuerwerk Volksrechte
Die Volksabstimmungen in den schweizerischen Kantonen 1970–1996

Droit et Histoire

(anciennement «Droit et Histoire», «Les grands jurisconsultes» et «Grands textes»)

Dufour, Alfred/Roth, Robert/ *1994*
Walter, François (éd.)
Le libéralisme genevois, du Code civil aux constitutions (1804–1842)

Dufour, Alfred (éd.) *1998*
Hommage à Pellegrino Rossi (1787–1848)
Genevois et Suisse à vocation européenne

Dufour, Alfred (éd.) *2001*
Rossi, Pellegrino
Cours d'histoire suisse

Dufour, Alfred *2003*
L'histoire du droit entre philosophie et histoire des idées

Dunand, Jean-Philippe *2004*
Keller, Alexis (éd.)
Stein, Peter
Le droit romain et l'Europe
Essai d'interprétation historique, 2ème éd.

Manaï, Dominique *1990*
Eugen Huber
Jurisconsulte charismatique

Monnier, Victor (éd.) *2002*
Bonaparte et la Suisse
Travaux préparatoires de l'Acte de Médiation (1803)
(Préfacé par Alfred Kölz)

Monnier, Victor *2003*
Bonaparte, la Suisse et l'Europe
Colloque européen d'histoire constitutionnelle pour le bicentenaire de l'Acte de médiation (1803–2003)

Reiser, Christian M. *1998*
Autonomie et démocratie dans les communes genevoises

Schmidlin, Bruno/ Dufour, Alfred (éd.) *1991*
Jacques Godefroy (1587–1652) et l'Humanisme juridique à Genève
Actes du colloque Jacques Godefroy

Winiger, Bénédict *1997*
La responsabilité aquilienne romaine
Damnum Iniuria Datum

Winiger, Bénédict *2002*
La responsabilité aquilienne en droit commun
Damnum Culpa Datum

Droit de la propriété

Foëx, Bénédict / Hottelier, Michel (éd.) *2007*
Servitudes, droit de voisinage, responsabilités du propriétaire immobilier

Hottelier, Michel/ Foëx, Bénédict (éd.) *1999*
Les gages immobiliers
Constitution volontaire et réalisation forcée

Hottelier, Michel/ Foëx, Bénédict (éd.) *2001*
L'aménagement du territoire
Planification et enjeux

Hottelier, Michel/ Foëx, Bénédict (éd.) *2003*
La propriété par étages
Fondements théoriques et questions pratiques

Hottelier, Michel/ Foëx, Bénédict (éd.) *2005*
Protection de l'environnement et immobilier
Principes normatifs et pratique jurisprudentielle

Droit administratif

Bellanger, François/ Tanquerel, Thierry (éd.) *2002*
Les contrats de prestations

Tanquerel, Thierry / Bellanger, François (éd.) *2002*
L'administration transparente

Droit de la responsabilité

Chappuis, Christine/ Winiger, Bénédict (éd.) *2005*
Le préjudice
Une notion en devenir
(Journée de la responsabilité civile 2004)

Chappuis, Christine/ Winiger, Bénédict (éd.) *2007*
Les causes du dommage
(Journée de la responsabilité civile 2006)

Etier, Guillaume *2006*
Du risque à la faute
Evolution de la responsabilité civile pour le risque du droit romain au droit commun

A l'heure où la procédure de révision totale de la Constitution genevoise semble bien lancée, la présente thèse de doctorat examine une des institutions du paysage constitutionnel cantonal qui est à la fois l'une des plus anciennes et l'une des plus actuelles : l'initiative populaire. L'auteur étudie cette institution de manière approfondie non seulement sous un angle juridique, mais également à l'aune d'une approche historique et politologique. L'étude porte tant sur l'initiative municipale que cantonale et analyse exhaustivement leurs réglementations : lancement, forme, objets, conditions de validité, compétences des différentes autorités et contentieux. Complètent utilement cette thèse, des annexes fournies qui comprennent notamment un récapitulatif synthétique de toute la jurisprudence, cantonale et fédérale, publiée et non publiée, en matière d'initiative genevoise, ainsi qu'une liste de toutes les initiatives cantonales et municipales ayant abouti depuis 1891.

Comme le relève le Prof. Tanquerel dans sa préface, cette thèse devrait intéresser plusieurs milieux : « Par sa richesse informative, son plan clair et complet, sa pertinence et sa rigueur, la thèse de Stéphane Grodecki constitue un apport remarquable à la doctrine helvétique en matière de droits politiques. Mais elle représentera également, à n'en pas douter, l'ouvrage de référence de tous les acteurs – juristes, autorités, citoyens – confrontés aux problèmes juridiques posés par l'initiative populaire dans le canton de Genève. Enfin, à l'heure où le débat sur la révision totale de la Constitution cantonale entre dans une phase cruciale, elle contribue de façon significative à la réflexion sur l'avenir des institutions genevoises. »

ISBN 978-3-7255-5539-0
9 783725 555390