

BGer 1C_306/2012 vom 25. Februar 2013

Bundesgericht, 2013-02-25, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_306_2012

FR: TF 1C_306/2012 du 25 février 2013

IT: TF 1C_306/2012 del 25 febbraio 2013

Erwägungen

E. 1

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

E. 1.1

Cette disposition reprend la règle de l' art. 85 let. a OJ et permet de recourir contre l'ensemble des actes affectant les droits politiques (cf. Message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale du 28 février 2001, FF 2001 4118). Le recours en matière de droits politiques permet en particulier au citoyen de se plaindre de ce qu'une initiative populaire a été indûment soustraite au scrutin populaire, parce qu'elle a été déclarée totalement ou partiellement invalide par l'autorité cantonale chargée de cet examen (ATF 128 I 190 consid. 1.1 p. 193; cf. ATF 134 I 172 consid. 1 p. 175 s.).

E. 1.2

La qualité pour recourir dans le domaine des droits politiques appartient à toute personne disposant du droit de vote dans l'affaire en cause (art. 89 al. 3 LTF), même si elle n'a aucun intérêt juridique personnel à l'annulation de l'acte attaqué (ATF 130 I 290 consid. 1 p. 292; 128 I 190 consid. 1 p. 192; 121 I 138 consid. 1 p. 139; 357 consid. 2a p. 360). La qualité pour agir des neufs citoyens genevois est ainsi indiscutable.

E. 2

Les recourants reprochent au Grand Conseil genevois d'avoir invalidé l'initiative IN 147 en considérant à tort qu'elle violait l'unité de la matière. Il s'agit d'une initiative législative rédigée de toutes pièces au sens de l' art. 65B Cst./GE .

E. 2.1

L'exigence d'unité de la matière découle de la liberté de vote et, en particulier, du droit à la libre formation de l'opinion des citoyens et à l'expression fidèle et sûre de leur volonté (art. 34 al. 2 Cst.). Elle interdit de mêler, dans un même objet soumis au peuple, plusieurs propositions de nature ou de but différents, qui forceraient ainsi le citoyen à une approbation ou à une opposition globales, alors qu'il pourrait n'être d'accord qu'avec une partie des propositions qui lui sont soumises. Il doit ainsi exister, entre les diverses parties d'un objet soumis au peuple, un rapport intrinsèque ainsi qu'une unité de but, c'est-à-dire un rapport de connexité qui fasse apparaître comme objectivement justifiée la réunion de plusieurs propositions en une seule question soumise au vote (ATF 137 I 200 consid. 2.2 p. 203; 130 I 185 consid. 3 p. 195 et les arrêts cités).

Ce principe est rappelé à l' art. 66 al. 2 Cst./GE , selon lequel il doit exister un "rapport intrinsèque" entre les diverses parties d'une initiative. La notion de "rapport intrinsèque" est commune aux droits constitutionnels genevois et fédéral, et doit s'interpréter de la même

manière: le principe d'unité de la matière est inhérent à la notion même d'initiative, celle-ci devant poser une question claire aux citoyens au moment du vote. Le critère déterminant est donc de savoir si, telle qu'elle est proposée, l'initiative permet aux citoyens d'exprimer librement leur véritable volonté (ATF 130 I 185 consid. 3 p. 195 et les arrêts cités).

La portée du principe de l'unité de la matière est en outre différente selon les domaines. Ainsi, les exigences sont plus strictes pour les projets issus d'une initiative populaire que pour ceux proposés par l'autorité: en effet, la règle veut aussi empêcher que les auteurs de l'initiative puissent réunir des partisans de réformes différentes et atteindre ainsi plus aisément le nombre de signatures requis, en risquant cependant de donner un reflet inexact de l'opinion populaire (ATF 123 I 63 consid. 4b p. 72 et les arrêts cités; dans certaines circonstances, on pourrait aussi admettre que la réunion d'éléments hétérogènes risque de rendre plus difficile la récolte des signatures, les motifs de désaccord étant plus nombreux: cf. Andreas Auer, *Les droits politiques dans les cantons suisses*, 1978, p. 127; Luzian Odermatt, *Ungültigkeitserklärung von Volksinitiativen*, PJA 1996 p. 712). Une autre distinction peut être faite: l'exigence d'unité de la matière est plus contraignante à l'égard d'une initiative rédigée de toutes pièces que pour une initiative non formulée: cette dernière contient une proposition générale qu'il appartiendra encore au législateur de concrétiser (ATF 130 I 185 consid. 3.1 p. 195 et les arrêts cités).

E. 2.2

L'unité de la matière est une notion relative qui doit être appréciée en fonction des circonstances concrètes (ATF 137 I 200 consid. 2.2 p. 203). Une initiative se présentant comme un ensemble de propositions diverses, certes toutes orientées vers un même but, mais recouvrant des domaines aussi divers qu'une politique économique, une réforme fiscale, le développement de la formation, la réduction du temps de travail, la réinsertion des sans-emploi, etc., viole la règle de l'unité de la matière (ATF 123 I 63 consid. 5 p. 73/74). En revanche, une initiative populaire peut mettre en oeuvre des moyens variés, pour autant que ceux-ci sont rattachés sans artifice à l'idée centrale défendue par les initiants (ATF 125 I 227 consid. 3c p. 231; 128 I 190 consid. 3.2). L'unité de la matière fait ainsi défaut lorsque l'initiative présente en réalité un programme politique général (ATF 123 I 63 consid. 5 p. 73/74), lorsqu'il n'y a pas de rapport suffisamment étroit entre les différentes propositions, lorsque celles-ci sont réunies de manière artificielle ou subjective (ATF 123 I 63 consid. 4d p. 73 et consid. 5 p. 73/74 ainsi que la doctrine citée), lorsqu'il n'y a pas d'idée centrale mais deux projets de nature totalement distincte (ATF 129 I 381 consid. 2.4) ou encore lorsqu'il y a une juxtaposition plutôt qu'une complémentarité de moyens (ATF 130 I 185 consid. 3.6).

E. 2.3

En l'espèce, l'IN 147 est une initiative rédigée de toutes pièces, ce qui justifie que l'on se montre plus sévère au regard de l'exigence d'unité de la matière que s'il s'agissait d'une initiative formulée sous forme de vœu. L'initiative frappe d'emblée par la longueur et la densité de son texte qui comprend 20 articles. L'exposé des motifs présente quant à lui dix buts de l'initiative. Dans le détail, les diverses mesures proposées ont été résumées par le Conseil d'Etat comme suit:

- fixation du principe de la démolition exceptionnelle d'un bâtiment d'habitation (art. 1 al. 3 LDTR);
- nouvelle définition du changement d'affectation (art. 3 al. 3 let. a et b LDTR);

- limitation temporelle de la durée pendant laquelle un local commercial utilisé comme habitation peut redevenir un local commercial sans que cela soit considéré comme un changement d'affectation (art. 3 al. 5 LDTR);
- définition de la pénurie de logement (art. 3 al. 6 et art. 25 al. 2 LDTR);
- nouvelle définition (restrictive) de la dérogation d'intérêt général permettant de démolir un bâtiment (art. 6 al. 1 let . c LDTR) et nouveau cas dans lequel une dérogation est possible (art. 6 al. 2 let . e et al. 4 LDTR);
- suppression des règles en matière de mesures énergétiques permettant d'accorder une dérogation en vue de la démolition d'un bâtiment (art. 6 al. 3 LDTR);
- nouvelle définition de la dérogation permettant de changer l'affectation d'un bâtiment (art. 8 al. 1 LDTR);
- précision concernant les surfaces obtenues par des surélévations s'agissant de changement d'affectation d'un bâtiment (art. 8 al. 3 LDTR);
- modification d'un cas d'intérêt général permettant de délivrer une autorisation de transformation : remplacement du maintien ou du développement du commerce et de l'artisanat par la surélévation (art. 9 al. 1 let . d LDTR);
- modification des éléments définissant les besoins prépondérants de la population en cas d'autorisation de transformation (art. 9 al. 3 LDTR), s'agissant de la surface de plancher (let. a), du prix de revient (let. b), du volume de l'appartement (let. c) et de la collaboration avec les communes pour la préservation du patrimoine (let. e);
- modification des règles relatives à la fourchette des loyers admissibles en cas de transformations, y compris sous l'angle énergétique (art. 9 al. 4 à 6 LDTR);
- règles supplémentaires pour la surélévation d'immeubles, y compris sous l'angle procédural avec notamment l'accord du Conseil administratif de la Ville de Genève (art. 9A LDTR, art. 23 al. 3 et 27 al. 3 LCI);
- renforcement des règles relatives au contrôle des loyers (art. 12 LDTR), en prolongeant les périodes de contrôle (art. 13 al. 1 LDTR) et en fixant la procédure d'information des locataires (art. 12 al. 2 et 3 LDTR);
- annualisation du crédit d'investissement de 20 millions de francs pour encourager la rénovation des bâtiments (art. 17 al. 1 LDTR), avec augmentation du pourcentage du coût des travaux pouvant donner lieu à subventions (art. 21 al. 3 LDTR);
- fixation des loyers par le Département pour le logement dont le propriétaire a reçu une subvention (art. 18 deuxième phrase LDTR) et fixation d'un montant maximal par pièce par an (art. 21 al. 1 let . c LDTR);
- extension des cas d'expropriation des appartements locatifs laissés abusivement vides (art. 28 let. a LDTR);
- modification des règles relatives à l'aliénation des appartements destinés à la location (art. 39 LDTR);
- ajout d'un lien procédural entre l'autorisation de démolir et l'autorisation définitive de construire (art. 42 a al. 2 LDTR);

- contrôle par l'Etat et les communes de l'affectation des locaux d'habitation, avec devoir d'information par l'Office la population (art. 44 al. 4 LDTR);
- octroi à certaines conditions, aux associations de quartier d'habitants (art. 45 al. 6 LDTR) et aux communes (art. 45 alinéa 7 LDTR) de la qualité pour recourir devant les juridictions administratives;
- fixation d'un montant maximal pour les émoluments et les dépens devant les juridictions administratives, lorsque le recours est déposé par une association d'importance cantonale ou une association de quartier d'habitants (art. 45 al. 8 LDTR);
- modification des règles en matière de répercussion du coût des travaux sur les loyers en cas de mesures énergétiques de rénovations (art. 15 al. 11 LEn).

E. 2.4

Les recourants font valoir que l'objectif commun des dispositions qui figurent dans l'IN 147 est défini à l'art. 1 al. 1 LDTR et tend à la "protection du parc immobilier locatif existant que les tendances spéculatives du marché immobilier mettent à mal". Le critère du but unique n'est toutefois pas déterminant du point de vue de l'unité de la matière: il ne suffit en effet pas que diverses propositions tendent vers un même objectif pour qu'elles aient entre elles un rapport intrinsèque étroit. Plus l'objectif est de nature générale, comme cela est le cas en l'espèce, plus l'éventail de mesures concourant à son accomplissement peut être large, et ces mesures être disparates et concerner des objets indépendants les uns des autres (ATF 123 I 63 consid. 5 p. 74). Lorsque les initiants entendent proposer un texte d'une telle envergure, ils doivent particulièrement veiller non seulement à ce que les moyens mis en oeuvre soient propres à atteindre le but recherché, mais aussi à ce que ces derniers ne s'écartent pas d'un fil conducteur aisément reconnaissable et présentent entre eux une véritable cohésion (ATF 130 I 185 consid. 3.6).

On peut certes admettre que l'initiative poursuit un but général unique, soit la promotion de la construction de logements et l'utilisation des bâtiments pour le logement. En revanche, les nombreux moyens mis en oeuvre, exposés de manière complexe, ne présentent pas d'unité; il s'agit de mesures relatives au droit des constructions (changement d'affectation, rénovation, démolition, surélévation, lien entre l'autorisation de construire et de démolir), au contrôle de certains loyers (et l'extension des droits de contestation des locataires dans ce contexte), au droit de la propriété privée (refus d'aliénation d'appartements locatifs contenu des publications dans la Feuille d'avis officielle et expropriation), aux subventions étatiques, aux rénovations pour motifs énergétiques et à la qualité pour recourir devant les juridictions administratives et à la fixation d'un montant maximal pour les émoluments et les dépens. Ainsi, l'augmentation de la subvention étatique aux rénovations (annualisation du crédit d'investissement de 20 millions de francs) est sans relation avec la qualité pour recourir d'une association de quartier d'habitants. L'expropriation des immeubles délaissés n'a pas de lien direct avec la fourchette de loyers admissibles en cas de transformation. L'intervention du Conseil administratif de la Ville de Genève en cas de surélévation d'un immeuble sur son territoire n'a pas non plus de rapport étroit avec les règles sur l'aliénation des appartements locatifs. La fixation du principe de la démolition exceptionnelle d'un bâtiment d'habitation n'a pas de connexité avec la fixation d'un montant maximal pour les émoluments et les dépens devant les juridictions administratives lorsque le recours est déposé par une association de quartier d'habitants.

Si ces mesures ont un lien avec la construction de logements et l'utilisation des bâtiments pour le logement, le nombre de modifications proposées est particulièrement important. Un tel foisonnement de propositions comporte inévitablement le risque que le citoyen, favorable par hypothèse au but poursuivi par l'initiative, s'oppose à l'une ou l'autre des mesures proposées. Rien ne permet par exemple d'affirmer qu'une personne en principe favorable à la construction de logements accessibles à la majorité de la population soit aussi acquise aux nouvelles règles en matière de politique énergétique et de subventionnement pour les rénovations ou encore à l'ajout d'un lien procédural entre l'autorisation de démolir et l'autorisation définitive de construire. Or, le principe de l'unité de la matière tend précisément à éviter de tels dilemmes, contraires à la liberté de choix qui doit prévaloir en matière de droits politiques (ATF 129 I 366 consid. 2.2 p. 370 et les références citées).

A cet égard, les recourants ne peuvent se contenter d'avancer que l'IN 147 "ne propose pas une politique publique générale, mais quelques mesures ciblées axées sur une loi existante" et qu'elle "ne prévoit pas de politique économique ou de réforme fiscale" pour démontrer le lien entre les différentes mesures proposées. De même, le seul fait que l'initiative couvre un champ d'intervention plus restreint que celui couvert par la LDTR ne permet pas d'avoir un fil conducteur aisément reconnaissable puisque la LDTR, amendée à différentes reprises à la suite d'initiatives populaires, a elle-même un contenu hétéroclite.

Par ailleurs, il sied de préciser que, contrairement à ce que les recourants allèguent, l'IN 147, qui est une initiative législative rédigée sous forme de projet de loi, ne saurait être comparée à l'initiative législative non formulée "Pour la protection de l'habitat et contre les démolitions abusives" qui a abouti à l'adoption par le parlement genevois de la première LDTR en 1983. S'il est vrai que les exigences relatives à l'unité de la matière sont moins strictes pour les initiatives législatives que pour les initiatives constitutionnelles, les recourants oublient cependant que le principe de l'unité de la matière revêt un sens plus contraignant pour les initiatives rédigées que pour les initiatives conçues en termes généraux.

Pour le reste, on peine à suivre les recourants lorsqu'ils soutiennent qu'une "initiative législative peut avoir un contenu programmatique puisque le canton de Genève ne prévoit pas dans son ordre juridique une définition matérielle de la notion de loi". En effet, les dispositions prévues par l'initiative ne sont pas des normes programmatiques et l'initiative n'a pas été invalidée pour cette raison par le Grand Conseil.

Il découle de ce qui précède que le contenu de l'initiative IN 147 est particulièrement hétérogène. L'IN 147, sous le couvert d'un objectif général unique, constitue un catalogue de mesures politiques en matière de rénovations et de transformations de logements, tout en touchant des aspects de procédure judiciaire et de subventions. Les composantes de l'initiative sont si disparates qu'il n'est pas possible de discerner un rapport intrinsèque entre elles, permettant d'aboutir au constat du respect de l'unité de la matière.

E. 3

La sanction de la violation du principe de l'unité de la matière est en principe l'annulation, totale ou partielle, de l'initiative. Le droit cantonal peut toutefois prévoir la scission de l'initiative en plusieurs parties, soumises à des votes distincts.

E. 3.1

Dans leur mémoire de recours, les recourants proposent d'abord de scinder l'IN 147 en distinguant la modification de la LCI (qui encadre la possibilité de surélever les immeubles) de toutes les autres dispositions proposées par l'initiative. Dans leur écriture du 15 octobre 2012, ils suggèrent un autre mode de scission, soit les dispositions de la LDTR d'une part, et celles de la LEn ainsi que la LCI d'autre part.

E. 3.1.1

L'art. 66 al. 2 Cst./GE prévoit la scission de l'initiative qui ne respecte pas l'unité de la matière, pour autant que ses différentes parties soient en elles-mêmes valides. Selon la jurisprudence, les auteurs d'une initiative qui ne respecte pas l'unité de la matière ne sauraient exiger une scission, permettant de sauver leur démarche à n'importe quelles conditions. La scission a ainsi été refusée pour une initiative genevoise comportant un grand nombre de propositions différentes s'apparentant au programme d'un parti politique; la démarche des initiants apparaissait comme abusive, et il n'était pas possible, pour des raisons pratiques et de clarté, de séparer les différents volets de l'initiative (ATF 123 I 63 consid. 6 p. 74).

E. 3.1.2

En l'occurrence, les scissions proposées par les recourants ne résolvent en rien le problème d'absence d'unité de la matière puisque, même sans les dispositions modifiant la LCI et la LEn, l'unité de la matière n'est pas respectée au sein des 18 articles restant couvrant de multiples domaines (cf. supra consid. 2.3 et 2.4). Pour le reste, il n'appartient pas au Tribunal fédéral de décider d'un mode de scission admissible (ATF 130 I 185 consid. 4.4; 123 I 63 consid. 6c p. 76). Vu les très nombreuses thématiques que contient l'initiative et l'absence de rapport intrinsèque entre elles, il paraît d'ailleurs difficile de trouver une forme de scission satisfaisante.

E. 3.2

Les recourants demandent subsidiairement que l'initiative soit soumise à votation sans les modifications prévues aux art. 6 al. 1 let. c et al. 2 let. e, 9 al. 2 let. d et 39 al. 1 à 4 LDTR, déclarées non conformes au droit supérieur dans le rapport du Conseil d'Etat du 30 novembre 2011.

E. 3.2.1

L'invalidation partielle d'une initiative découle du principe selon lequel une initiative doit être interprétée dans le sens le plus favorable aux initiants, selon l'adage "in dubio pro populo". Elle apparaît également comme une concrétisation, en matière de droits populaires, du principe général de la proportionnalité (art. 36 al. 3 Cst.) qui veut que l'intervention étatique porte l'atteinte la plus restreinte possible aux droits des citoyens, et que les décisions d'invalidité soient autant que possible limitées en retenant la solution la plus favorable aux initiants. Ainsi, lorsque seule une partie de l'initiative paraît inadmissible, la partie restante peut subsister comme telle, pour autant qu'elle forme un tout cohérent, qu'elle puisse encore correspondre à la volonté des initiants et qu'elle respecte en soi le droit supérieur. L'invalidité d'une partie de l'initiative ne doit entraîner celle du tout que si le texte ne peut être amputé sans être dénaturé (ATF 134 I 172 consid. 2.1 p. 177 et la jurisprudence citée).

L'invalidation partielle est soumise à deux conditions, l'une subjective, l'autre objective. Il faut en premier lieu que l'on puisse raisonnablement admettre que les signataires auraient

aussi approuvé la partie valable de l'initiative, si elle leur avait été présentée seule (ATF 125 I 21 consid. 7b p. 44). Il faut en second lieu qu'amputée de certaines parties viciées, les dispositions restantes représentent encore un tout assez cohérent pour avoir une existence indépendante et correspondre à l'objectif principal initialement visé par les initiants, tel qu'il pouvait être objectivement compris par les signataires (ATF 130 I 185 consid. 5 p. 202). Tel est le cas lorsque la partie restante de l'initiative forme un tout homogène qui suit la direction donnée par l'initiative complète, de sorte que l'initiative ne soit pas dépouillée de son contenu essentiel (ATF 125 I 21 consid. 7b p. 44).

E. 3.2.2

En l'espèce, même sans les dispositions précitées, les nombreuses matières qui restent (définition du changement d'affectation de logement, suppression des règles en matière de mesures énergétiques, autorisation de transformation, accord du Conseil administratif de la Ville de Genève pour la surélévation d'immeubles, contrôle des loyers, crédit d'investissement de 20 millions de francs, expropriation des immeubles délaissés, contrôle de l'affectation des locaux d'habitation, règles procédurales) ne présentent pas de liens suffisamment étroits entre elles et ne permettent pas de respecter le principe de l'unité de la matière. Une annulation partielle de l'initiative litigieuse n'est dès lors pas possible. Par conséquent, c'est à juste titre que le Grand Conseil a procédé à une invalidation totale de l'initiative IN 147.

E. 4

Il s'ensuit que l'invalidation totale décidée par le Grand Conseil est conforme au droit constitutionnel, fédéral et cantonal. Il n'y a pas, cela étant, à examiner les autres arguments des recourants, relatifs à la conformité au droit supérieur. Conformément à l' art. 66 al. 1 LTF , les frais judiciaires sont mis à la charge des recourants, qui succombent. Il n'est pas alloué de dépens (art. 68 al. 3 LTF).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.