

GE_GERICHTE ACST/33/2021 vom 20. September 2021

GE Cour de justice, 2021-09-20, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ACST_33_2021

FR: GE_GERICHTE ACST/33/2021 du 20 septembre 2021

IT: GE_GERICHTE ACST/33/2021 del 20 settembre 2021

Erwägungen

E. 12

septembre 1985 - LPA - 10) s'appliquant en la matière, notwithstanding le silence de la loi (ACST/17/2015 du 2 septembre 2015 consid. 3a). Dans ce cadre, rien ne permet d'affirmer que l'envoi par courriel du 10 février 2021 de l'arrêté litigieux du même jour aurait constitué une notification valable, puisque le comité recourant n'apparaît pas avoir consenti à la communication électronique, comme il l'a indiqué, sans avoir été contredit sur ce point par l'intimé. Par ailleurs, le recours respecte également les conditions de forme et de contenu prévues par les art. 64 al. 1 et 65 al. 1 et 2 LPA.

c. e recours contre une décision relative à la validité d'une initiative rédigée de toutes pièces concerne le droit de vote des citoyens ainsi que les votations et élections au sens de l'art. 82 let. c de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du

E. 17

juin 2005 (LTF - RS 173.110). Toute personne physique ayant le droit de vote dans l'affaire en cause est recevable à interjeter un tel recours, de même que les partis politiques et les organisations à caractère politique formées en vue d'une action précise, comme le lancement d'une initiative ou d'un référendum (ATF 139 I 195 consid. 1.4 ; 134 I 172 consid. 1.3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_146/2020 du 7 août 2020 consid. 1 ; ACST/8/2020 du 6 février 2020 consid. 1c). n l'espèce, tel est le cas du comité recourant, qui a lancé l'initiative partiellement invalidée par l'arrêté litigieux.

d. Le recours doit donc être déclaré recevable. 2)

Le contrôle de la conformité au droit d'une initiative rédigée de toutes pièces s'apparente à un contrôle abstrait des normes. Il ne s'agit pas de prévenir uniquement que les citoyens soient exposés à être appelés à voter sur un objet,

- 8/19 -

A/946/2021

qui, d'emblée, ne pourrait pas être finalement concrétisé conformément à la volonté exprimée. Une initiative populaire législative formulée se transforme en loi si elle est acceptée par le Grand Conseil ou en votation populaire (art. 61 et 63 Cst-GE ; art. 122B, 123 et 123A de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève du 13 septembre 1985 - LRGC - B 1 01 ; art. 9 al. 3 et de la loi sur l'exercice des droits politiques du 1 octobre 1982 - LEDP - A 5 05 ; art. 5 ss de la loi sur la forme, la publication et la promulgation des actes officiels du 8 décembre 1956 - LFPP - B 2 05), sans que son texte puisse être modifié (sous réserve de la correction d'erreurs matérielles de pure forme ou de peu d'importance mais manifestes ; art. 21 A RGC). Il n'y a pas lieu de prévoir deux intensités différentes du pouvoir d'examen de la chambre constitutionnelle, selon que

celle-ci examine la conformité au droit, respectivement de l'initiative formulée et, subséquentement sur recours abstrait, de la loi adoptée.

Il s'agit donc d'appliquer au recours en matière de validité des initiatives populaires formulées pour l'essentiel les mêmes principes d'interprétation, pouvoir d'examen et pouvoir de décision qu'en matière de contrôle abstrait des normes. Il y a lieu de contrôler librement la conformité du texte considéré avec le droit supérieur, tout en s'imposant une certaine retenue, et d'annuler les dispositions considérées seulement si elles ne se prêtent à aucune interprétation conforme au droit ou si, en raison des circonstances, leur teneur fait craindre avec une certaine vraisemblance qu'elles ne soient interprétées ou appliquées de façon contraire au droit supérieur. Pour en juger, il faut tenir compte notamment de la portée de l'atteinte aux droits en cause, de la possibilité d'obtenir ultérieurement, par un contrôle concret de la norme, une protection juridique suffisante, et des circonstances dans lesquelles ladite norme serait appliquée, sans pour autant négliger les exigences qu'impose le principe de la légalité (ATF 1 I 26 consid. 1.4 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_752/2018 du 29 août 2019 consid. 2 ; ACST/12/2021 précité consid. 2). 3)

Le recours porte sur l'invalidation partielle de l'IN 176, dont il y a lieu prioritairement de déterminer le sens (ACST/4/2019 du 14 février 2019 consid. 3a). 4) a. En droit actuel, la procédure d'adoption d'un PLQ est définie aux art. 5A ss LGZD. La demande d'élaborer un P Q peut émaner du département du territoire (ci-après : le département), du Conseil d'État, du Grand Conseil ou d'une commune (art. A al. 1 à 3 GZD). Lorsque le projet de PLQ est élaboré par le département, il peut l'être de sa propre initiative ou sur demande du Conseil d'État ou d'une commune, et est mis au point en collaboration avec la commune (art. 5A al. 1 LGZD). Le projet de PLQ est soumis à une enquête publique, permettant à chacun d'adresser des observations au département (art. 6 al. 1 à 3 GZD). Simultanément à l'ouverture de l'enquête publique, le département

- 9/19 -

A/946/2021

transmet à la commune le projet de P Q pour qu'il soit porté à l'ordre du jour du conseil municipal puis, à l'issue de l'enquête, les observations reçues, à la suite de quoi l'autorité municipale doit communiquer son préavis, son silence valant approbation sans réserve (art. 6 al. 4 LGZD). Le département examine alors si des modifications doivent être apportées au projet de PLQ pour tenir compte des observations recueillies et du préavis communal (art. al. GZD). À l'issue du délai référendaire, le projet de PLQ est publié dans la FAO et affiché dans la commune ; s'ouvre alors une procédure d'opposition, au terme de laquelle le Conseil d'État statue sur les oppositions, le cas échéant modifie le projet et adopte ensuite le P Q, qui fait alors l'objet d'une publication dans la FAO (art. 6 al. 8 à 10 LGZD).

b. L'IN 176 prévoit non seulement que les propriétaires concernés peuvent demander au département d'élaborer un projet de P Q (art. A al. 1 GZD projeté), mais aussi solliciter en tout temps du Conseil d'État l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un P Q concernant leurs parcelles en élaborant un projet de PLQ, en concertation avec le département, les communes et les particuliers intéressés ; ledit projet est transmis au Conseil d'État, qui doit alors engager la procédure prévue à l'art. GZD (art. A al. GZD projeté). Dans ce cadre, si différents projets de P Q sont soumis au Conseil d'État, une votation communale est organisée pour déterminer celui qui devra être retenu pour engager la procédure visée à l'art. GZD (art. A al. GZD projeté). L'art. al. 5 GZD projeté prévoit

que le préavis de l'autorité municipale peut être défavorable, favorable ou favorable sous réserve de conditions, modifications ou compléments, son silence valant acceptation sans réserve. En cas de préavis ou de référendum défavorable, la procédure d'adoption du P Q est suspendue et la commune et/ou les propriétaires concernés doivent déposer au Conseil d'État un projet de PLQ alternatif dans un délai de douze mois ; à défaut, la procédure d'adoption du P Q soumis à enquête publique est reprise (art. 5A al. 6 LGZD projeté), la suite de la procédure demeurant inchangée par rapport aux dispositions actuellement en vigueur.

L'art. 176 a ainsi pour conséquence de modifier la procédure d'élaboration et d'adoption des P Q, en renforçant la place des communes et des citoyens. Les modifications de l'art. 5A al. 6 LGZD projetées se situent au stade de l'élaboration d'un projet de P Q, en donnant notamment aux propriétaires la possibilité de requérir l'élaboration d'un P Q auprès de l'autorité cantonale de planification ou de proposer leur propre projet, en vue d'engager la procédure d'adoption du P Q prévue à l'art. 5A al. 6 LGZD. Une fois ladite procédure d'adoption engagée, le Conseil d'État adopte le projet de PLQ, en effectuant la pesée des intérêts en présence exigée par le droit fédéral, les modifications projetées de l'art. 5A al. 6 LGZD concernant la manière par laquelle l'autorité municipale se prononce, l'instauration d'une nouvelle possibilité de proposer un projet de PLQ alternatif et la procédure à suivre en cas de modification d'un P Q en cours de procédure.

- 10/19 -

A/946/2021

L'art. 5A al. 6 LGZD projeté constitue une disposition permettant de déterminer, en cas de pluralité de projets de PLQ, celui à retenir pour engager la procédure prévue à l'art. 5A al. 6 LGZD, et ce au moyen d'une votation communale, le comité ayant précisé que les dispositions concernant la manière par laquelle les citoyens exprimeraient leur vote s'appliqueraient dans ce cadre par analogie. Ce faisant, le scrutin aurait lieu selon les formes spécifiques de la procédure de vote et s'adresserait à l'ensemble des citoyens disposant du droit de vote au niveau communal, lesquels s'exprimeraient, pour chacun des PLQ proposés, par oui ou non, puis indiqueraient leur préférence entre lesdits plans en répondant à une question subsidiaire, au sens des art. 63 al. 3 et 75 al. 3 Cst-GE. Le scrutin aboutirait à un résultat obligatoire, puisque seul le projet de PLQ retenu pourrait faire l'objet de la procédure visée à l'art. 5A al. 6 LGZD, sans pour autant qu'il ne s'agisse d'une décision définitive à ce stade, le Conseil d'État restant compétent pour l'adoption du P Q, comme précédemment indiqué. Au vu de ces éléments, la « votation communale » envisagée à l'art. 5A al. 5 LGZD projeté s'apparente davantage à un vote de principe qu'à un vote consultatif, au regard de son caractère obligatoire pour les autorités, mais non définitif (ATF 104 Ia 226 consid. 2a ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_51/2014 du 25 mars 2014 consid. 2.3).

Dans l'un et l'autre cas, la jurisprudence exige, sauf circonstances exceptionnelles, que la possibilité d'organiser un tel scrutin trouve un fondement juridique (ATF 104 Ia 226 consid. 2c ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_51/2014 précité consid. 2.7 et 2.10). Encore reste-t-il à déterminer lequel. Tel est précisément l'objet du recours, puisque le Conseil d'État a considéré que l'instauration dudit scrutin devait figurer dans la Cst-GE, en application de l'art. 51 al. 1 Cst., tandis que le comité recourant est d'avis qu'une loi formelle, comme la LGZD, est suffisante à cette fin. 5)

es trois conditions de validité d'une initiative que prévoit l'art. 0 Cst-GE sont l'unité du genre, l'unité de la matière et la conformité au droit supérieur, qu'il soit cantonal, intercantonal, fédéral ou international (ATF 143 I 129 consid. 2.1). S'y ajoutent, déduites de la liberté de vote garantie par les art. 34 al. 2 Cst. et 44 Cst-G, l'exigence de clarté du texte de l'initiative et celle d'exécutabilité de l'initiative (ATF 133 I 110 consid. 8 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_146/2020 précité consid. 3.1 ; ACST/8/2020 précité consid. 4a et les références citées).

À teneur de l'art. 0 al. Cst-G, l'initiative dont une partie n'est pas conforme au droit est déclarée partiellement nulle si la ou les parties qui subsistent sont en elles-mêmes valides. À défaut, l'initiative est déclarée nulle. 6)

Pour examiner la validité matérielle d'une initiative, la première règle d'interprétation est de prendre pour point de départ le texte de l'initiative, qu'il faut interpréter selon sa lettre et non pas selon la volonté des initiants. Une éventuelle motivation de l'initiative et les prises de position de ses auteurs peuvent être prises en considération. Bien que l'interprétation repose en principe

- 11/19 -

A/946/2021

sur le libellé, une référence à la motivation de l'initiative n'est pas exclue si elle est indispensable à sa compréhension. La volonté des auteurs doit être prise en compte, à tout le moins, dans la mesure où elle délimite le cadre de l'interprétation de leur texte et du sens que les signataires ont pu raisonnablement lui attribuer (ATF 143 I 129 consid. 2.2 et les références citées ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_427/2020 du 25 mars 2021 consid. 3).

orsque, à l'aide des méthodes reconnues, le texte d'une initiative se pr te à une interprétation la faisant apparaître comme conforme au droit supérieur, elle doit être déclarée valable et être soumise au peuple. 'interprétation conforme doit ainsi permettre d'éviter autant que possible les déclarations d'invalidité. Tel est le sens de l'adage *in dubio pro populo*, selon lequel un texte n'ayant pas un sens univoque doit être interprété de manière à favoriser l'expression du vote populaire. Cela découle également du principe de la proportionnalité (art. 34 et 36 al. 2 et 3 Cst.), selon lequel une intervention étatique doit porter l'atteinte la plus restreinte possible aux droits des citoyens. es décisions d'invalidation doivent autant que possible être limitées, en retenant la solution la plus favorable aux initiants (ATF 143 I 129 consid. 2.2 et les références citées ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_427/2020 précité consid. 3).

Cela étant, la marge d'appréciation de l'autorité de contrôle est évidemment plus grande lorsqu'elle examine une initiative non formulée que lorsqu'elle se trouve en présence d'une initiative rédigée de toutes pièces, sous la forme d'un acte normatif. Cependant lorsque, de par son but même ou les moyens mis en œuvre, le projet contenu dans une telle initiative ne pourrait être reconnu conforme au droit supérieur que moyennant l'adjonction de réserves ou de conditions qui en modifient profondément la nature, une telle interprétation entre en conflit avec le respect, fondamental, de la volonté des signataires de l'initiative et du peuple appelé à s'exprimer ; la volonté de ce dernier ne doit pas être faussée par la présentation d'un projet qui, comme tel, ne serait pas constitutionnellement réalisable (ATF 143 I 129 consid. 2.2 et les références citées ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_427/2020 précité consid. 3). 7) a. e principe démocratique se comprend comme l'obligation que l'art. 1 al. 1 Cst. fait

aux cantons de se doter d'institutions démocratiques. Il implique que les cantons se donnent une constitution adoptée par le peuple et pouvant être révisée si la majorité du corps électoral le demande, et qu'ils aient un parlement élu au suffrage universel, doté de la compétence de prendre les décisions importantes, lesdites votations et élections devant au surplus refléter fidèlement la volonté des citoyens ; il laisse aux cantons une très large autonomie pour déterminer leur structure et organisation, de même que pour déterminer l'étendue et les modalités d'exercice des droits politiques sur les plans cantonal et communal (ATF 140 I 394 consid. 8.1 ; 131 I 126 consid. 5).

- 12/19 -

A/946/2021

b. 'art. 1 Cst. contribue à fixer les contours de la notion de constitution cantonale, qui peut être appréhendée des points de vues formel et matériel. En effet, en imposant à chaque canton de se doter d'une constitution démocratique, l'art. 1 al. 1 Cst. confère aux constitutions cantonales la primauté dans le système normatif cantonal. Cette primauté ressort en outre de ce que les constitutions cantonales doivent recevoir la garantie de la Confédération (art. 51 al. 2 Cst. ; ATF 143 I 272 consid. 2.2.1 s.). Selon l'approche matérielle, sont considérées comme constitutionnelles les règles de droit fondamentales déterminant la forme de l'État, sa structure, son régime politique, le mode de désignation, la composition, les compétences et le fonctionnement de ses principaux organes, y compris le peuple, ainsi que les droits fondamentaux à l'égard de l'État (Vincent MARTENET, ad art. 51 Cst., N. 15 ss, p. 1318, in V. MARTENET / J. DUBEY [éd.], Commentaire romand de la Cst., Bâle, 2021). 'il est souhaitable que la constitution formelle coïncide avec la notion de constitution matérielle, et regroupe l'ensemble des règles les plus importantes relatives à l'État, il n'en demeure pas moins que le droit constitutionnel fédéral ne pose pas d'autre limite à son contenu que celles de l'art. 1 al. 1 Cst. (ATF 130 I 185 consid. 2.4). 8) a. Le Tribunal fédéral a rendu plusieurs arrêts sur l'exigence d'une base constitutionnelle dans le domaine des droits politiques, sans la rattacher systématiquement à l'art. 1 Cst., et en évoquant dans ce contexte plus ou moins explicitement la règle du parallélisme des formes (art. 5 al. 1 Cst.).

b. Devant statuer sur le point de savoir si une initiative tendant à introduire un référendum obligatoire pour le préavis que le canton est appelé à donner à l'autorité fédérale dans le domaine de l'énergie atomique était de rang législatif ou constitutionnel, le Tribunal fédéral a constaté qu'à Neuchâtel, canton concerné, les droits populaires étaient tous définis par la constitution, tandis que la loi n'en créait pas elle-même ni n'en instituait de nouveaux, son rôle essentiel étant de fixer les règles de procédure nécessaires à l'exercice de ces droits et à un déroulement normal des opérations de vote. Aussi fallait-il retenir que seule une initiative constitutionnelle pouvait proposer de modifier les droits populaires, le principe du parallélisme des formes exigeant en tout cas que les règles de degré constitutionnel existantes soient modifiées le cas échéant par la voie d'une initiative constitutionnelle (ATF 104 Ia 343).

Dans une affaire concernant l'organisation d'un vote consultatif, le Tribunal fédéral a jugé qu'il était conforme à leur importance que des opérations électorales sollicitant l'intervention de l'ensemble des citoyens pour exercer une fonction publique en tant qu'organe suprême de formation de la volonté étatique ne soient ordonnées que dans la mesure où la constitution et la loi les prévoient et qu'elles se déroulent dans le strict respect

des lignes tracées par le droit. Il n'en a pas moins renoncé à trancher de façon catégorique et générale la question de l'exigence d'une base légale pour l'organisation du vote considéré dans cette

- 13/19 -

A/946/2021

affaire, compte tenu des circonstances particulières du cas d'espèce (ATF 104 Ia 226).

Dans un arrêt 1P.470/2005 du 23 décembre 2005, le Tribunal fédéral a indiqué que les droits politiques sont en principe définis dans les constitutions cantonales, que celles-ci doivent, selon l'art. 1 Cst., contenir les principes relatifs au droit de vote, au référendum et à l'initiative en matière constitutionnelle, et que, de manière plus générale, la constitution cantonale doit définir l'ensemble des droits populaires, même s'il n'est pas absolument exclu qu'une extension de ceux-ci puisse aussi avoir lieu par voie législative.

Ultérieurement, dans l'arrêt 1C_51/2014 précité, le Tribunal fédéral a confirmé que l'organisation d'un vote populaire consultatif devait reposer sur un fondement juridique, niant au surplus l'existence d'une situation d'urgence temporelle permettant aux autorités de s'en dispenser.

Enfin, dans l'ATF 12 I 21, le Tribunal fédéral a considéré qu'une initiative invitant des communes et les autorités cantonales à organiser des votes consultatifs ne reposait en l'occurrence sur aucune base légale.

c. Il convient de retenir de cette jurisprudence que la matière des droits populaires est de rang constitutionnel au niveau des principes. Il ne saurait en être déduit que les droits populaires devraient être réglés de manière détaillée ni a fortiori exhaustivement au niveau des normes de rang constitutionnel, des circonstances particulières pouvant justifier une approche souple de la question et des nuances être faites selon les différentes constitutions cantonales (ACST/14/2019 du 25 mars 2019 consid. 3d). 9) a. La Cst-GE contient un certain nombre de dispositions sur les droits politiques, énumérées aux art. 44 à 79, tant au plan cantonal qu'au niveau communal, qu'il s'agisse des élections (art. 2 à Cst-G), de l'initiative populaire (art. 56 à 64 et 71 à 76 Cst-GE) ou du référendum (art. 65 à 70 et 77 à 79 Cst-GE).

b. Ainsi, en matière d'élections, le corps électoral cantonal élit le Grand Conseil, le Conseil d'État, les magistrats du pouvoir judiciaire, la Cour des comptes et la députation genevoise au Conseil des États (art 51 al. 1 Cst-GE) ; le corps électoral communal élit le conseil municipal et l'exécutif communal (art. 53 Cst-GE).

c. Au niveau cantonal, une fraction du corps électoral peut soumettre au Grand Conseil une proposition de révision totale ou partielle de la Cst-GE (art. 56 al. 1 Cst-GE) ou une proposition législative dans toutes les matières de la compétence de ses membres (art. 57 al. 1 Cst-GE) ; dans les deux cas, la proposition peut être rédigée de toutes pièces ou conçue en termes généraux

- 14/19 -

A/946/2021

(art. 56 al. 2 et 57 al. 2 Cst-GE). Au plan communal, une fraction du corps électoral peut demander au conseil municipal de délibérer sur un objet déterminé (art. 71 al. 1 Cst-G). n

matière d'initiatives cantonale et communale, le Grand Conseil et le conseil municipal peuvent respectivement opposer un contreprojet à une initiative (art. 62 al. 1 let. c et 74 al. 1 let. c Cst-GE). Lorsque tel est le cas, le contreprojet est soumis au corps électoral, qui se prononce indépendamment sur l'initiative et sur le contreprojet, puis indique sa préférence entre les deux en répondant à une question subsidiaire (art. 63 al. 3 et 75 al. 3 Cst-GE).

d. Définissant la mesure dans laquelle le corps électoral peut et doit le cas échéant être appelé à exercer directement la souveraineté populaire dans le processus final d'adoption des lois, le constituant genevois a : soumis les révisions de la Cst-GE au référendum obligatoire (art. 65 Cst-GE) ; permis de prévoir par la loi la soumission d'office au corps électoral des mesures de rang législatif nécessaires à l'assainissement financier, en opposant à chacune des mesures réduisant les charges une augmentation d'impôts d'effet équivalent, l'électeur ne pouvant opposer ni un double refus ni une double acceptation à l'alternative proposée (art. 66 Cst-GE) ; exposé les lois, ainsi que les autres actes du Grand Conseil prévoyant des dépenses au référendum facultatif ordinaire (art. 67 al. 1 Cst-GE) ; prévu le référendum facultatif facilité contre les lois qui ont pour objet un nouvel impôt ou qui portent sur la modification du taux ou de l'assiette d'un impôt existant, ou qui comportent une modification de la législation sur le logement, la protection des locataires et l'habitat, y compris les voies de droit en la matière (art. 67 al. 2 let. a et b Cst-GE) ; institué le référendum extraordinaire, permettant au Grand Conseil de soumettre au corps électoral les lois normalement exposées au référendum facultatif (art. 67 al. 3 Cst-GE) ; exclu le référendum contre la loi annuelle sur les dépenses et les recettes prises dans son ensemble, sauf en ce qui concerne ses dispositions spéciales établissant un nouvel impôt ou modifiant le taux ou l'assiette d'un impôt (art. 9 Cst-GE).

Au plan communal, les délibérations des conseils municipaux sont soumises au corps électoral si le référendum est demandé par une fraction des titulaires des droits politiques dans la commune (art. 77 al. 1 Cst-GE). Le référendum est toutefois exclu contre le budget communal pris dans son ensemble mais peut être demandé contre les dispositions budgétaires introduisant une recette ou une dépense nouvelles ou modifiant le taux d'un impôt ou le montant d'une dépense de l'exercice précédent (art. 78 al. 2 Cst-GE).

e. ors des travaux de l'Assemblée constituante, la commission thématique n° 2 (ci-après : CoT2), chargée de préparer les débats relatifs aux droits politiques, a examiné si de nouveaux instruments de démocratie directe devaient être introduits. Elle a accepté en particulier le référendum avec variante mais renoncé au référendum consultatif, au référendum constructif, à l'initiative destitutive et à la motion populaire (Rapport général 200 « Les droits politiques [y compris

- 15/19 -

A/946/2021

révision de la Constitution] », du 30 avril 2010, in BOACG, tome V, p. 2215 ss, 2229 ; Rapport sectoriel 202 « Instruments de démocratie directe », du 30 avril 2010, in BOACG, tome V, p. 2295 ss, 2299, 2320 ss). 10) a. Le constituant genevois a prévu que les principes exprimés au niveau constitutionnel concernant les droits politiques appellent l'édiction de normes de rang légal. C'est ainsi qu'il a précisé, à l'art. al. 3 Cst-GE, que la loi veille à l'intégrité, à la sécurité et au secret du vote, et, à l'art. 45 al. 2 Cst-GE, que la loi garantit que toute personne jouissant des droits politiques puisse effectivement les exercer.

b. Dans ce contexte, la chambre de céans a admis la conformité au droit supérieur, en particulier à l'art. 1 al. 1 Cst., d'une modification de la LEDP, introduite par la loi 12424, visant à régler la situation dans laquelle des lois contradictoires seraient adoptées par le Grand Conseil, ne pourraient coexister, devraient être soumises à une votation référendaire et le seraient lors d'un même scrutin, afin que soit déterminé, dans un tel cas, laquelle doit être tenue pour adoptée par le corps électoral en cas d'acceptation des deux lois concurrentes (art. 57 al. 2 et 94 al. 2 LEDP). Si les instruments de la démocratie directe doivent être institués par des normes de rang constitutionnel qui en arrêtent au moins les principes, en particulier dans le canton de Genève, dont la constitution est relativement détaillée sur ces questions, leur mise en œuvre n'en peut, voire n'en doit pas moins intervenir par le biais de dispositions de rangs légal et réglementaire, et même par le biais de décisions, de mesures d'organisations et d'actes matériels, de sorte que la DP peut préciser notamment tant la manière dont les électeurs ont à exprimer leur volonté que les conditions auxquelles un texte soumis à référendum est réputé accepté (ACST/14/2019 précité consid. 10). 11) n l'espèce, l'art. A al. GZD projeté, disposition de rang législatif, prévoit que si différents projets de P Q sont soumis au Conseil d'État, une votation communale est organisée pour déterminer celui qui devra être retenu pour engager la procédure d'adoption du P Q prévue à l'art. GZD. La disposition litigieuse institue ainsi un référendum obligatoirement déclenché, sans demande préalable, du fait de l'existence de plus d'un projet de P Q. Ce scrutin, comme précédemment indiqué, s'apparente à une votation de principe, puisque, malgré son caractère non définitif, le projet accepté par le corps électoral communal lie les autorités en vue d'engager la procédure d'adoption du P Q, la décision finale d'adoption du P Q appartenant toutefois au seul Conseil d'État.

Dans ce cadre, l'art. A al. GZD projeté ne s'apparente pas à une simple norme de mise en œuvre des droits politiques, qui pourrait alors être de rang légal. Au contraire, il s'agit d'une extension du droit de référendum ordinaire, voire d'une disposition instituant un nouveau type de référendum, dont le principe doit trouver une assise constitutionnelle, au même titre que les autres droits démocratiques énumérés de manière détaillée par la Cst-GE. Le fait que celle-ci,

- 16/19 -

A/946/2021

comme l'indique le comité recourant, ne prévoit pas de *numerus clausus* des droits politiques ne signifie pas que de nouveaux droits de participation démocratique ne devraient pas y figurer, à tout le moins dans leur principe, ce qui n'est pas le cas du référendum projeté. Que celui-ci ne constituerait qu'une extension « très mesurée et ponctuelle » des droits politiques, toujours aux dires du comité recourant, ne conduit pas non plus à une autre conclusion. Il suffit en effet que plus d'un projet de P Q soit élaboré pour déclencher, automatiquement, une votation communale, dont le résultat est contraignant pour les autorités, puisque seul le projet accepté par le corps électoral sera soumis au Conseil d'État pour engager la procédure d'adoption du PLQ. e comité recourant a d'ailleurs indiqué que les dispositions en matière d'expression de la volonté des citoyens seraient appliquées par analogie pour départager les projets soumis au scrutin, selon les règles prévues aux art. 63 al. 3 et 75 al. 3 Cst-GE. Or, il paraît pour le moins contradictoire par rapport au principe du parallélisme des formes de prévoir le principe d'un instrument de participation démocratique dans une loi, tout en y appliquant des mécanismes constitutionnels permettant l'expression de la volonté populaire.

'institution d'un droit de participation démocratique comme celui projeté par la disposition litigieuse devait ainsi figurer dans une norme de rang constitutionnel, conformément à l'art. 1 al. 1 Cst., au vue de l'énumération détaillée des droits politiques par la Cst-GE, dont le contenu relève tant de la constitution au sens formel que matériel à cet égard. Une extension desdits droits politiques ne pouvait ainsi être prévue que sous la même forme que ces droits politiques, le contenu de l'art. A al. GZD projeté ne s'apparentant pas à une simple disposition de mise en œuvre des droits politiques, dont le caractère légal aurait été admissible. C'est dès lors à juste titre que le Conseil d'État a considéré que l'art. A al. GZD projeté était contraire au droit fédéral. 12) a. Encore convient-il de déterminer si la disposition en cause pourrait être interprétée de manière conforme au droit supérieur, comme l'indique le comité recourant, selon lequel les termes « votation communale » pourraient se référer comme nécessitant une délibération du conseil municipal avant toute votation du peuple, elle-même sujette à référendum communal.

b. Les délibérations des conseils municipaux sont soumises au corps électoral communal si le référendum est demandé par une fraction des titulaires des droits politiques dans les communes, (art. 77 al. 1 Cst-GE). Les objets sur lesquels portent les délibérations des conseils municipaux sont mentionnés à l'art. 30 al. 1 LAC, dont la let. r qui se réfère au préavis à donner sur des projets de PLQ, de plans de sites et leurs règlements, ainsi que sur les projets de plans d'extraction. Les citoyens disposent ainsi du droit de référendum à l'encontre du préavis que le conseil municipal est amené à rendre sous forme de délibération concernant le projet de PLQ consécutivement à l'enquête publique (art.

- 17/19 -

A/946/2021

al. 4 LGZD), mais pas – afin d'éviter l'ouverture deux fois de la voie du référendum contre un même projet – à propos du préavis que le conseil municipal émet sous forme de résolution au stade antérieur sur un projet de PLQ (art. 5A al. 2 LGZD ; art. 30A al. 1 let. c LAC ; ACST/14/2017 du 30 août 2017 consid. 5a).

Les citoyens détiennent en outre le droit d'initiative populaire communale institué à l'art. 71 Cst-GE, puisqu'une fraction des titulaires des droits politiques peut demander au conseil municipal de délibérer sur un objet déterminé, dans les matières définies par la loi (art. 71 al. 1 et 2 Cst-G), définies à l'art. 3 AC. Cette disposition mentionne notamment les études d'aménagement du territoire communal (art. 36 al. 1 let. d LAC), dont celles impliquant l'adoption d'un P Q, en tant qu'elles comportent, même dans un second temps, l'exercice d'une fonction délibérative sur le préavis à donner sur le projet de PLQ (art. 30 al. 1 let. r LAC). Une initiative populaire municipale permet ainsi aux citoyens d'initier une procédure d'adoption d'un plan d'affectation du sol, tel un P Q, et, en cas d'acceptation de l'initiative, d'en exiger la concrétisation, dans les limites des compétences communales, plaçant la commune concernée dans la position de celle qui sollicite du Conseil d'État l'adoption d'un P Q, au stade initial visé par l'art. A al. 2 GZD.

c. En l'espèce, comme l'a à juste titre relevé l'intimé, l'interprétation proposée par le comité recourant s'éloignerait du texte de l'IN 176 et serait contraire à la volonté des initiants, ainsi qu'à celle des signataires du texte. En effet, le conseil municipal ne statue pas par voie de délibération avant l'ouverture de la procédure d'adoption du P Q visé à l'art. GZD, en application de l'art. 30 al. 1 let. r LAC, mais de résolution, non sujette à référendum. En outre, l'initiative veut soumettre au référendum obligatoire les projets de P Q, dès que plus

d'un projet est présenté. Outre le fait qu'un tel procédé, non prévu par la Cst-G, n'est pas admissible, l'interprétation que cherche à donner le comité recourant du texte de l'initiative ne permettrait pas d'atteindre ce but, puisqu'une telle délibération devrait être soumise au référendum facultatif, une fraction des titulaires des droits politiques devant en faire la demande afin que le corps électoral communal se prononce. Par ailleurs, il ne serait pas davantage admissible d'interpréter lesdits termes comme nécessitant une initiative populaire communale, qui ne peut être conçue qu'en termes généraux et doit être concrétisée par une délibération du conseil municipal, avant la votation du corps électoral communal, sous peine d'allonger et de compliquer la procédure d'établissement du projet de P Q, alors même que, selon les explications données par le comité, l'initiative se voulait « constructive et non bloquante ».

Il s'ensuit que c'est à bon droit que l'autorité intimée a déclaré l'art. A al. 5 LGZD projeté contraire au droit supérieur et a partiellement invalidé l'IN 17, comme l'y habilite l'art. 0 al. Cst-GE, ce qui n'est en soi pas

- 18/19 -

A/946/2021

contesté. En effet, malgré son invalidation partielle, l'initiative conserve un sens et permet de poursuivre son but, qui est de donner un plus grand poids à l'avis des propriétaires concernés et de la commune lors de l'élaboration ou de la procédure d'adoption des P Q, comme l'a retenu le Conseil d'État, qui a en outre précisé qu'en application du principe de proportionnalité, les citoyens auraient appuyé l'IN 176 sans la partie invalide. 13) Entièrement mal fondé, le recours sera par conséquent rejeté. 14) Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge du comité recourant, qui succombe (art. 87 al. 1 LPA), et aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

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