

Stéphane Grodecki

L'initiative populaire  
cantonale et municipale  
à Genève

---

# Table des matières

Préface	V
Avant-propos	IX
Sommaire	XI

Introduction	1
--------------	---

## PREMIÈRE PARTIE: LE CONTEXTE INSTITUTIONNEL ET HISTORIQUE

<b>Chapitre 1: Les définitions générales et le cadre institutionnel</b>	<b>7</b>
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. <i>Excursus</i> : le droit de pétition	43
<b>Chapitre 2: L'histoire de l'initiative populaire à Genève</b>	<b>45</b>
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. <i>Excursus</i> : 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

<b>Chapitre 3: La forme de l'initiative</b>	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
<b>Chapitre 4: L'objet de l'initiative cantonale</b>		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 <i>générales</i> et <i>individuelles</i> ?	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'initiatives 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
<b>Chapitre 5:</b>	<b>L'objet de l'initiative municipale</b>	<b>175</b>
I.	La définition <i>légale</i> 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
 <b>Chapitre 6: Les domaines d'application de l'initiative municipale</b>		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**

<b>Chapitre 7: Le lancement et l'aboutissement de l'initiative</b>	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

<b>Chapitre 8: Les conditions de validité de l'initiative</b>	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

<b>Chapitre 9: L'examen de la validité de l'initiative</b>	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 <i>de lege ferenda</i>	356
<b>Chapitre 10: Le traitement de l'initiative</b>	<b>360</b>
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
 <b>Chapitre 11: Le contentieux</b>		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
<b>Chapitre 12: L'initiative genevoise en pratique</b>		420
I.	Éléments 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
<b>Conclusion</b>		435
<b>Bibliographie</b>		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

<b>Abréviations</b>	467
I. Législation	467
A. Droit fédéral	467
B. Droit cantonal	468
II. Autres abréviations	470
<b>Annexe</b>	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