

Date de dépôt: 29 août 2003

Messagerie

Rapport

de la Commission législative chargée d'étudier la validité de l'initiative populaire 120 « Pour la sauvegarde et le renforcement des droits des locataires et des habitant-e-s de quartiers »

- | | |
|---|------------------------|
| 1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le | 10 janvier 2003 |
| 2. Débat de préconsultation sur la base du rapport du Conseil d'Etat au sujet de la validité et de la prise en considération de l'initiative, au plus tard le | 10 avril 2003 |
| 3. Décision du Grand Conseil au sujet de la validité de l'initiative sur la base du rapport de la commission législative, au plus tard le | 10 octobre 2003 |
| 4. Sur la base du rapport de la commission désignée à cette fin, décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contreprojet, au plus tard le | 10 juillet 2004 |
| 5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, au plus tard le | 10 juillet 2005 |

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Jacques Pagan

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission législative a traité l'initiative 120 lors de sa séance du 6 juin 2003 sous la présidence de M. Christian Lüscher et avec l'experte collaboration de M. Christophe Vuillemier, auteur du procès-verbal relatant ses débats auxquels M^{me} Marie-Christine Dulan, du DAEL, a participé.

Avant d'aborder les travaux entrepris par la commission, il s'impose de rappeler ce qui suit :

1. PRÉAMBULE

L'ASLOCA a lancé une initiative populaire intitulée « Pour la sauvegarde et le renforcement des droits des locataires et des habitant-e-s de quartiers » sur la base de l'article 65A de la Constitution genevoise et des articles 86 à 93 de la loi sur l'exercice des droits politiques (annexe 1).

Le Conseil d'Etat a constaté l'aboutissement de cette initiative par arrêté du 8 janvier 2003 publié dans la FAO du 10 du même mois. Le 19 mars 2003, l'Exécutif cantonal a rendu son rapport sur la validité et la prise en considération de cette initiative (annexe 2).

A l'issue du débat de préconsultation du 4 avril 2003, le Grand Conseil a renvoyé le texte à la Commission législative afin qu'elle statue sur sa validité, ce qu'elle a fait dans sa séance du 6 juin 2003 en considérant que celle-ci était irrecevable vu le non-respect des règles de l'unité du genre et de l'unité de la matière ainsi que par le fait que cette initiative consacrait un abus de droit.

2. DE L'INITIATIVE 120

Il s'agit d'une initiative visant à une modification partielle de la Constitution, entièrement rédigée, se présentant sous la forme d'une feuille A-4 imprimée recto-verso et proposant l'adoption de huit dispositions au texte dense et complexe, lequel porte indifféremment sur :

- le **référendum obligatoire** (art. 53 A, nouvelle teneur de la note, et al. 2 nouveau soumettant obligatoirement à l’approbation du corps électoral toute modification à l’une des lois de protection des locataires selon l’art. 160 I) ;
- les **droits des locataires et des habitants** (art. 160 D nouveau, inséré dans le titre X E nouveau et tendant à l’institutionnalisation d’une législation comportant des mesures d’encouragement à la construction de logements locatifs ainsi que de protection du locataire, de l’habitat et du cadre de vie dans le but de diminuer l’état de dépendance des locataires à l’égard de leur bailleur, de répondre aux besoins de la population en matière d’habitat, de lutter contre la spéculation immobilière et de favoriser la participation des habitants des quartiers à la préservation de leur cadre de vie – al.1 – ; le droit d’intervention et de recours dans le cadre des lois concernant l’habitat, l’aménagement du territoire et la protection du patrimoine est garanti aux communes concernées et aux associations de défense des locataires, des habitants, de l’environnement, de l’aménagement du territoire, du patrimoine ou de la qualité de la vie – al. 2 –) ;
- les **mesures que l’Etat doit prendre pour faciliter la construction de logements répondant aux besoins de la population** (art. 160 E nouveau, prévoyant un appui financier en faveur de logements bon marché, une aide aux logements dépendant de collectivités publiques ou d’organisations sans but lucratif, la création de zones de développement avec la détermination complète et précise de ses modalités de fonctionnement, l’instauration d’un contrôle des loyers sur tous les logements et locaux construits grâce à l’Etat ou d’autres collectivités publiques avec la détermination complète et précise de ses modalités de fonctionnement, l’autorisation du déclassement des terrains agricoles et ses modalités d’application et l’acquisition de terrains en vue de la construction de logements bon marché) ;
- les **démolitions, transformations, rénovations et ventes d’appartements** (art. 160 F nouveau, réglant dans le détail – notamment en fonction d’un loyer compris entre 2400 F et 3225 F la pièce l’an –, le régime des autorisations y relatives, le régime de l’interdiction des changements d’affectation et le régime de l’autorisation pour la vente des appartements de moins de 8 pièces à usage d’habitation et jusqu’alors offerts en location) ;
- la **préservation de l’habitat** (art. 160 G nouveau, concernant la collaboration entre l’Etat et les communes en matière d’élaboration de

plans d'utilisation du sol, la fixation de l'affectation du territoire communal et du taux de logements en Ville de Genève) ;

- le **Tribunal des baux et loyers et la procédure administrative applicable** (art. 160 H nouveau, déterminant la compétence et la composition de ce Tribunal, la procédure applicable en première instance et sur recours, la désignation des autorités compétentes et l'affirmation du principe de la gratuité des procédures) ;
- le **référendum obligatoire** (art. 160 I nouveau – auquel l'art. 53 A, al. 2 nouveau, renvoie –, prévoyant le recours à cette mesure pour toute modification des lois relatives au domaine d'application des articles 160 D à 160 H, savoir la loi modifiant la LOJ et la LPC concernant le Tribunal des baux et loyers, la loi instituant la commission de conciliation en matière de baux et loyers, la loi générale sur le logement et la protection des locataires, la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (mesure de soutien en faveur des locataires et de l'emploi) et la loi sur les plans d'utilisation du sol, à savoir diverses dispositions de la loi sur l'extension des voies de communications et l'aménagement des quartiers ou localités) ;
- les **dispositions transitoires applicables** (art. 182, al. 2 à 4, nouveau, prévoyant l'application immédiate des articles 160 D à 160 H dès leur acceptation par le peuple, si nécessaire en dérogation à la législation existante, le référendum obligatoire dans les 4 mois suivant l'adoption de l'initiative pour les modifications des lois visées par l'article 160 I adoptées entre le dépôt de l'initiative populaire à l'origine de cet article et l'entrée en vigueur de celui-ci, à défaut de quoi elles seront annulées de plein droit, l'entrée en vigueur de l'annulation de la modification légale votée par le peuple et ses effets sur les procédures pendantes et les décisions non encore entrées en force notamment).

Il ressort du résumé qui précède – et qui ne saurait dispenser le lecteur/ la lectrice de prendre attentivement connaissance de la teneur complète des articles susvisés – que, sous un titre générique commun l'initiative regroupe plusieurs dispositions de nature diverse, poursuivant des finalités propres et déjà introduites dans plusieurs lois, auxquelles il s'agit de conférer un rang désormais constitutionnel pour les ancrer définitivement dans notre ordre juridique et les mettre à l'abri de modifications subséquentes qui n'auraient pas été voulues par le peuple.

Parmi les initiants, on trouve plusieurs députés du Grand Conseil, dont M. Carlo Sommaruga, qui est l'auteur du rapport de minorité relatif à l'initiative 120 et auquel on doit la remise en séance de commission du texte

de celle-ci, tel que les citoyens-citoyennes l'ont eu en main lors de la récolte des signatures (annexe 3).

3. DU RAPPORT DU CONSEIL D'ÉTAT

- a) En substance, le Conseil d'Etat ne s'oppose pas à la recevabilité de l'initiative, même si plusieurs de ses dispositions sont nulles (il s'agit des articles 160 E, lettre e, 160 F, al. 2, et 160 G, al. 3). Il considère en conclusion que « les dispositions figurant dans les divers textes cantonaux sont suffisantes pour garantir une protection adéquate de l'habitat et des habitants » et qu'il n'est dès lors pas nécessaire de charger la Constitution genevoise de dispositions qui ne constituent pas des normes essentielles pour le bon fonctionnement des institutions du canton (rapport p. 24/25, ch. 3). Aussi l'Exécutif cantonal invite-t-il le Grand Conseil à rejeter l'initiative 120.
- b) S'agissant de l'examen préalable de la recevabilité formelle de l'initiative, le Conseil d'Etat rappelle que, pour ce qui touche à l'appréciation du principe de l'unité de la matière (les dispositions concernées doivent avoir entre elles un rapport intrinsèque étroit et poursuivre le même but), les exigences sont plus strictes quand on est en présence d'une révision partielle de la Constitution et d'une initiative entièrement rédigée, le parlement ne disposant alors d'aucune marge de manœuvre pour corriger les éventuels vices de rédaction.

Le Conseil d'Etat rappelle, en outre, que dans l'appréciation du principe de l'unité de la matière, on ne saurait admettre que les « différentes clauses d'une initiative soient réunies de manière artificielle ou subjective ». De même, poursuit-il, « les auteurs d'une initiative qui ne respecte pas l'unité de la matière ne sauraient exiger une scission, permettant de sauver leur démarche – lorsque ce procédé est admis par le droit cantonal – à n'importe quelles conditions. La notion d'abus de droit s'applique dans le domaine des droits politiques et un abus de droit d'initiative doit en principe être sanctionné par la nullité du projet présenté » (rapport, p. 2/25 et 3/25).

En conclusion, le Conseil d'Etat relève que, « dans le cas d'espèce, en dépit du grand nombre de dispositions prévues par cette initiative, qui pouvait donner à penser le contraire, **il apparaît** que celle-ci

peut être considérée comme respectant le principe de l'unité de la matière (...) » (rapport part. p. 3/25). Et de poursuivre en ces termes : « En effet, ces dispositions paraissent avoir un rapport intrinsèque étroit entre elles et poursuivre le même but, à savoir « l'institutionnalisation d'une législation comportant des mesures d'encouragement à la construction de logements locatifs ainsi que de protection des locataires, de l'habitat et du cadre de vie dans les quartiers », afin de « diminuer l'état de dépendance des locataires à l'égard de leur bailleur, de répondre aux besoins de la population en matière d'habitat, de lutter contre la spéculation immobilière et de favoriser la participation des habitants des quartiers à la préservation de leur cadre de vie », comme le dit l'article 160 D, alinéa 1 (rapport, p. 3/25). (Les soulèvements ci-dessus ne sont pas le fait du Conseil d'Etat mais celui de l'auteur du présent rapport.)

Pour ce qui est de l'unité de la forme, le Conseil d'Etat constate que l'initiative se présente comme une initiative constitutionnelle formulée et rédigée comme telle, c'est-à-dire sans avoir en même temps les signes distinctifs d'une initiative non formulée, le mélange des deux genres étant proscrit.

Enfin, l'unité du genre n'est pas non plus contestable aux yeux de l'Exécutif cantonal, l'initiative étant conçue exclusivement comme une modification constitutionnelle et ne comportant pas simultanément de dispositions de rang législatif, un tel mélange étant, là aussi, proscrit selon la lecture à donner à l'article 66, alinéa 1, de la Constitution cantonale.

- c) Dans son examen de la recevabilité matérielle de l'initiative – celle-ci ne doit rien contenir qui viole le droit supérieur, qu'il soit cantonal, intercantonal, fédéral ou international –, le Conseil d'Etat a procédé à l'étude de chacune de ses dispositions pour s'assurer qu'aucune d'entre elles ne soit manifestement contraire au droit supérieur et ne puisse dès lors tomber sous le coup de l'article 66, alinéa 3, de la Constitution sanctionnant la nullité partielle de l'initiative.

L'auteur du présent rapport renverra ici le lecteur/la lectrice au contenu des quelque 11 pages que l'Exécutif cantonal a consacrées à la question, celle-ci n'ayant pas été abordée par les commissaires qui s'en sont tenus à l'examen de la recevabilité formelle de l'initiative qu'ils ont majoritairement et préalablement tranchée par la négative (voir ci-après ch. 4).

On observera simplement que le Conseil d'Etat s'est livré à une étude particulièrement critique des articles 160 E, 160 F et 160 G, les autres dispositions de l'initiative ne posant pas problème.

Article 160 E, lettre c

L'Exécutif cantonal émet des doutes quant à la conformité de cette disposition au droit supérieur (rapport p.5/25 et 6/25).

Article 160 E, lettre d, « in fine »

La limitation de la hausse des loyers sous contrôle de l'Etat et l'échelonnement automatique de cette dernière sont en principe contraires à l'article 269 CO qui est de droit impératif.

Article 160 E, lettre e, 2° tiret

La condition selon laquelle les terrains agricoles déclassés doivent être « mis à disposition d'organismes publics ou privés **sans but lucratif** » est arbitraire dès lors qu'elle limite la possibilité de construire des logements sociaux à ces seuls organismes.

Article 160 F, alinéa 2

Le Conseil d'Etat juge cette disposition non conforme au droit supérieur sous l'angle du respect du principe de la proportionnalité et apparaît discutable en regard de la prescription. Elle porte atteinte au droit fondamental de la garantie de la propriété et ne peut être admise.

Article 160 G, alinéa 3

Le taux de logement de 70% en Ville de Genève ne peut être déterminé que par un PUS ayant suivi une procédure d'adoption conformément à la procédure définie par le droit fédéral. Passant outre à cette exigence, la disposition incriminée est clairement incompatible avec les articles 4 et 33 LAT (participation de la population et voies de recours) et viole ainsi le droit supérieur.

- d) Il résulte de l'analyse opérée par le Conseil d'Etat (et sommairement résumée ci-dessus) que les informalités constatées à propos des articles 160 E, lettre e, 160 F, alinéa 2, et 160 G, alinéa 3, violent manifestement le droit fédéral.

La question qui se pose maintenant est de savoir si les éléments qui sont, eux, conformes au droit ont « suffisamment de substance pour que l'on doive considérer qu'ils auraient été signés pour eux-mêmes par les partisans de l'initiative. A défaut, on peut considérer que le principe de l'unité de la matière est violé, de même que celui de la bonne foi dans la collecte des signatures » (rapport, p. 15/25, ad ch. 1.5).

Le Conseil d'Etat répond à cette question de manière affirmative, mais à tout le moins non catégorique, ainsi que cela ressort du libellé même de sa prise de position : « De l'avis du Conseil d'Etat, il apparaît que l'initiative peut être déclarée valide (...) » (C'est nous qui soulignons).

Et de conclure que l'initiative 120 sera soumise au peuple amputée des articles 160 E, lettre e, 160 F, alinéa 2, et 160 G, alinéa 3.

- e) S'agissant de la prise en considération de l'initiative par le Conseil d'Etat, celui-ci constate qu'elle vise à inscrire dans la Constitution des règles normatives figurant déjà dans diverses lois, de même qu'à étendre la portée de dispositions cantonales existantes.

De l'aveu même de l'Exécutif cantonal, il s'agit là d'une « manœuvre » essentiellement destinée à rendre plus difficile la modification ou l'abrogation des dispositions concernées, le recours au verdict populaire étant alors de règle.

Le Conseil d'Etat considère que, d'un point de vue de technique législative, l'initiative revient à alourdir la Constitution genevoise et à la détourner de sa finalité initiale.

Nonobstant ce constat négatif, l'Exécutif cantonal se livre à un examen critique des dispositions contenues dans le texte proposé avant d'émettre la conclusion mentionnée ci-dessus sous lettre a.

Les critiques émises par le Conseil d'Etat tout au long des 9 pages qu'il leur consacre ne seront pas ici reprises, même sous une forme raccourcie, car elles n'ont pas été abordées par la commission lors de ses travaux.

4. TRAVAUX DE LA COMMISSION

- a) Lors de la séance du 6 juin 2003, les membres de la commission législative étaient au nombre de huit (1 AdG, 2 S, 1 Ve, 2 L, 1 R et 1 UDC).

- b) Aucune audition n'a été demandée et la commission est immédiatement entrée en matière aux fins notamment de respecter les très courts délais légaux impartis, le Grand Conseil devant se prononcer sur la validité de l'initiative 120 le 10 octobre 2003 au plus tard – ce qui implique que le rapport de la commission ne soit pas déposé au-delà de la date du 2 septembre 2003.
- c) Pour le premier des commissaires à intervenir, le principe fondamental de l'initiative, qui est de faire passer des normes législatives existantes en normes constitutionnelles, est problématique et le Grand Conseil se doit en pareil cas de prendre une position plus stricte que le Conseil d'Etat. Plusieurs des dispositions de l'initiative 120 sont, par ailleurs, contraires au droit supérieur (par exemple en matière de garantie constitutionnelle de la propriété). L'unité de la matière n'est, quant à elle, pas respectée et ce point-là doit être résolu d'emblée par la commission.

Un autre commissaire est d'un avis contraire à celui du préopinant et estime que la recevabilité de l'initiative n'est pas contestable. A ce sujet les éléments de l'initiative contraires au droit supérieur dénoncés par le Conseil d'Etat sont mineures et ne mettent pas en cause la validité de celle-ci. Ils ne permettent pas non plus d'envisager, en droit, la scission de l'initiative. Ce même intervenant déclare ne pas être d'accord avec l'Exécutif qui dénonce (à tort) un cas d'arbitraire en matière de déclassement de terrains, alors que doit être prise fondamentalement en compte la volonté des initiants de favoriser la construction de logements à bon marché. Pour lui, le débat ne peut porter que sur l'opportunité d'opposer un contreprojet à l'initiative qui, elle, n'est pas contestable.

- d) Le président rappelle que la commission n'est pas liée par les conclusions du rapport du Conseil d'Etat et qu'elle devra statuer librement sur la recevabilité de l'initiative. Il soutient pour sa part que cette dernière touche trop de lois et que l'unité de la matière n'est ainsi pas respectée ; il considère que cette initiative est un abus de droit et une manœuvre pour détourner la Constitution.

Le fait que l'initiative porte sur de nombreuses lois de nature diverse n'est contesté par aucun des commissaires. Les avis sont toutefois partagés quant aux conséquences à en tirer suite aux précédents judiciaires répertoriés (arrêt ROSSETTI, IN 116, etc.).

- e) S'agissant de la procédure à suivre, les avis sont également partagés quant à l'ordre des questions à trancher dans le cadre de l'examen

de la recevabilité de l'initiative. L'unité de la matière sera bien évidemment traitée, à l'instar de l'unité de la forme et de l'unité du genre. Mais par laquelle commencer, ce d'autant plus que la question de l'abus de droit se pose aussi ?

- f) Finalement, la commission statue sur l'unité de la forme qui est reconnue valable par l'unanimité des commissaires.

Le président en vient à la question de l'unité du genre et répète que cette initiative est à cet égard un abus de droit.

Un commissaire déclare ne pas partager ce point de vue, considérant que parler d'abus de droit est une interprétation politique et non juridique. Pour lui, cette initiative est en tous points conforme à la loi, même si elle se fonde sur des dispositions existantes et n'apporte ainsi pas d'innovations (ce qui est le propre des initiatives).

La commission accepte de voter sur la question de l'unité du genre, puis sur celle de l'abus de droit.

- g) Quatre commissaires (1 AdG, 2 S et 1 Ve) votent en faveur du respect de l'unité du genre, les quatre autres votant contre (2 L, 1 UDC et 1 R) ; le résultat négatif l'emporte donc et l'initiative est en conséquence déclarée irrecevable.
- h) S'agissant de la question de l'abus de droit, l'un des commissaires soutient qu'un vote en la matière ne reposerait pas sur une base légale et qu'une telle démarche serait contraire au droit ; il part, à cet égard, de l'idée que la première décision intervenue avait pris en compte cette question désormais résolue.

Le président invite la commission à se prononcer. Il demande aux commissaires de dire s'ils ne considèrent pas cette initiative comme un abus de droit. Les deux représentants du parti socialiste et celui de l'Alliance de Gauche refusent de participer au vote, lequel fait apparaître que quatre commissaires (2 L, 1 UDC et 1 R) contre un (1 Ve) considèrent que l'initiative 120 constitue bien abus de droit.

i) L'initiative 120 respecte-t-elle l'unité de la matière ?

La commission répond par la négative par quatre voix (2 L, 1 UDC et 1 R) contre quatre (1 AdG, 2 S et 1 Ve) ; la proposition est donc considérée comme refusée et le président estime qu'il est dès lors inutile de procéder plus avant dans l'examen des diverses dispositions de l'initiative même si l'un des commissaires déclare être d'un avis contraire.

5. CONCLUSION

Les commissaires, dont l'avis a majoritairement prévalu en vertu de l'article 186, alinéa 4, de la loi portant règlement du Grand Conseil (B 101), avaient clairement à l'esprit et sous les yeux le texte de l'initiative 120 et celui du rapport du Conseil d'Etat quand ils se sont exprimés sur celle-ci et ont voté sur les questions posées.

Ces deux textes sont particulièrement denses et complexes puisqu'ils se réfèrent à des dispositions ressortissant à plusieurs lois existantes et traitant chacune d'un domaine bien spécifique – qu'il s'agisse de la protection des locataires, de l'aménagement du territoire, de la construction d'immeubles à loyer bon marché et de son financement, de l'organisation judiciaire, etc.

La réunion de ces dispositions déjà en vigueur mais de rang législatif seulement et leur érection en normes constitutionnelles sous une dénomination commune leur est apparue comme étant purement artificielle et répondre à la notion de « manœuvre » ou d'abus de droit dénoncé par le Conseil d'Etat dans son rapport. Aussi la majorité a-t-elle admis, en fonction du traitement strict qu'il y a lieu de réserver à l'examen d'une initiative constitutionnelle entièrement rédigée, qu'il n'y avait pas de lien suffisamment étroit entre ses diverses composantes nonobstant l'appellation générique commune dont elles sont affublées (« Pour la sauvegarde et le renforcement des droits des locataires et des habitant-e-s de quartiers ») pour que l'initiative satisfasse aux conditions de l'article 66 de la Constitution genevoise et puisse être déclarée recevable.

L'invalidation totale d'une telle initiative leur est apparue s'imposer avec d'autant plus de force que les droits démocratiques ont été en l'espèce utilisés d'une manière insensée. La majorité des commissaires en veut pour preuve le texte même de l'initiative lequel, par la complexité et la diversité de sa teneur, ne pouvait être d'entrée de cause compréhensible aux yeux du citoyen /de la citoyenne appelé(e) à le soutenir par sa signature. Une autre preuve de ce qui précède est à trouver dans le volumineux rapport du Conseil

d'Etat auquel il n'a pas fallu moins de 25 pages pour faire le tour de la question à laquelle l'Exécutif cantonal n'a, au demeurant, pas répondu à satisfaction de droit.

Face à cette réalité qui s'apparente à une « farce démocratique », la majorité de la commission ne peut qu'enjoindre l'ensemble du Grand Conseil à suivre ses conclusions tendant à déclarer nulle l'initiative 120.

Secrétariat du Grand Conseil**IN 120****Lancement d'une initiative**

Le Comité d'initiative pour la sauvegarde et le renforcement des droits des locataires et des habitants a lancé une initiative populaire intitulée «Pour la sauvegarde et le renforcement des droits des locataires et des habitant-e-s de quartiers», qui a abouti.

Le tableau ci-dessous indique les dates ultimes auxquelles cette initiative doit être traitée aux différents stades du processus d'examen des initiatives prévus par la loi.

- | | |
|---|------------------------|
| 1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le | 10 janvier 2003 |
| 2. Débat de préconsultation sur la base du rapport du Conseil d'Etat au sujet de la validité et de la prise en considération de l'initiative, au plus tard le | 10 avril 2003 |
| 3. Décision du Grand Conseil au sujet de la validité de l'initiative sur la base du rapport de la commission législative, au plus tard le | 10 octobre 2003 |
| 4. Sur la base du rapport de la commission désignée à cette fin, décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contreprojet, au plus tard le | 10 juillet 2004 |
| 5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, au plus tard le | 10 juillet 2005 |

Initiative populaire

« Pour la sauvegarde et le renforcement des droits des locataires et des habitant-e-s de quartiers »

Les soussigné-e-s, électeurs et électrices dans le canton de Genève, en application de l'article 65A de la constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847, et des articles 86 à 93 de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982, appuient la présente initiative de révision partielle de la constitution genevoise, ayant la teneur suivante:

Article unique

La constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847, est modifiée comme suit:

Art. 53 A Référendum obligatoire (nouvelle teneur de la note), al. 2 (nouveau)

² Est également soumise obligatoirement à l'approbation du Conseil général (corps électoral) toute modification à l'une des lois de protection des locataires et des habitants de quartier énumérées à l'article 160 I.

Titre X E Logement et protection des locataires et des habitants (nouveau, comprenant les art. 160 D à 160 I)

Art. 160 D Droits des locataires et des habitants (nouveau)

¹ Les dispositions du présent titre, qui complètent l'article 10 A sur le droit au logement, sont l'expression du droit d'initiative exercé par le passé et visent à institutionnaliser une législation comportant des mesures d'encouragement à la construction de logements locatifs ainsi que de protection des locataires, de l'habitat et du cadre de vie dans les quartiers dans le but de diminuer l'état de dépendance des locataires à l'égard de leur bailleur, de répondre aux besoins de la population en matière d'habitat, de lutter contre la spéculation immobilière et de favoriser la participation des habitants des quartiers à la préservation de leur cadre de vie.

² Le droit d'intervention et de recours, dans le cadre des lois concernant l'habitat, l'aménagement du territoire et la protection du patrimoine est garanti aux communes concernées et aux associations à but idéal d'importance cantonale ou de quartier, lorsque ces dernières existent depuis plus de 3 ans, ayant pour vocation de promouvoir la défense des locataires, des habitants, de l'environnement, de l'aménagement du territoire, du patrimoine ou de la qualité de vie dans les quartiers.

Art. 160 E Logements répondant aux besoins de la population (nouveau)

Pour favoriser la construction de logements locatifs d'utilité publique garantissant à long terme des loyers répondant aux besoins de la majorité de la population, l'Etat prend les mesures suivantes:

- a) il accorde son appui financier en faveur de logements bon marché, qui doivent dépendre de fondations de droit public si cette aide est prépondérante;
- b) il accorde son aide en priorité à des logements dépendant de collectivités publiques ou d'organismes, notamment des coopératives, ne poursuivant pas de but lucratif;
- c) il crée des zones de développement, soumises à l'adoption d'un plan de quartier, dont les surfaces bâties devront comporter (sauf exception justifiée) 75 % au moins de logements à des loyers accessibles à la majorité de la population, avec une forte proportion de logements bon marché, le solde pouvant être affecté aux activités, aux logements en propriété par étage ou en loyer libre. Les plans financiers des immeubles ainsi que le prix du terrain pris en compte sont approuvés par l'Etat. Le présent paragraphe s'applique également aux zones de développement existantes, à moins que la zone en cause ne prévoie d'autres affectations;
- d) il instaure un contrôle des loyers sur tous les logements ou locaux construits par ou avec l'aide de l'Etat ou d'autres collectivités publiques ou corporations de droit public. Les loyers correspondent à un rendement équitable des capitaux investis et à la couverture des charges d'exploitation usuelles. Le contrôle est permanent pour les immeubles construits ou acquis avec un capital de dotation de l'Etat tant qu'ils sont propriété de celui-ci, de fondations ou de corporations de droit public; il s'applique initialement aux autres immeubles pendant la durée de l'aide consentie ainsi que durant une période de 20 ans pour les immeubles construits en zone de développement; il continue à s'appliquer ensuite pendant une période de 5 ans, au début de laquelle l'autorité compétente

- b) l'appartement a été, dès sa construction, soumis au régime de la propriété par étage ou un régime analogue et a été cédé de manière individualisée avant le 30 mars 1985 ou en vertu d'une autorisation délivrée depuis lors;
- c) l'appartement est acquis par un locataire en place depuis plus de 3 ans, si 60 % des autres locataires de l'immeuble acceptent cette acquisition, suite à leur consultation par l'autorité compétente.

Art. 160 G Préservation de l'habitat (nouveau)

¹ Afin de maintenir et de rétablir l'habitat dans les zones urbaines et d'y favoriser une implantation des activités qui soit harmonieuse et équilibrée, tout en assurant une qualité de vie appropriée aux habitants, les communes élaborent en collaboration avec l'Etat des plans d'utilisation du sol approuvés par leur Conseil municipal et dont la conformité avec le plan directeur cantonal est vérifiée par le Conseil d'Etat.

² Ces plans fixent l'affectation du territoire communal. Les terrains constructibles sont répartis par secteurs, soumis à des taux d'utilisation du sol garantissant des espaces verts et des taux de répartition entre logements, activités, selon leur nature, et équipements d'intérêt public.

³ En ville de Genève, le taux de logements doit atteindre 70 % dans les quartiers d'habitation.

Art. 160 H Tribunal des baux et loyers et procédure administrative (nouveau)

¹ Un Tribunal des baux et loyers, formé d'un juge de métier – respectivement de 3 juges de métier en appel – et de deux juges assesseurs, choisis l'un par les groupements représentatifs des locataires et l'autre par les milieux immobiliers, est compétent pour statuer sur l'ensemble des litiges entre bailleurs et locataires.

² Les recours contre les décisions relevant des dispositions légales relatives à la démolition, transformation et rénovation d'une maison d'habitation sont de la compétence, en première instance, d'une commission de recours puis du Tribunal administratif, ceux relatifs aux dispositions applicables aux immeubles soumis au contrôle cantonal des loyers relèvent directement du Tribunal administratif. Ces instances siègent, dans ces domaines, à 3 juges et 2 juges assesseurs choisis parmi les groupements représentatifs des locataires et des milieux immobiliers.

³ Les procédures relevant des juridictions précitées sont gratuites. Elles sont précédées, pour celles relevant du Tribunal des baux et loyers, d'une tentative obligatoire de conciliation devant la Commission de conciliation en matière de baux, qui fonctionne dans la même composition que le Tribunal des baux et loyers.

Art. 160 I Référendum obligatoire (nouveau)

Pour garantir la volonté populaire et les effets du droit d'initiative exercé par le passé dans le domaine d'application des articles 160 D à 160 H, toute modification des lois y relatives, qui ont été adoptées par le Peuple à la suite d'une initiative populaire ou qui ont été adoptées par le Grand Conseil en provoquant un retrait d'une initiative populaire, doit être soumise obligatoirement à votation populaire. Il s'agit des lois suivantes dans leur état exécutoire au jour du dépôt de l'initiative populaire à l'origine du présent article :

- a) la loi modifiant diverses lois concernant le Tribunal des baux et loyers, à savoir les articles 29, 30, 35 B et 56 A à 56 D de la loi d'organisation judiciaire et les articles 426 à 448 de la loi de procédure civile, du 4 décembre 1977;
- b) la loi instituant la commission de conciliation en matière de baux et loyers, du 4 décembre 1977;
- c) la loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 4 décembre 1977;
- d) la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (mesures de soutien en faveur des locataires et de l'emploi), du 25 janvier 1996;
- e) la loi sur les plans d'utilisation du sol, à savoir les articles 15 A à G de la loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités, du 26 juin 1983.

Art. 182, al. 2 à 4 (nouveaux) Disposition transitoire

² Les articles 160 D à 160 H s'appliquent avec effet immédiat dès leur adoption en votation populaire, si nécessaire en dérogation à la législation existante.

³ Les modifications des lois visées par l'article 160 I adoptées entre le dépôt de l'initiative populaire à l'origine de l'article 160 I et l'entrée en vigueur de cet article, sont soumises au référendum populaire obligatoire dans les quatre mois qui suivent l'adoption de l'initiative. A défaut, elles sont annulées de plein droit.

⁴ Si la votation populaire prévue à l'alinéa 3 aboutit à une annulation de la modification légale, cette annulation prend effet à la date de la votation populaire et s'applique aux procédures pendantes devant l'autorité administrative et aux décisions qui ne sont pas entrées en force, notamment pour cause de recours. La même règle vaut en cas d'annulation de plein droit d'une modification légale.

Secrétariat du Grand Conseil**IN 120-A***Date de dépôt: 19 mars 2003**Messagerie***Rapport du Conseil d'Etat
au Grand Conseil sur la validité et la prise en considération de
l'initiative populaire 120 « Pour la sauvegarde et le renforcement
des droits des locataires et des habitant-e-s de quartiers »**

- | | |
|---|------------------------|
| 1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le | 10 janvier 2003 |
| 2. Débat de préconsultation sur la base du rapport du Conseil d'Etat au sujet de la validité et de la prise en considération de l'initiative, au plus tard le | 10 avril 2003 |
| 3. Décision du Grand Conseil au sujet de la validité de l'initiative sur la base du rapport de la commission législative, au plus tard le | 10 octobre 2003 |
| 4. Sur la base du rapport de la commission désignée à cette fin, décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contreprojet, au plus tard le | 10 juillet 2004 |
| 5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, au plus tard le | 10 juillet 2005 |

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le Conseil d'Etat a constaté l'aboutissement de cette initiative par un arrêté du 8 janvier 2003, publié dans la Feuille d'avis officielle du 10 janvier 2003. De cette date courent une série de délais successifs qui définissent les étapes de la procédure en vue d'assurer le bon exercice des droits populaires.

Le premier de ces délais a trait au débat de préconsultation, qui doit intervenir dans un délai de trois mois suivant la constatation de l'aboutissement de l'initiative, conformément à l'article 119A de la loi portant règlement du Grand Conseil (B 1 01). En l'espèce, ce délai arrive à échéance le 10 avril 2003. Le Grand Conseil devra donc traiter cet objet lors de sa session des 3 et 4 avril 2003. C'est en vue de ce débat que le Conseil d'Etat vous soumet le présent rapport.

1. Examen de la recevabilité formelle de l'initiative

1.1 Unité de la matière

De jurisprudence constante, le principe dit de l'unité de la matière exige, tout d'abord, que les dispositions sur lesquelles le corps électoral est appelé à se prononcer aient entre elles un rapport intrinsèque étroit et poursuivent le même but. Il est toutefois relatif en ce sens qu'il n'exige pas toujours que chaque disposition d'un projet soit soumise séparément au corps électoral¹.

Les exigences sont plus strictes en cas de révision partielle de la Constitution, de même qu'à l'égard de projets législatifs. Il en va de même des initiatives entièrement rédigées, le parlement ne disposant alors d'aucune marge de manœuvre pour corriger les éventuels vices de rédaction. Selon le Tribunal fédéral, l'article 66, alinéa 2, de la Constitution genevoise doit être interprété à la lumière de ces principes².

La relativité du principe de l'unité de la matière tient aussi au fait que les exigences qui en découlent doivent être appréciées en fonction des circonstances concrètes; il ne faut néanmoins pas que les différentes clauses d'une initiative soient réunies de manière artificielle ou subjective. De même, les auteurs d'une initiative qui ne respecte pas l'unité de la matière ne sauraient exiger une scission, permettant de sauver leur démarche – lorsque ce procédé est admis par le droit cantonal –, à n'importe quelles conditions.

¹ ATF 123 I 63; 113 Ia 46 c. 4a.

² ATF 123 I 72.

La notion d'abus de droit s'applique dans le domaine des droits politiques et un abus du droit d'initiative doit en principe être sanctionné par la nullité du projet présenté³.

Dans le cas d'espèce, en dépit du grand nombre de dispositions prévues par cette initiative, qui pouvait donner à penser le contraire, il apparaît que celle-ci peut être considérée comme respectant le principe de l'unité de la matière, tel que rappelé au début du présent exposé.

En effet, ces dispositions paraissent avoir un rapport intrinsèque étroit entre elles et poursuivre le même but, à savoir « *l'institutionnalisation d'une législation comportant des mesures d'encouragement à la construction de logements locatifs ainsi que de protection des locataires, de l'habitat et du cadre de vie dans les quartiers* », afin de « *diminuer l'état de dépendance des locataires à l'égard de leur bailleur, de répondre aux besoins de la population en matière d'habitat, de lutter contre la spéculation immobilière et de favoriser la participation des habitants des quartiers à la préservation de leur cadre de vie* », comme le dit l'article 160 D, alinéa 1.

1.2 Unité de la forme

En vertu de l'article 66, alinéa 1, de la Constitution, le Grand Conseil déclare nulle l'initiative qui ne respecte pas l'unité de la forme ou du genre.

Les initiants doivent choisir la voie de l'initiative non formulée ou de l'initiative rédigée de toutes pièces, mais ne peuvent mélanger ces deux types d'initiatives.

En l'espèce, l'initiative se présente comme une initiative constitutionnelle formulée et rédigée comme telle. Elle respecte ainsi le principe de l'unité de la forme.

1.3 Unité du genre

Le principe de l'unité du genre, dite aussi unité normative (article 66, alinéa 1, de la Constitution genevoise), exige que l'initiative soit de rang législatif ou de rang constitutionnel, sans mélanger ces deux niveaux.

Dans le présent cas, l'unité du genre est respectée, puisque l'initiative est conçue exclusivement comme une modification constitutionnelle.

³ ATF 123 I cons. 4b p. 72-73.

1.4 *Recevabilité matérielle*

Le principe de la conformité aux normes de droit supérieur signifie qu'une initiative populaire cantonale ne doit rien contenir qui viole le droit supérieur, qu'il soit cantonal, intercantonal, fédéral ou international⁴. L'autorité appelée à statuer sur la validité matérielle d'une initiative doit en interpréter les termes dans le sens le plus favorable aux initiants. Lorsque, à l'aide des méthodes reconnues, le texte d'une initiative se prête à une interprétation la faisant apparaître comme conforme au droit supérieur, elle doit être déclarée valable et être soumise au peuple. Cette interprétation conforme ne peut cependant aboutir à modifier le sens littéral d'une proposition formulée de manière claire et non équivoque⁵. Elle doit s'effectuer à partir du texte de l'initiative, et non pas de la volonté subjective des initiants⁶. L'interprétation conforme doit permettre d'éviter autant que possible les déclarations d'invalidité. 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 initiants⁷.

En outre, le droit genevois exige que la non-conformité au droit supérieur d'une règle contenue dans une initiative ait un caractère « *manifeste* » pour qu'elle soit partiellement annulée. L'article 66, alinéa 3, de la Constitution genevoise dispose, en effet, que le Grand Conseil « *déclare partiellement nulle l'initiative dont une partie est manifestement non conforme au droit* ».

C'est en fonction de ces considérations que sera examinée la question de la recevabilité matérielle de chacune des dispositions proposées par l'initiative 120.

Ad art. 53A Référendum obligatoire

Cette disposition ne pose pas de problème de conformité au droit supérieur.

Titre XE Logements et protection des locataires et des habitants (nouveau comprenant les articles 160 D à 160 I)

Ad art. 160D Droits des locataires et des habitants (nouveau)

Cette disposition ne pose pas de problème de conformité au droit supérieur.

⁴ ATF 124 I 107 c. 5b p. 118/119.

⁵ ATF 118 IA 195, cons. 5 p. 204.

⁶ ZBL 1994 p. 322, cons. 2a.

⁷ ATF 125 I 227 consid. 4 p. 232; 124 I 107 107, cons. 5b p. 117, 121 I 334 cons. 2a p. 338 et jurisprudence citée.

Ad art. 160 E Logements répondant aux besoins de la population (nouveau)

lettres a et b

Ces dispositions ne posent pas de problème de conformité au droit supérieur, étant conformes à une disposition légale existante, soit l'article 1 de la loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 4 décembre 1977 (LGL).

lettre c

Selon cette disposition, parmi différentes mesures à prendre « *pour favoriser la construction de logements locatifs d'utilité publique garantissant à long terme des loyers répondant aux besoins de la majorité de la population* », l'Etat doit notamment « *créer des zones de développement, soumises à l'adoption d'un plan de quartier, dont les surfaces bâties devront comporter (sauf exceptions justifiées) 75 % au moins de logements à des loyers accessibles à la majorité de la population, avec une forte proportion de logements bon marché...* ».

Telle que formulée, la rédaction de cette disposition pourrait donner à penser que la création proprement dite de zones de développement pourrait être soumise à l'adoption préalable d'un plan de quartier prévoyant des dispositions spécifiques en matière de logement. En d'autres termes, un plan d'affectation du sol de détail devrait préalablement être établi et adopté avant l'adoption du plan d'affectation du sol général qu'il est pourtant censé concrétiser. Ainsi comprise, cette disposition serait contraire au droit supérieur !

Une telle interprétation n'aurait cependant pas de sens. Il s'agit manifestement là d'une imprécision de rédaction. De toute évidence, ce que vise cette disposition, c'est la pérennisation, dans la Constitution genevoise, du système caractéristique des zones de développement, retenu et instauré de très longue date par l'article 2 LGZD⁸, qui subordonne la délivrance d'autorisations de construire selon les normes d'une zone de développement à l'adoption préalable par le Conseil d'Etat, d'un plan localisé de quartier. En parlant de zones de développement « *soumises à l'adoption d'un plan de quartier* », cette disposition, qui s'inscrit dans le cadre d'une initiative ayant pour objectif de pérenniser dans la Constitution genevoise certaines dispositions existantes figurant actuellement dans diverses lois cantonales,

⁸ Loi générale sur les zones de développement, du 25 juin 1957, L 1 35, ci-après LGZD.

cet article se réfère manifestement à un état de fait législatif connu et appliqué depuis plus de 40 ans, qui veut qu'en zone de développement, l'adoption d'un plan localisé de quartier est en principe obligatoire pour procéder à la délivrance d'une autorisation de construire. A noter que rien n'indique que les initiants aient entendu remettre en cause les exceptions à ce principe, prévues par le second alinéa de l'article 2 LGZD. La lettre c de l'article 160 D est, en tout état, rédigée de façon insuffisamment précise à cet effet. Dès lors, il convient sans doute d'interpréter cette disposition comme une injonction tendant à ce que le système général instauré par l'article 2 LGZD, à savoir l'obligation de l'adoption préalable d'un plan localisé de quartier afin de pouvoir délivrer une autorisation de construire selon les normes d'une zone de développement, soit mieux protégé en l'inscrivant directement dans la Constitution genevoise.

Quant au quota de 75% au minimum de surfaces bâties destinées « à des logements à des loyers accessibles à la majorité de la population », que devraient comporter les surfaces bâties des zones de développement à créer en vue de favoriser la construction de logements locatifs d'utilité publique garantissant à long terme des loyers répondant aux besoins de la majorité de celle-ci, il n'est pas absolu, puisqu'à rigueur de texte, il peut souffrir d'« exceptions justifiées » lorsque les circonstances l'exigent.

Partant, ce texte se prête à une interprétation le faisant apparaître comme conforme au droit supérieur au sens de la jurisprudence précitée⁹, ou en tout cas pas « *manifestement contraire* » à celui-ci, comme l'exige l'article 66, alinéa 3, de la Constitution genevoise, pour pouvoir éventuellement l'invalidier. Sa validité matérielle doit dès lors être admise.

lettre d

Le contrôle des loyers des logements ou locaux construits avec l'aide de l'Etat est prévu à l'article 1, alinéa 3, LGL. Actuellement, ce contrôle est permanent pour les immeubles construits ou acquis avec un capital de dotation de l'Etat tant qu'ils sont propriété de celui-ci, de fondations ou de corporations de droit public. Il varie entre 10 et 25 ans dans les autres cas. La disposition modifiant légèrement le cadre légal existant est conforme au droit supérieur.

Cette disposition prévoit *in fine* un contrôle de l'Etat postérieur à la période de subventionnement, la détermination, par l'Etat, de la hausse de

⁹ Loi générale sur les zones de développement, du 25 juin 1957, L 1 35, ci-après LGZD.

loyer résultant du passage au droit fédéral et l'obligation d'échelonner une hausse éventuelle en 5 paliers maximum n'excédant pas 5 % par an.

Le contrôle des loyers après la période de subventionnement n'est pas, en soi, contraire au droit supérieur dès lors qu'il est limité dans le temps. En effet, les mesures prises par les collectivités publiques pour la construction ou l'exploitation de logements sociaux sont en général données en contrepartie d'un contrôle des loyers de ces immeubles pendant une période limitée dans le temps¹⁰.

C'est ainsi qu'en vertu des articles 253b, alinéa 3, CO et 2, alinéa 2, OBLF¹¹, ces loyers échappent pour l'essentiel aux règles des articles 269 à 270e CO pendant toute la durée du contrôle de l'Etat. Prévoir l'application de l'article 269 CO à l'issue de la période de subventionnement, pendant la durée du contrôle étatique, ne pose pas de problème particulier dès lors que toute hausse de loyer consécutive à la fin du contrôle de l'Etat est soumise aux dispositions du CO (art. 269d, al. 1, CO) et que les autorités judiciaires compétentes ont admis que le loyer ne pouvait être fixé en fonctions des critères de la méthode « relative »¹² qu'au moyen de ceux de la méthode « absolue »¹³.

Autre est la question de la limitation de la hausse et de l'échelonnement automatique de cette dernière. L'article 269 CO étant de droit impératif¹⁴, le droit cantonal ne peut pas exclure ou modifier la portée de cette norme.

La lettre d *in fine* de l'article 160 E prévoit une limitation la hausse à $5 \times 5\%$, soit 25%. Si la hausse admissible en application de l'article 269 CO est supérieure à ce pourcentage et que son application est expressément limitée par le droit cantonal, cette disposition doit être déclarée contraire au droit supérieur !

Par contre, si la limitation de la hausse possible au regard de l'article 269 CO ne s'étend que pendant la durée du contrôle de l'Etat, mais qu'un solde de hausse éventuel peut intervenir dès la sixième année suivant la fin du subventionnement, la portée de l'article 269 CO n'est pas modifiée et cet article est alors conforme au droit fédéral.

¹⁰ D. Lachat, *Le bail à loyer*, Lausanne 1997, p. 251

¹¹ Ordonnance sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitations et de locaux commerciaux, du 9 mai 1990, ci-après OBLF.

¹² SJ, 1985, p. 81ss.

¹³ SJ 1991, p. 301 ss.

¹⁴ D. Lachat, *op. cit.*, p. 282.

Partant, ce texte se prête à une interprétation le faisant apparaître comme conforme au droit supérieur et sa validité matérielle doit être admise.

lettre e

La lettre e de l'article 160 E impose à l'Etat de n'autoriser « le déclassement de terrains agricoles pour la construction des logements que si ces terrains :

- sont soumis aux normes d'une zone de développement et
- mis à disposition d'organismes publics ou privés sans but lucratif et si
- leur valeur n'excède pas 100 F le m², indexé au coût de la vie ».

En substance, cette disposition tend donc à inscrire dans la Constitution genevoise une règle visant à subordonner les déclassements de terrains agricoles pour la construction de logements à la satisfaction de principes d'aménagement et de politique sociale.

En bonne technique législative, les principes d'aménagement du territoire devraient autant que possible figurer dans le plan directeur cantonal. Pour autant, la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 22 juin 1979 (ci-après LAT), n'empêche pas le législateur cantonal de fixer dans le droit genevois un certain nombre de principes d'aménagement du territoire, encore moins de politique sociale. Le Grand Conseil a d'ailleurs déjà fait usage de cette possibilité, précisément en matière de déclassement de terrains sis en zone agricole. Ainsi, s'agissant des hameaux en zone agricole, il a décrété qu'il pouvait les « déclasser en zone 4B rurale », pour autant, notamment, que « les limites de la zone à bâtir (soient) déterminées selon un périmètre délimité au plus près des constructions existantes et en fonction d'une étude d'aménagement... » (art. 22, al. 2, Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire ci-après : LaLAT). L'essentiel, c'est que ces mesures ne contreviennent pas au principe du dynamisme des plans d'affectation du sol, lesquels doivent pouvoir être adaptés en cas de changement notable des circonstances. Le Tribunal fédéral a ainsi eu l'occasion de juger qu'une initiative visant à figer une certaine planification en l'état à une période donnée contreviendrait à l'article 21, alinéa 2, LAT¹⁵, tout comme une initiative qui viserait à abroger une planification qui vient d'être adoptée et est en vigueur, répondant donc aux circonstances actuelles, en l'absence de modifications notables de celles-ci¹⁶.

¹⁵ Cf. ZBL 1994 323.

¹⁶ ATF du 17.04.2002, 1P.535/2001.

Il convient tout d'abord d'observer que la disposition examinée (lettre e de l'art. 160 E) paraît *a priori* affectée d'une petite ambiguïté relative à son champ d'application. En effet, seul est visé le déclassement de terrains agricoles pour la construction « *des logements* », le texte n'opérant aucune distinction entre les différentes catégories de logements possibles, à savoir les logements libres, sociaux ou les deux à la fois. Toutefois, le titre de l'article 160 E, à savoir « *logements répondant aux besoins de la population* », de même que son introduction, qui se réfère à un objectif général, « *favoriser la construction de logements locatifs d'utilité publique garantissant à long terme des loyers et répondant aux besoins de la majorité de la population* », dont la lettre e constitue une mesure d'application, permettent de lever cette ambiguïté dans le sens d'une restriction de la notion de « *logements* », usitée par le texte en cause, à celle de « *logements sociaux* » au sens large.

Dès lors, les principes d'aménagement et de politique sociale que cette disposition entend instaurer ont un champ d'application relativement limité, puisque seuls sont visés les déclassements de terrains agricoles opérés en vue de la construction de logements répondant aux besoins de la population, soit de « *logements locatifs d'utilité publique garantissant à long terme des loyers répondant aux besoins de la majorité de la population* », ce qui, au passage, exclut les déclassements de terrains agricoles en vue d'y ériger des villas, voire des logements de luxe, du champ d'application de cette disposition.

Ces principes sont par ailleurs *a priori* compatibles avec ceux fixés par le plan directeur cantonal, aussi bien actuel que précédent, en matière de déclassement de terrains agricoles. En effet, le Tribunal administratif avait déjà eu l'occasion de constater que le plan directeur cantonal, dans son ancienne version (1989), « *prohibe les déclassements importants de zone agricole, tout en autorisant les déclassements ponctuels justifiés par un besoin prépondérant de la population, en particulier lorsqu'on a affaire à un secteur déjà bâti* »¹⁷ et « *force le Grand Conseil à rechercher des solutions compensatoires, sans pour autant empêcher le déclassement si une telle tentative reste vaine* »¹⁸.

Le concept de l'actuel plan directeur cantonal (2001) va dans le même sens et admet « *exceptionnellement des déclassements limités de la zone agricole, en continuité de la zone à bâtir, pour répondre à des besoins*

¹⁷ ATA du 23.03.1999, WWF c/Grand Conseil genevois, cons. 5 lettre d, p. 11.

¹⁸ ATA du 23.03.1999, WWF c/Grand Conseil genevois, cons. 5 lettre f.

d'intérêt général qui ne pourraient pas être satisfaits à l'intérieur de celle-ci, aux conditions suivantes :

- *maîtrise de la qualité de l'aménagement par des périmètres d'aménagement concerté ;*
- *taux d'utilisation du sol approprié ;*
- *contrôle des prix des terrains et des constructions ;*
- *garantie d'une desserte efficace par les transports collectifs ;*
- *respect du paysage et des sites naturels ;*
- *compensations qualitatives et / ou quantitative des terrains déclassés »¹⁹.*

Cette disposition apparaît, dès lors, comme une sorte de complément de politique sociale au concept du plan directeur cantonal, donnant quelques indications quant à la manière dont doit s'opérer le contrôle des prix des terrains et constructions dans le cas particulier des déclassements de terrains agricoles en vue de la construction de logements sociaux.

Quant aux considérations de politique sociale qui justifient les restrictions apportées à la liberté économique et à la garantie de la propriété par les zones de développement, leur bien-fondé a depuis longtemps été confirmé par le Tribunal fédéral. En effet, comme a eu l'occasion de le dire cette instance, les zones de développement ont pour vocation de « *favoriser la construction de logements répondant à un besoin d'intérêt général* »²⁰, soit de « *dégager un moyen propre à favoriser la mise sur le marché de logements à caractère social* »²¹. La délivrance d'autorisations de construire y est subordonnée à l'adoption préalable de plans localisés de quartier²². Ces derniers participent « *d'une politique générale de densification de la zone à bâtir qui ressort clairement du plan directeur cantonal et qui correspond à un double intérêt public : d'une part, elle permet de ne point amputer davantage l'aire agricole déjà insuffisante*²³, conformément à l'article 3, alinéa 2, lettre a, LAT²⁴; d'autre part, elle rend possible la création de logements sociaux supplémentaires afin de répondre à une crise »²⁵.

¹⁹ Concept du plan directeur cantonal 2001, objectif 2.2, p. 27.

²⁰ Alain Maunoir, « Les zones de développement dans le canton de Genève », 1999, p. 14.

²¹ MGC 1972, p. 412.

²² Cf. art. 2, al. 2, LGZD.

²³ ATF 113 Ia 269 cons. 3a.

²⁴ Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 22 juin 1979 (RS 700).

²⁵ ATF du 9.10.1990, Association de sauvegarde des Mouilles c/ Conseil d'Etat genevois, cons. 3b, p. 7 et 9.

De plus, la « valeur » des terrains agricoles à déclasser ne devrait pas excéder 100 F le m², indexé au coût de la vie. Le texte n'indique pas si cette valeur doit être appréciée avant le déclassement, ou après celui-ci.

Dès lors que l'on traite d'une condition au déclassement, donc *a priori* d'un état de fait préexistant, il n'est pas arbitraire de considérer que la première alternative est la bonne, soit l'hypothèse d'un terrain agricole dont la valeur, avant déclassement, n'excède pas 100 F le m². A noter que le texte de l'initiative n'explicite pas la notion de « valeur » qu'il utilise (s'agit-il d'une valeur intrinsèque, vénale, de rendement ?) et laisse donc place à une large marge d'interprétation. Considérant qu'actuellement les prix des terrains agricoles se négocient à moins de 10 F le m², la valeur de 100 F le m², de surcroît indexé au coût de la vie, apparaît suffisamment élevée pour ne pas soustraire un nombre déraisonnable de terrains agricoles à la possibilité d'être déclassés afin de permettre la réalisation de logements sociaux. Les loyers de ceux-ci seront d'autant plus accessibles à la majorité de la population que le prix d'acquisition des terrains en cause aura été modeste, ce qui fait apparaître cette mesure comme proportionnée par rapport au but visé.

Par contre, s'agissant de la condition selon laquelle les terrains agricoles déclassés doivent être « *mis à disposition d'organismes publics ou privés sans but lucratif* », le Conseil d'Etat est d'avis qu'il serait arbitraire de considérer que l'exigence de l'absence de but lucratif constitue une restriction proportionnée au but recherché, à savoir l'édification de « *logements locatifs d'utilité publique garantissant à long terme des loyers répondant aux besoins de la majorité de la population* ».

En effet, ce but peut tout aussi bien être atteint par des investisseurs privés, tels des caisses de pensions, ou des personnes physiques désirant investir dans le logement social que par des organismes publics ou privés sans but lucratif.

Les rendements admissibles sont en effet identiques quelle que soit la qualité de l'investisseur. Partant, il serait choquant et contre-productif de limiter la possibilité de construire des logements sociaux aux seuls investisseurs sans but lucratif. Par ailleurs, cette restriction ne serait fondée sur aucun intérêt majeur prépondérant justifiant une telle restriction.

Partant, le texte de l'article 160 E, lettre e, 2^e tiret, ne se prête pas à une interprétation conforme au droit supérieur et sa validité matérielle ne peut être admise. Cette disposition est arbitraire dès lors qu'elle limite la possibilité de construire des logements sociaux aux seuls organismes publics ou privés sans but lucratif.

Reste à savoir si le texte de l'article 160 E, lettre e, ainsi amputé forme encore une disposition cohérente ou si l'ensemble de la disposition doit être annulée. Dès lors que les deux conditions restantes – périmètre soumis aux normes d'une zone de développement et prix des terrains – correspondent à la volonté de contrôle social des initiants, l'article 160 E, lettre e, amputé reste cohérent et peut être validé.

lettre f

Cette disposition ne pose *a priori* pas de problème de conformité au droit supérieur.

Ad. art.160 F Démolitions, transformations, rénovations et ventes d'appartements (nouveau)

[...] *L'autorité compétente est tenue d'ordonner le rétablissement de tout logement ayant changé d'affectation sans avoir bénéficié d'une autorisation en bonne et due forme depuis que la législation applicable dans ce domaine est en force.*

La conformité au droit supérieur de l'article 160 F, alinéa 2, de l'initiative précitée n'est pas respectée sous l'angle du respect du principe de la proportionnalité et apparaît discutable en regard de la prescription.

1. Principe de proportionnalité:

L'article 26 de la Constitution fédérale (Cst.) consacre la garantie de la propriété en tant que droit fondamental. Toutefois, une restriction de droit public à la propriété est admissible si elle repose sur une base légale, si elle répond à un intérêt public suffisant et si elle respecte le principe de proportionnalité²⁶.

Les conditions permettant une restriction des droits fondamentaux sont maintenant contenues dans l'article 36 Cst. Selon l'alinéa 3 de cette disposition, toute restriction d'un droit fondamental doit être proportionnée au but visé.

En vertu du principe de proportionnalité, une restriction à la propriété privée ne doit pas entraîner une atteinte plus grave que ne l'exige le but d'intérêt public recherché et ce but ne doit pas pouvoir être atteint par

²⁶ ATF du 1^{er} avril 1987 dans la cause A. et autres.

l'emploi de moyens moins incisifs. De plus, il doit exister un rapport raisonnable entre la limitation de la propriété et le résultat recherché²⁷.

En outre, le principe de proportionnalité exige que l'autorité chargée d'appliquer la mesure dispose d'une marge d'appréciation suffisante afin de pouvoir prendre en compte les intérêts privés légitimes qui peuvent exister dans certaines circonstances²⁸.

En l'espèce, selon le texte de l'initiative, l'autorité compétente serait tendue d'ordonner le rétablissement de tout logement ayant changé d'affectation sans autorisation en bonne et due forme. Il s'agit donc d'une restriction au droit fondamental de la garantie de la propriété, restriction fondée sur une base légale et justifiée par un intérêt public. Cependant, cette restriction ne respecte pas le principe de proportionnalité car l'obligation faite à l'autorité est d'une rigidité absolue et ne lui laisse aucun pouvoir d'appréciation. En conséquence, le département ne disposerait d'aucune marge de manœuvre dans l'application de cette disposition à chaque cas particulier.

Cette disposition est par conséquent contraire au droit supérieur car la restriction au droit fondamental de la garantie de la propriété ne respecte pas le principe de proportionnalité, condition énoncée à l'article 36 Cst.

2. Prescription:

Aucune base légale ne prévoit la prescription des prétentions de droit public; toutefois, la jurisprudence et la doctrine ont admis que celles-ci sont soumises en principe à la prescription, même en cas de silence de la loi²⁹. La prescription s'applique à toutes prétentions de droit public, aussi bien à celles de la collectivité qu'à celles des administrés, qu'elles soient de nature patrimoniale ou qu'elles portent sur une prestation en nature³⁰.

Le Tribunal fédéral a considéré³¹ qu'il serait choquant et que cela heurterait dans une large mesure le postulat de la sécurité du droit, si l'autorité pouvait exiger d'un propriétaire foncier qu'il reboise une parcelle qui aurait été défrichée peu après le début de ce siècle. Pour définir le délai à l'expiration duquel le pouvoir de l'autorité pour ordonner le reboisement s'éteint, le Tribunal fédéral a appliqué par analogie l'article 662 du Code civil suisse et a fixé ce délai à 30 ans.

²⁷ ATF 111 Ia 27.

²⁸ ATF du 1^{er} avril 1987 précité.

²⁹ P. Moor, Droit administratif, volume I, ed. Staempli & Cie SA, Berne, 1988, p.252.

³⁰ ATF 112 Ia 260.

³¹ JT 1881 I 250.

En l'espèce, l'obligation d'ordonner le rétablissement de tout logement ayant changé d'affectation sans avoir bénéficié d'une autorisation en bonne et due forme depuis que la législation applicable dans ce domaine est en force pourrait dans certaines situations poser problème sous l'angle de la prescription.

En effet, en vertu du principe de la sécurité du droit, le Tribunal fédéral pourrait être amené à raisonner dans ce cas d'espèce de la même manière que dans l'arrêt précité et en déduire une prescription de 30 ans.

Ad. art. 160 G Préservation de l'habitat (nouveau)

A teneur de l'alinéa 2 cette disposition, les plans d'utilisation du sol (ci-après PUS) fixeraient « *l'affectation du territoire communal* ». A la lettre, cette nouvelle disposition paraît s'écarter de la notion actuelle des PUS, telle qu'elle ressort de la loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités, du 9 mars 1929 (ci-après : LExt). Pour mémoire, l'article 15 B assigne aux PUS l'objectif de « *donner une ligne directrice quant à l'affectation du territoire communal* ». Le Grand Conseil, à l'époque, avait voulu éviter des confusions avec les plans de zone, qui définissent l'affectation générale du territoire.

En regard de son but, qui consiste pour l'essentiel à pérenniser les législations adoptées par le corps électoral ou le Grand Conseil à la suite du retrait d'une initiative, il n'apparaît pas que le texte en cause entende véritablement procéder à une remise en cause fondamentale des compétences respectives du Grand Conseil et les communes en matière d'aménagement du territoire.

Quand bien même serait-ce le cas, le principe de la légalité administrative ne serait pas violé, dès lors que la Constitution genevoise est de rang supérieur aux lois genevoises, lesquelles devraient alors s'adapter.

Si les deux premiers alinéas de l'article 160 G ne paraissent pas poser de problèmes de conformité au droit supérieur, il n'en va pas de même du troisième alinéa, selon lequel, « *en Ville de Genève, le taux de logements doit atteindre 70 % dans les quartiers d'habitation* ».

Un tel taux ne peut être fixé que par un PUS ayant suivi une procédure d'adoption conformément à la procédure définie par le droit fédéral. La fixation, dans la Constitution genevoise, d'un quota particulier de logements applicables à un secteur donné est clairement incompatible avec les articles 4 et 33 LAT (participation de la population et voies de recours).

Ad. art. 160 H Tribunal des baux et loyers et procédure administrative (nouveau)

Cette disposition ne pose pas de problème de conformité au droit supérieur.

Ad. art. 160 I Référendum obligatoire (nouveau)

Cette disposition ne pose pas de problème de conformité au droit supérieur.

Ad. art. 182 al. 2 à 4 (nouveau) Dispositions transitoires

Cette disposition ne pose pas de problème de conformité au droit supérieur.

1.5 Recevabilité formelle des éléments de l'initiative conforme au droit

Les éléments conformes au droit d'une initiative doivent avoir suffisamment de substance pour que l'on doive considérer qu'ils auraient été signés pour eux-mêmes par les partisans de l'initiative. A défaut, on peut considérer que le principe de l'unité de la matière est violé, de même que celui de la bonne foi dans la collecte des signatures.

De l'avis du Conseil d'Etat, il apparaît que l'initiative peut être déclarée valide et que celle-ci soit soumise au peuple amputée des articles 160 E, lettre e, 160 F, alinéa 2, et 160 G, alinéa 3, dispositions contraires au droit fédéral.

2. Prise en considération

A titre préliminaire, le Conseil d'Etat constate que l'initiative 120 vise notamment à inscrire dans la Constitution genevoise des règles normatives figurant déjà dans diverses lois genevoises telles que celles visées aux articles suivants : article 160 E, lettres a, b et f, article 160 E, lettre f, article 160 G, alinea 1, et article 160 H, alinea 1. Cette initiative vise également à étendre la portée de dispositions cantonales existantes.

Cette manœuvre est essentiellement destinée à rendre plus difficile toute modification ou abrogation des articles visés, dès lors que ces dernières ne pourraient intervenir qu'à la suite d'une votation populaire.

Les initiants perdent toutefois de vue que la Constitution est destinée à contenir les dispositions fondamentales de l'organisation sociale et politique

de l'Etat. Elle est fondamentale en ce qu'elle organise les structures de l'Etat proprement dit, mais également en ce qu'elle pose les principes des activités de l'Etat ainsi que leurs limites³².

Or, d'un point de vue de technique législative, l'initiative 120 revient à alourdir la Constitution genevoise et à la détourner de sa finalité initiale.

Le Conseil d'Etat est d'avis que cette initiative constitue un précédent fâcheux dans la mesure où la multiplication de ce genre d'initiative serait susceptible de paralyser à terme l'action législative.

Le texte de l'initiative contient pour le surplus des éléments qui ajoutent des notions ou des éléments à la législation cantonale existante et en étendent notamment la portée. Seuls ces éléments seront examinés ci-après, article par article, au vu des considérations figurant ci-dessus.

Ad. art. 53A et 160 I Référendum obligatoire

Dans la mesure où ces dispositions limitent le référendum obligatoire aux seules lois dites de protection des locataires et des habitants de quartier qui, à teneur de l'article 160 I, proposé par l'initiative, « *ont été adoptées par le peuple à la suite d'une initiative populaire ou qui ont été adoptées par le Grand Conseil en provoquant un retrait d'une initiative populaire* », cette disposition pourrait sembler judicieuse.

En vertu du principe du parallélisme des formes, il apparaît en effet adéquat d'exiger que les lois adoptées par le corps électoral suite à une initiative législative ne puissent être modifiées ou abrogées que par ce même corps électoral. Il serait dès lors légitime de traiter différemment les lois adoptées par le peuple de celles qui l'ont été par le Grand Conseil, et de n'admettre la modification ou l'abrogation des premières que par le peuple, plutôt que par le Grand Conseil, comme le sont les lois « ordinaires ».

Le même raisonnement peut également être suivi s'agissant des lois exhaustivement énumérées par l'article 160 I de l'initiative, qui ont été adoptées par le Grand Conseil en provoquant le retrait d'une initiative populaire.

Cela étant, le Conseil d'Etat remarque que chacune de ces lois a fait l'objet de modifications importantes successives, réformant considérablement le texte initial.

³² P.Moor, *op. cit.*, p. 39.

Des modifications majeures de la LGL ont notamment été adoptées par le Grand Conseil en 1992 et 2000. Elles n'ont pas été soumises au peuple, n'ayant pas fait l'objet de référendum.

Dès lors, au vu du principe de parallélisme des formes, tel que décrit ci-dessus, il peut apparaître curieux d'exiger que toute modification des lois visées à l'article 160 I fassent l'objet d'une votation populaire alors que de nombreuses dispositions de ces lois ont été adoptées par le parlement. Seules devraient être visées par un référendum obligatoire les dispositions qui ont été votées par le peuple.

*Titre X E Logements et protection des locataires et des habitants
(nouveau comprenant les articles 160 D à 160 I)*

Ad art. 160 D Droits des locataires et des habitants (nouveau)

Le Conseil d'Etat relève tout d'abord que l'alinéa 1 confère à la Constitution cantonale de nouveaux buts, à savoir la protection des locataires qui recoupe celui de la diminution de « l'état de dépendance des locataires envers leur bailleur ».

La protection des locataires est principalement du ressort du droit fédéral. L'article 109 de la Constitution fédérale prévoit en effet :

«¹ La Confédération légifère afin de lutter contre les abus en matière de bail à loyer, notamment les loyers abusifs, ainsi que sur l'annulabilité des congés abusifs et la prolongation du bail pour une durée déterminée.

² Elle peut légiférer sur la force obligatoire générale des contrats-cadres de bail. Pour pouvoir être déclarés de force obligatoire générale, ces contrats doivent tenir compte des intérêts légitimes des minorités et des particularités régionales et respecter le principe de l'égalité devant la loi. »

Dans la mesure où le droit cantonal n'empiète pas sur les compétences fédérales exclusives et où le droit fédéral laisse la possibilité au droit public cantonal d'intervenir dans un but de politique sociale sans s'immiscer dans les rapports de droit privé, le texte proposé peut trouver sa place dans la constitution genevoise.

*Ad art. 160 E Logements répondant aux besoins de la population**Lettres a et b*

Ces dispositions de l'article 160 E ne font que reproduire des normes existantes dans la législation genevoise, notamment l'article 1 de la LGL. Elle ne seront pas examinées en détail, au vu des explications qui précèdent.

lettre c

Un des buts de la zone de développement est de pouvoir répondre aux besoins prépondérants de la population en matière de logement tout en préservant une urbanisation cohérente. La construction de logements neufs de qualité conduit à des niveaux de loyer trop élevés pour qu'ils puissent être accessibles à la majorité de la population. C'est la raison pour laquelle l'Etat demande qu'une proportion de logements ait des loyers abordables en abaissant le niveau des loyers au moyen des diverses aides de la loi générale sur le logement.

De manière constante, le Conseil d'Etat a appliqué le principe d'une répartition dans les zones de développement de $\frac{2}{3}$ des logements sociaux subventionnés et le tiers restant en régime libre sous forme d'immeubles locatifs ou de logements en propriété par étage.

Cette règle est appréciée de manière différente selon la situation économique. C'est ainsi que lorsque la situation sur le marché de l'immobilier est tendue, que la mise en valeur des immeubles neufs de logements rencontre des difficultés à cause de la cherté de la construction ou du niveau élevé du taux des intérêts hypothécaires, alors la tendance est de faire appel plus systématiquement au subventionnement de l'Etat pour adapter la production des logements à la demande. Cette situation du début des années 90 a conduit le Conseil d'Etat à refuser des opérations immobilières totalement en version HLM et obliger la diversification en favorisant la production de logements sans subventions à la location ou à la vente.

Depuis la fin des années 90 le phénomène s'est inversé. Les taux d'intérêts particulièrement bas, la reprise économique, la croissance démographique et un marché de l'emploi particulièrement dynamique ont orienté le marché du logement vers l'accession à la propriété (PPE) et la satisfaction prioritaire des besoins en logement pour des personnes de bonne solvabilité à moyens et hauts revenus. Dans une vision exclusivement économique, l'intervention de l'Etat est perçue dès lors comme une

contrainte inutile, voire un obstacle au développement du marché immobilier et économique du canton.

Le Conseil d'Etat a réaffirmé que la politique en matière de logement ne saurait se mettre au service exclusif des forces conjointes du marché et de la production immobilière ou de la seule satisfaction des besoins d'une partie minoritaire de la population. Il faut rappeler que la moitié des salariés du canton de Genève ont un salaire mensuel brut inférieur à 5714 F et que les $\frac{2}{3}$ des contribuables ont un revenu brut annuel imposable inférieur à 60 000 F. C'est dire la nécessité pour ces personnes d'une intervention de l'Etat pour rendre plus facilement accessibles les logements neufs construits dans les zones de développement.

Les enjeux de l'intervention de l'Etat dans le domaine du logement doivent être resitués dans leur contexte d'emprise géographique. Sur l'ensemble des zones constructibles pour du logement, la surface de la zone de villas représente un peu plus de la moitié (51,4%), les autres zones ordinaires occupent 22,4% tandis que les différentes zones de développement ne représentent plus que 26,2% de la surface. C'est dire que sur près des $\frac{3}{4}$ de la surface des zones sur lesquelles il est possible de construire du logement, l'Etat n'intervient pas pour demander le respect d'une proportion de logements subventionnés.

La pratique d'exiger $\frac{2}{3}$ de logements subventionnés dans la zone de développement est une norme qui est appliquée avec discernement en tenant compte du contexte économique et architectural des projets et des périmètres concernés. Actuellement un certain nombre de situations particulières font que cette proportion peut varier entre 100% et 0% de logements subventionnés. Les contraintes urbanistiques, architecturales, économiques et sociales sont des facteurs dont il est tenu compte pour apprécier la situation.

C'est ainsi que l'application modulée de cette règle permet d'éviter des blocages ou des aberrations économiques par exemple :

- lorsqu'un PLQ prévoit la construction d'un seul petit immeuble ;
- lorsque la valeur de remplacement des villas existantes pour réaliser un PLQ représente une charge foncière trop élevée ;
- lorsque les gabarits des immeubles sont trop faibles pour permettre un coût de construction compatible avec les normes des logements subventionnés ;
- lorsque les contraintes du site ou de la forme des bâtiments imposent des solutions techniques particulièrement onéreuses ;

- lorsqu'il résulte des négociations avec le voisinage ou de la levée des oppositions, des conditions qui rendent difficilement réalisables des logements subventionnés.

De même, la proportion de logements subventionnés peut être modulée en fonction de périmètres adjacents pour mieux répartir la diversité des types de logement et tenir compte des efforts importants que certaines communes ont fait pour accueillir sur leur territoire des logements à vocation sociale.

On relèvera enfin que pour encourager la construction de logements dans la catégorie très sociale des HBM la proportion a pu être ramenée à 50%.

Toutes ces différentes raisons font que le Conseil d'Etat estime que la proportion de 75% de logements subventionnés énoncée par les initiants est trop élevée. D'autre part il est opposé au principe de fixer dans une loi cette quotité. Enfin il se prononce en faveur du statu quo, c'est-à-dire de laisser au Conseil d'Etat le soin de déterminer la règle de proportion de logements subventionnés dans les zones de développement (actuellement $\frac{2}{3}$) et de continuer à l'appliquer avec fermeté, mesure et réalisme.

lettre d

Le principe du contrôle des loyers pratiqué par l'Etat, tant pour des logements subventionnés que pour des immeubles contrôlés en zone de développement, est appliqué actuellement sans poser de difficultés notoires aussi bien aux bailleurs qu'aux locataires. Toutefois, le passage du secteur subventionné au secteur libre peut engendrer de fortes hausses, à certaines périodes économiques précises, notamment lorsque l'inflation est forte. Eviter un effet de seuil est un but louable, mais au prix d'une certaine lourdeur administrative. Un système plus simple pourrait être envisagé.

Le Conseil d'Etat est en revanche opposé à l'allongement à 20 ans de la période de contrôle pour les immeubles dans les zones de développement qui ne reçoivent aucune subvention. Le doublement de la durée du contrôle serait dès lors disproportionné eu égard à l'absence d'aides de l'Etat et pourrait être considéré comme dissuasif, voire abusif.

lettre e

La conformité au droit supérieur de cette disposition n'étant pas respectée, le Conseil d'Etat relève pour le surplus que même si la restriction soulevée dans le chapitre relatif à la recevabilité matérielle n'avait pas été

insérée dans l'initiative, il ne serait pas favorable à son inscription dans la Constitution.

Le concept du plan directeur cantonal de septembre 2001 précise de manière satisfaisante les conditions auxquelles doivent satisfaire des déclassements limités de la zone agricole. Les indications supplémentaires données par la lettre e de l'article 160 E (création obligatoire d'une zone de développement, mise à disposition d'organismes publics ou privés sans but lucratif, terrains dont la valeur n'excède pas 100 F le m²) sont certes intéressantes, voire judicieuses. Elles vont même dans le sens d'une pratique administrative usitée à quelques reprises dans le passé, pratique que l'initiative tend, à tort, à rigidifier en l'institutionnalisant. Toutefois, la Constitution genevoise n'est pas l'instrument adéquat pour fixer de telles règles, qui devraient résulter du plan directeur cantonal, ou se contenter de résulter d'une pratique administrative ponctuelle, voire résulter d'une motion du Grand Conseil, comme cela s'est déjà produit par exemple à Plan-les-Ouates, dans le cadre du déclassement des terrains agricoles sis au nord du lieu dit du Vélodrome. Par ailleurs, il convient autant que possible de renoncer à fixer des valeurs, fussent-elles indexables, dans la législation, encore moins dans la Constitution genevoise.

lettre f

Cette dispositions de l'article 160 E ne fait que reproduire des normes existantes dans la législation genevoise et ne sera examinée en détail, au vu des explications qui précèdent.

Ad. art. 160 F Démolitions, transformations, rénovations et ventes d'appartements (nouveau)

L'alinéa 1 de l'article 160 F est une primeur juridique supplémentaire, qui vise à compiler plusieurs dispositions existantes de l'actuelle loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation, du 25 janvier 1996 (LDTR), soit principalement les articles 1, alinéa 1, 2, alinéa 2, 6, 9 et 12.

Si, au premier abord, il n'y a pas d'élément formellement nouveau, hormis la disparition de l'interdiction de principe de démolir, il faut souligner l'incongruité juridique et la vacuité de la démarche visant à réunir plusieurs dispositions législatives éparses à travers une disposition constitutionnelle. Eu égard à l'abondante jurisprudence en la matière, il ne fait aucun doute que

les dispositions législatives devront subsister et se chevaucheront ainsi avec la nouvelle norme.

Dès lors, le Conseil d'Etat propose de laisser dans la LDTR ce qui lui revient depuis 1962, à savoir la définition et la protection de l'habitat.

Ce qui précède peut être repris *mutatis mutandis* pour l'alinéa 2, qui constitue dans sa première phrase une reprise de la teneur des actuels articles 7 et 8 LDTR.

S'agissant de la seconde phrase de l'alinéa 2, qui constitue une nouveauté en regard de la législation actuelle, le Conseil d'Etat a déjà eu l'occasion de préciser, dans le cadre de l'examen de la recevabilité matérielle, qu'il considèrerait cette disposition comme contraire au droit supérieur.

L'alinéa 3 de la disposition précitée représente de même une tentative de compilation des actuels articles 24, alinéas 2 et 3, et 39, alinéas 1, 2, 3 et 4, LDTR, accompagnée de trois nouveautés, à savoir :

- l'élargissement de l'assujettissement au régime d'autorisation des logements de moins de 8 pièces (aujourd'hui 7 pièces selon article 25, alinéa 3, LDTR);
- le cumul des conditions aujourd'hui alternatives contenues aux lettres a et b de l'article 39, alinéa 4, LDTR;
- la modification de l'actuel article 39, alinéa 3, LDTR en ce sens que, dans le cadre de l'acquisition de son logement par un locataire en place, l'opération de consultation des autres locataires de l'immeuble serait conduite non plus par le vendeur et l'acquéreur mais par l'administration.

Indépendamment du durcissement que représentent en elles-mêmes les trois modifications précitées, le Conseil d'Etat, encore une fois, considère que l'introduction dans la Constitution cantonale de dispositions de nature législative relatives à l'aliénation des appartements est inutile.

Dès lors, il y est opposé.

Ad. art. 160 G Préservation de l'habitat

Selon l'interprétation retenue par le Conseil d'Etat, cette disposition ne tend pas à opérer un transfert de compétence du Grand Conseil à la commune, consistant à conférer à cette dernière la charge d'adopter des plans de zones généraux, mais à inscrire dans la Constitution genevoise l'objectif visé par l'article 15 B LExt traitant des plans d'utilisation du sol et donnant compétence à la commune de «donner une ligne directrice quant à l'affectation du territoire communal» par le biais de cet instrument.

Partant, cette disposition n'apporte rien de nouveau par rapport à la législation existante, et le Conseil d'Etat pourrait y souscrire, comme il l'a déjà exposé, sous réserve du problème formel déjà évoqué, à savoir que la Constitution genevoise n'est pas l'instrument adéquat pour fixer une telle règle, raison pour laquelle le Conseil d'Etat est défavorable à cette disposition.

Ad. art. 160 H Tribunal des baux et loyers et procédure administrative (nouveau)

Cette disposition prévoit à l'alinéa 2 une nouvelle composition de la commission de recours en matière de constructions et du Tribunal administratif. Elle prévoit en particulier que ces instances siègent, dans les domaines visés par l'initiative, à 3 juges et 2 juges assesseurs choisis parmi les groupements représentatifs des locataires et des milieux immobiliers.

Le Conseil d'Etat constate que la composition actuelle de la commission de recours en matière de constructions est la suivante :

- a) le président;
- b) un architecte représentant les milieux professionnels de sa branche;
- c) un représentant d'organisation de sauvegarde du patrimoine et de l'environnement;
- d) un représentant des milieux immobiliers;
- e) un représentant des organisations de défense des locataires.

Il ne voit ainsi pas quelle pourrait être l'amélioration proposée par les initiants dès lors que la modification de la composition de cette commission priverait les débats de représentants des milieux professionnels concernés.

Par ailleurs, il relève que le Tribunal administratif est l'autorité supérieure ordinaire de recours en matière administrative. Le Tribunal administratif se compose actuellement de 5 juges, dont un président et un vice-président, et de 5 suppléants³³.

Pour les décisions visées par l'initiative 120, il siège au nombre de 5 juges. En effet, la législation actuelle prévoit que le Tribunal administratif siège, au nombre de 5 juges, en matière de :

³³ Art. 56 et 56A, al.1, de la loi sur l'organisation judiciaire, E 2 05, ci-après LOJ.

- a) votations et d'élections;
- b) contentieux de la fonction publique;
- c) décisions relatives à l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger;
- d) décisions de l'office cantonal du logement;
- e) décisions de la commission cantonale de conciliation et d'estimation;
- f) décisions des commissions de recours;
- g) décisions du Conseil d'Etat³⁴.

Le Conseil d'Etat remarque que la proposition contenue dans cette disposition remet en cause l'important dossier qu'a constitué la réforme de la juridiction administrative genevoise.

Dès 1994, le Conseil d'Etat avait confié à un groupe de travail la mission d'étudier les problèmes posés par l'institution d'une clause générale de compétence en faveur du Tribunal administratif. Cette question a fait l'objet de nombreux débats parlementaires entre 1997 et 1999. Le 11 juin 1999, la loi modifiant la loi sur l'organisation judiciaire (réforme de la juridiction administrative) a été votée par le parlement. Outre, la loi sur l'organisation judiciaire, ce ne sont pas moins de 73 lois cantonales qui ont été adaptées à cette réforme.

A cette occasion, tant les attributions et l'activité du Tribunal administratif que sa composition ont été examinées.

Le Conseil d'Etat juge dès lors inopportun de revenir sur cette importante modification. De plus, il juge inadéquat que ce Tribunal siège avec des compositions différentes au vu des décisions incriminées.

Enfin il constate que cette disposition prévoit à l'alinéa 3 la gratuité des procédures devant le Tribunal des baux et loyers, la commission de recours en matière LCI et le Tribunal administratif.

Pour ces deux dernières instances, le Conseil d'Etat craint que la gratuité des procédures n'amène à remettre systématiquement en cause toute autorisation ou refus d'autorisation de construire, engendrant non seulement un encombrement des juridictions concernées, mais rendant l'acte de construire plus difficile, ce qui ne peut qu'être combattu en période de pénurie de logements.

³⁴ Art. 56 F LOJ.

3. Conclusions

Partant de ce qui précède, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de déclarer recevable l'initiative 120 « Pour la sauvegarde et le renforcement des droits des locataires et des habitant-e-s de quartiers », sous réserve des articles 160 E, lettre e, 160 F, alinéa 2, et 160 G, alinéa 3, qui sont nuls.

S'agissant de la prise en considération de cette initiative, le Conseil d'Etat, tout en reconnaissant la légitimité des préoccupations liées à la préservation du cadre de vie, estime néanmoins que les dispositions figurant dans les divers textes cantonaux sont suffisantes pour garantir une protection adéquate de l'habitat et des habitants. Il n'est dès lors pas nécessaire de charger la Constitution genevoise de dispositions qui ne constituent pas des normes essentielles pour le bon fonctionnement des institutions du canton.

En revanche, le Conseil d'Etat n'est pas opposé à ce que, par le biais d'un contreprojet, certaines préoccupations des initiants trouvent place dans la législation genevoise, soit au niveau constitutionnel, soit au niveau législatif. En particulier, l'obligation de parallélisme des formes, qui empêche le Grand Conseil de modifier une législation – à condition qu'elle soit récente – acceptée par le peuple, mérite examen, quelle que soit d'ailleurs la matière en cause. S'agissant par ailleurs du processus de déclassement des terrains agricoles en vue d'y construire des logements, la législation genevoise actuelle n'est pas pleinement satisfaisante ; se pose notamment le problème de la taxation des plus-values, celui de la couverture des frais d'équipements, soit autant d'éléments à prendre en compte dans la détermination du prix du terrain et des conditions du déclassement.

Dès lors, il invite le Grand Conseil à rejeter l'initiative 120 « Pour la sauvegarde et le renforcement des droits des locataires et des habitant-e-s de quartiers ».

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

Le chancelier :
Robert Hensler

Le président :
Laurent Moutinot

INITIATIVE POPULAIRE

«Pour la sauvegarde et le renforcement des droits des locataires et des habitant-e-s de quartiers»

Les soussigné-e-s, électeurs et électrices dans le canton de Genève, en application de l'article 65 A de la constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847, et des articles 86 à 93 de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982, appuient la présente initiative de révision partielle de la constitution genevoise, ayant la teneur suivante:

Article unique

La constitution de la République et canton de Genève du 24 mai 1847 est modifiée comme suit :

Art. 53 A Référendum obligatoire (nouvelle teneur de la note)

Al 2 (nouveau)

Est également soumise obligatoirement à l'approbation du Conseil général (corps électoral) toute modification à l'une des lois de protection des locataires et des habitants de quartier énumérées à l'article 160 I.

Titre X E Logement et protection des locataires et des habitants (nouveau comprenant les articles 160 D à 160 I)

Art. 160 D Droits des locataires et des habitants (nouveau)

¹ Les dispositions du présent titre, qui complètent l'article 10 A sur le droit au logement, sont l'expression du droit d'initiative exercé par le passé et visent à institutionnaliser une législation comportant des mesures d'encouragement à la construction de logement locatifs ainsi que de protection des locataires, de l'habitat et du cadre de vie dans les quartiers dans le but de diminuer l'état de dépendance des locataires à l'égard de leur bailleur, de répondre aux besoins de la population en matière d'habitat, de lutter contre la spéculation immobilière et de favoriser la participation des habitants des quartiers à la préservation de leur cadre de vie.

² Le droit d'intervention et de recours, dans le cadre des lois concernant l'habitat, l'aménagement du territoire et la protection du patrimoine est garanti aux communes concernées et aux associations à but idéal d'importance cantonale ou de quartier, lorsque ces dernières existent depuis plus de 3 ans, ayant pour vocation de promouvoir la défense des locataires, des habitants, de l'environnement, de l'aménagement du territoire, du patrimoine ou de la qualité de vie dans les quartiers.

Art. 160 E Logements répondant aux besoins de la population (nouveau)

Pour favoriser la construction de logements locatifs d'utilité publique garantissant à long terme des loyers répondant aux besoins de la majorité de la popula-

tion, l'Etat prend les mesures suivantes:

a) il accorde son appui financier en faveur de logements bon marché, qui doivent dépendre de fondations de droit public si cette aide est prépondérante;

b) il accorde son aide en priorité à des logements dépendant de collectivités publiques ou d'organismes, notamment des coopératives, ne poursuivant pas de but lucratif;

c) il crée des zones de développement, soumises à l'adoption d'un plan de quartier, dont les surfaces bâties devront comporter (sauf exception justifiée) 75% au moins de logements à des loyers accessibles à la majorité de la population, avec une forte proportion de logements bon marché, le solde pouvant être affecté aux activités, aux logements en propriété par étage ou en loyer libre. Les plans financiers des immeubles ainsi que le prix du terrain pris en compte sont approuvés par l'Etat. Le présent paragraphe s'applique également aux zones de développement existantes, à moins que la zone en cause ne prévienne d'autres affectations ;

d) il instaure un contrôle des loyers sur tous les logements ou locaux construits par ou avec l'aide de l'Etat ou d'autres collectivités publiques ou corporations de droit public. Les loyers correspondent à un rendement équitable des capitaux investis et à la couverture des charges d'exploitation usuelles. Le contrôle est permanent pour les immeubles construits ou acquis avec un capital de dotation de l'Etat tant qu'ils sont propriété de celui-ci, de fondations ou de corporations de droit public; il s'applique initialement aux autres immeubles pendant la durée de l'aide consentie ainsi que durant une période de 20 ans pour les immeubles construits en zone de développement; il continue à s'appliquer ensuite pendant une période de 5 ans, au début de laquelle l'autorité compétente calcule la hausse éventuelle des loyers qui résulterait, pendant ce laps de temps, du passage au droit fédéral, et l'échelonne, de sorte que les majorations de loyer n'excèdent pas plus de 5% par année, sous réserve d'une majoration due à des travaux de plus-value;

e) il n'autorise le déclassement de terrains agricoles pour la construction des

logements que si ces terrains sont soumis aux normes d'une zone de développement et mis à disposition d'organismes publics ou privés sans but lucratif et si leur valeur n'excède pas 100 F le m², indexé au coût de la vie;

f) il acquière des terrains notamment par l'exercice de son droit de préemption et les met à disposition d'organismes publics ou privés sans but lucratif, dans le but de construire des logements bon marché.

Art. 160 F Démolitions, transformations, rénovations et ventes d'appartements (nouveau)

¹ Afin de préserver l'habitat existant, les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation ne sont autorisées, hormis les villas, que si la sécurité, la salubrité l'intérêt public ou l'intérêt général l'impose et pour autant que les loyers, après travaux, qui seront soumis au contrôle de l'Etat durant 3 à 10 ans selon leur importance, répondent aux besoins prépondérants de la population, c'est-à-dire ne dépassent pas, sauf circonstance particulière, un loyer compris entre 2'400 F et 3'225 F la pièce l'an. Ces montants sont susceptibles d'être révisés tous les 2 ans par le Conseil d'Etat en fonction de l'évolution du revenu brut fiscal médian des contribuables personnes physiques.

² Les changements d'affectation d'un logement sont interdits sous réserve d'une compensation ne portant pas atteinte au degré d'habitat du secteur concerné. L'autorité compétente est tenue d'ordonner le rétablissement de tout logement ayant changé d'affectation sans avoir bénéficié d'une autorisation en bonne et due forme depuis que la législation applicable dans ce domaine est en force.

³ L'aliénation, sous quelque forme que ce soit, d'un appartement de moins de 8 pièces à usage d'habitation, jusqu'alors offert en location, est soumise à autorisation tant que le taux général des logements locatifs vacants répondant aux besoins prépondérants de la population n'atteint pas 2%. L'autorité compétente refuse l'autorisation lorsqu'un motif d'intérêt public ou général s'y oppose. Une autorisation d'acquisition peut être accordée pour l'un des motifs suivants :

- a) l'appartement n'a jamais été loué;
 b) l'appartement a été, dès sa construction, soumis au régime de la propriété par étage ou un régime analogue et a été cédé de manière individualisée avant le 30 mars 1985 ou en vertu d'une autorisation délivrée depuis lors;
 c) l'appartement est acquis par un locataire en place depuis plus de 3 ans, si 60% des autres locataires de l'immeuble acceptent cette acquisition, suite à leur consultation par l'autorité compétente.

Art. 160 G Préservation de l'habitat (nouveau)

¹ Afin de maintenir et de rétablir l'habitat dans les zones urbaines et d'y favoriser une implantation des activités qui soit harmonieuse et équilibrée, tout en assurant une qualité de vie appropriée aux habitants, les communes élaborent en collaboration avec l'Etat des plans d'utilisation du sol approuvés par leur Conseil municipal et dont la conformité avec le plan directeur cantonal est vérifiée par le Conseil d'Etat.

² Ces plans fixent l'affectation du territoire communal. Les terrains constructibles sont répartis par secteurs, soumis à des taux d'utilisation du sol garantissant des espaces verts et des taux de répartition entre logements, activités, selon leur nature, et équipements d'intérêt public.

³ En ville de Genève, le taux de logements doit atteindre 70% dans les quartiers d'habitation.

Art. 160 H Tribunal des baux et loyers et procédure administrative (nouveau)

¹ Un Tribunal des baux et loyers, formé d'un juge de métier – respectivement de 3 juges de métier en appel – et de deux juges assesseurs, choisis l'un par les groupements représentatifs des locataires et l'autre par les milieux immobiliers,

est compétent pour statuer sur l'ensemble des litiges entre bailleurs et locataires.

² Les recours contre les décisions relevant des dispositions légales relatives à la démolition, transformation et rénovation d'une maison d'habitation sont de la compétence, en première instance, d'une commission de recours puis du Tribunal administratif, ceux relatifs aux dispositions applicables aux immeubles soumis au contrôle cantonal des loyers relèvent directement du Tribunal administratif. Ces instances siègent, dans ces domaines, à 3 juges et 2 juges assesseurs choisis parmi les groupements représentatifs des locataires et des milieux immobiliers.

³ Les procédures relevant des juridictions précitées sont gratuites. Elles sont précitées, pour celles relevant du Tribunal des baux et loyers, d'une tentative obligatoire de conciliation devant la Commission de conciliation en matière de baux, qui fonctionne dans la même composition que le Tribunal des baux et loyers.

Art. 160 I Référendum obligatoire (nouveau)

Pour garantir la volonté populaire et les effets du droit d'initiative exercé par le passé dans le domaine d'application des articles 160 D à 160 H, toute modification des lois y relatives, qui ont été adoptées par le Peuple à la suite d'une initiative populaire ou qui ont été adoptées par le Grand Conseil en provoquant un retrait d'une initiative populaire, doit être soumise obligatoirement à votation populaire. Il s'agit des lois suivantes dans leur état exécutoire au jour du dépôt de l'initiative populaire à l'origine du présent article:

- a) la loi modifiant diverses lois concernant le Tribunal des baux et loyers, à savoir les articles 29, 30, 35 B et 56 A à 56

D de la loi d'organisation judiciaire et les articles 426 à 448 de la loi de procédure civile, du 4 décembre 1977;

b) la loi instituant la commission de conciliation en matière de baux et loyers, du 4 décembre 1977,

c) la loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 4 décembre 1977,

d) la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation, (mesures de soutien en faveur des locataires et de l'emploi) du 25 janvier 1996,

e) la loi sur les plans d'utilisation du sol, à savoir les articles 15 A à G de la loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités, du 26 juin 1983,

Art. 182 al. 2 à 4 (nouveau)

Disposition transitoire

² Les articles 160 D à 160 H s'appliquent avec effet immédiat dès leur adoption en votation populaire, si nécessaire en dérogation à la législation existante.

³ Les modifications des lois visées par l'article 160 I adoptées entre le dépôt de l'initiative populaire à l'origine de l'article 160 I et l'entrée en vigueur de cet article, sont soumises au référendum populaire obligatoire dans les quatre mois qui suivent l'adoption de l'initiative. A défaut, elles sont annulées de plein droit.

⁴ Si la votation populaire prévue à l'alinéa 3 aboutit à une annulation de la modification légale, cette annulation prend effet à la date de la votation populaire et s'applique aux procédures pendantes devant l'autorité administrative et aux décisions qui ne sont pas entrées en force, notamment pour cause de recours. La même règle vaut en cas d'annulation de plein droit d'une modification légale.

Celui qui appose une autre signature que la sienne ou plus d'une signature est passible d'une amende administrative pouvant s'élever à Fr. 100.-. Les signatures obtenues par un procédé réprimé par la loi doivent être annulées. (art. 87, al. 1, lettre b, de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982).

NOM (majuscules)	Prénom	Année de naissance	Canton d'origine	Commune électorale	Domicile (adresse complète)	Signature

Nota bene : en matière cantonale, les électrices et électeurs dès 18 ans, de communes différentes, peuvent signer sur la même feuille.

L'office cantonal de la population (rôles électoraux) certifie la validité de _____ signatures. Le contrôleur : _____ Genève, le _____

Clause de retrait - le retrait total et sans réserve de l'initiative peut être décidé à la majorité des électeurs et électrices suivants :
 Pierre GRIESSEN Prom. des Artisans 2, 1217 Meyrin; Alberto VELASCO, Quai Charles-Page 41, 1205 Genève; Marianne GROBET-WELLNER Chemin de Treulaz 8, 1288 Aire-la-Ville; Arlette DUCIMETIERE, Avenue Ste-Cécile 11, 1217 Meyrin; Henri GILLIERON, Bd des Promenades 6, 1227 Carouge; Cafo SOMMARUGA, Route de Chêne 13, 1207 Genève; Christian GROBET, Chemin Riant-Bosquet 25 A, 1218 Grand-Saconnex; Marie-Paule BLANCHARD QUELOZ, Clos-de-la-Fondelle 15, 1227 Carouge; Alexandra GOBET WINIGER, Avenue Joli-Mont 15, 1209 Genève; Albert OTTER, chemin Blondel 9, 1212 Grand-Lancy; Nils DE DARDEL, Ch. de la Montagne 110, 1224 Chêne-Bougeries; Rémy PAGANI, Rue du Village-Suisse 14, 1205 Genève; René ECUYER, Rue du Vidollet 8, 1202 Genève; Christian FERRAZINO, Rue des Vollandes 7, 1207 Genève

Liste à retourner au plus vite (sans découper!) à l'ASLOCA, 1-3 Chantepoulet 1201 GENEVE

Date de dépôt : 2 septembre 2003

Messagerie

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M. Carlo Sommaruga

Mesdames et
Messieurs les députés,

1. Le rôle de la Commission législative dévoyé

Selon les articles 64 à 68 de la Constitution genevoise et des articles 119 à 123 A de la loi portant règlement du Grand Conseil (LRGC), dans le processus de traitement d'une initiative populaire cantonale, formulée ou non formulée, après le dépôt du rapport du Conseil d'Etat sur la validité et la prise en considération d'une initiative, la Commission législative du Grand Conseil est chargée de l'examen de la validité de l'initiative déposée. Cet examen doit intervenir dans les 9 mois dès la constatation de l'aboutissement de l'initiative.

La Commission législative est tenue d'examiner l'initiative sous l'angle des principes de l'unité du genre, de l'unité de la forme et de l'unité de la matière, principes fixés aux articles 65, 65 a, 65 b et 66 de la Constitution genevoise.

Comme le relevait, en 1992, le rapporteur de la réforme du droit d'initiative, à ce stade le Grand Conseil doit « *examiner la recevabilité juridique d'une initiative et prendre une décision* » (Mémorial du Grand Conseil 1992, page 5034).

Ainsi, lors de l'examen de la recevabilité d'une initiative, la Commission législative assume un rôle de nature essentiellement juridique. Son rôle est équivalent à celui d'une instance judiciaire, dès lors qu'elle doit étudier soigneusement, au regard de sa propre jurisprudence et de celle du Tribunal fédéral, si les exigences posées par la Constitution genevoise et par la loi et le droit supérieur sont respectées. Ce rôle quasi judiciaire de la Commission législative n'a pas échappé aux partis, dès lors que la majorité des

commissaires, lors de l'examen de la recevabilité des initiatives, sont des juristes.

Lors du traitement de l'initiative 120, on ne peut que regretter la manière essentiellement politique et partisane avec laquelle les débats en Commission législative ont été menés et les questions ont été soumises aux commissaires.

L'on soulignera que la formulation des votes a été systématiquement faite, en la forme positive ou négative, selon le résultat souhaité par la présidence, vu la parité des voix exprimées.

Cette manière de faire délégitime le rôle et le travail de la Commission législative dans sa fonction juridique charnière lors du traitement des initiatives sous l'angle de la recevabilité.

En contrepoint à la manière dont les travaux sur l'initiative 120 ont été menés, l'on fera remarquer que lorsque la Commission législative, en janvier 2001, avait été saisie de la question de la recevabilité de l'initiative 116 « Pour un toit à soi », lancée par les milieux immobiliers, la majorité politique d'alors – défavorable aux thèses de l'initiative – avait travaillé en toute sérénité juridique, en l'absence de toute vision partisane, avec le sérieux et la hauteur nécessaires à une institution assumant un rôle quasi judiciaire, et avait admis la recevabilité malgré des divergences importantes sur le fond..

2. De la recevabilité de l'initiative

– Unité de la forme

En vertu des articles 65 et 65 a de la Constitution genevoise, une initiative peut être présentée sous la forme d'une proposition conçue en termes généraux ou sous forme d'une proposition rédigée de toutes pièces.

En l'espèce, l'initiative 120 se présente comme une initiative formulée, c'est-à-dire « *rédigée de toutes pièces* ».

L'exigence d'unité de la forme est donc remplie.

C'est donc à juste titre que la Commission législative a reconnu le respect de ce principe par l'IN 120.

– Unité du genre

Comme le rappelait le Conseil d'Etat dans son rapport du 19 mars 2003, « le principe de l'unité du genre, dit aussi unité normative, article 66, alinéa

1, de la Constitution genevoise, exige que l'initiative soit de rang législatif ou de rang constitutionnel, sans mélanger ces deux niveaux ».

En l'espèce, il est manifeste que l'initiative 120 vise exclusivement l'introduction de nouvelles dispositions dans la Constitution genevoise. En effet, l'initiative propose l'adjonction, dans la Constitution genevoise, d'un alinéa 2, à l'article 53 A, l'introduction de 6 nouveaux articles, à savoir les articles 160 D à 160 I, et l'introduction de nouvelles dispositions transitoires par l'adjonction de 3 nouveaux alinéas à l'article 182.

Il est donc patent que l'unité du genre est respectée.

D'ailleurs, le Conseil d'Etat dans son rapport relevait que l'unité du genre était respectée puisque *« l'initiative est conçue exclusivement comme une modification constitutionnelle »*.

De manière parfaitement contraire aux dispositions légales et au bon sens, les représentants de l'Entente, pour des motifs partisans, ont amené la Commission législative à considérer que l'unité du genre n'était pas respectée et que dès lors l'initiative était irrecevable.

Cette manière d'appliquer le droit relève manifestement du plus pur arbitraire. L'outrecuidance avec laquelle l'on viole la loi ne devrait plus avoir cours dans un parlement démocratique tel que le Grand Conseil de Genève.

– Unité de la matière

« Le principe de l'unité de la matière est un principe de droit fédéral, découlant de la garantie offerte à chaque citoyen de s'exprimer d'une manière correspondant à sa volonté réelle et d'exiger que le résultat soit reconnu que s'il est l'expression sûre et véritable de la libre volonté du corps électoral. » (ATF Energie notre affaire du 18.12.1984 reproduit in Mémorial du Grand Conseil, p. 1986, p. 2954)

Le Tribunal fédéral avait précisé que « le contenu de l'unité de la matière et ses exigences concrètes ne sont pas faciles à cerner dans l'application au cas particulier, ce qui justifie la pratique souple de l'Assemblée fédérale, comme du Tribunal fédéral (...). Il ne faut pas rendre trop difficile l'exercice du droit d'initiative (ATF 96 I 653). Une application stricte irait souvent à l'encontre de l'intérêt général et, d'ailleurs, le principe de l'unité de la matière est relatif. (ATF 104 Ia 224 consid. 2 b, 90 I 74 consid. 2 c) ; l'essentiel est que les dispositions d'un projet aient entre elles un rapport intrinsèque étroit et qu'elles poursuivent le même but et qu'elles soient rattachées les unes aux autres par un lien commun suffisant. L'unité n'est pas respectée quand une initiative groupe sans justification objective des

but ou des exigences divers. (ATF 104 Ia 224 consid. 2 b in fine ; cf. aussi ATF 105 Ia 89, 376) ». (Mémorial du Grand Conseil 1986, page 2955)

Plus loin, le Tribunal fédéral avait indiqué « Il suffit qu'il existe entre elles – si elles sont nouvelles, avant tout quant à leur but ; en cas de modification, également quant à la réglementation existante – un rapport de connexité qui fasse apparaître comme objectivement justifiée leur réunion en une seule initiative, soumis au vote par une seule question. (ATF 99 Ia 183-84, 96 I 653 ; AUER, *Les droits politiques dans les cantons suisses*, page 124 ; KÖLZ, ZBl 83/1982 page 17) ».

Dans le cas de l'initiative « L'énergie notre affaire » le Tribunal fédéral avait relevé que « cette initiative ne proposait pas un objet particulier, mais bien une politique, soit un faisceau d'objectifs et de mesures sensées constituer un ensemble cohérent ». (ATF cité, cf. Mémorial du Grand Conseil 1986, page 2956.) Plus précisément, le Tribunal fédéral avait considéré que cette initiative avait trois volets, le premier recouvrant diverses mesures d'économies d'énergie et la promotion des énergies renouvelables, le deuxième instituant une disposition antinucléaire avec introduction d'un référendum et un troisième ayant trait au référendum contre les budgets des Services industriels.

Or, le Tribunal fédéral avait conclu que « *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* ». (ATF « Energie notre affaire » consid. 7 b, Mémorial du Grand Conseil 1986, page 2960)

Dans le cadre de l'examen du recours interjeté contre la décision du Grand Conseil validant l'initiative 118. Pour un choix démocratique et raisonnable de stade, le Tribunal fédéral, en ce qui concerne l'unité de la matière, affirmait encore « *une initiative populaire peut mettre en œuvre des moyens variés, pour autant que ceux-ci peuvent être attachés, sans artifice, à l'idée centrale défendue par les initiants.* (ATF 125 I 227 consid. 3 c, page 231). *Il en va ainsi dans le cas particulier. S'il y a une diversité de moyens dans les propositions de l'initiative, tous tendent à une modification du projet de construction sur le site de la Praille* ». (SJ 2003 page 24).

Or l'initiative 118 prévoyait la réduction d'une subvention à 15 millions de francs, limitait le stade à 15 000 places, exigeait la renonciation au Centre commercial, le transfert gratuit du stade des Charmilles à une collectivité publique et la mise en conformité de la gare de la Praille aux exigences de l'ordonnance fédérale sur la protection contre les accidents majeurs. Elle prévoyait également que le plan financier du stade devait être soumis au

Grand Conseil. Enfin, l'initiative prévoyait l'abrogation d'une loi du 27 mai 1999 et le reclassement en zone ferroviaire du terrain ayant appartenu aux CFF et affecté au Centre commercial.

Cela démontre que le principe de l'unité de la matière est interprété largement par le Tribunal fédéral.

Dans le même sens, sous l'angle de la « jurisprudence » de la Commission législative, il est intéressant de relever que l'unité de la matière avait été admise lors de l'examen de l'initiative 116, alors que cette initiative législative, non formulée, proposait des mesures de nature très différentes, comme la modification de la législation sur l'épargne-logement, la révision des lois d'aménagement du territoire et la modification de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations. Le rapporteur de la Commission législative écrivait au sujet de la recevabilité de l'initiative 116 :

« La Commission reconnaît qu'il y aura des problèmes à résoudre dans le traitement de cette initiative et qu'elle ne constitue pas globalement parlant, des motifs d'irrecevabilité au sens de la jurisprudence du Tribunal fédéral, très largement en faveur de la validité des initiatives. En outre, si un point est plus discutable qu'un autre, c'est l'ensemble de l'initiative cherchant à favoriser l'accession à la propriété qu'il y a lieu de prendre en considération. »

La Commission législative a également admis l'unité de la matière de l'initiative 118, confirmant dans sa pratique l'interprétation large de ce concept, cela dans le sens de la jurisprudence de notre Haute Cour.

L'initiative 120, comme l'initiative 116 ou l'initiative 118, est tout à fait cohérente et l'exigence d'unité de la matière est respectée.

On ne se trouve donc nullement dans l'un des cas où, selon la jurisprudence actuelle, l'unité de la matière fait défaut, soit parce que l'initiative présente en réalité un programme politique général, soit parce qu'il n'y a pas de rapport suffisamment étroit entre les différentes propositions que l'initiative contient, soit encore parce que les différentes clauses de l'initiative sont réunies de manière artificielle ou subjective.

Le Conseil d'Etat, dans son rapport du 19 mars 2003 ne s'y est d'ailleurs pas trompé, dès lors qu'il soulignait que *« en dépit du grand nombre de dispositions prévues par cette initiative, qui pouvait donner à penser le contraire, il apparaît que celle-ci peut être considérée comme respectant le principe de l'unité de la matière (...). En effet, ces dispositions paraissent avoir un rapport intrinsèque étroit entre elles et poursuivent le même but, à savoir « l'institutionnalisation d'une législation comportant des mesures*

d'encouragement à la construction de logements locatifs, ainsi que la protection des locataires, de l'habitat et du cadre de vie dans les quartiers ».

C'est donc également de manière totalement arbitraire que la Commission législative a considéré que l'initiative 120 ne répondait pas aux exigences de l'unité de la matière.

Pour le surplus, si la Commission législative estimait que le principe de l'unité de la matière n'était pas respecté, elle devait, en vertu de l'article 120, alinéa 3 LRGC, se poser la question de scinder l'initiative ou de la déclarer partiellement nulle, selon que les différentes parties retenues par elle étaient elles-mêmes valides ou non.

En omettant cette manière de faire, la Commission législative a, à nouveau, violé manifestement la LRGC.

Pour notre part, nous considérons que l'initiative respecte le principe de l'unité de la matière et n'a pas à être ni scindée, ni déclarée partiellement nulle, dès lors que l'ensemble des dispositions proposées est compatible avec le droit supérieur.

3. Recevabilité matérielle

Cette question n'a aucunement été abordée par la Commission législative qui s'est contentée de déclarer de manière arbitraire l'initiative 120 irrecevable en raison de l'absence d'unité du genre et d'unité de la matière.

Quoi qu'il en soit, l'ensemble des nouvelles dispositions constitutionnelles proposées respecte le droit supérieur et les principes généraux du droit.

En cela, l'on ne saurait suivre les conclusions du Conseil d'Etat qui considère qu'il y a lieu de biffer, pour invalidité, l'article 160 E, lettre e, l'article 160 F, alinéa 2, et l'article 160 G, alinéa 3. Les considérations du Conseil d'Etat relèvent nettement de la discussion relative à l'opportunité de la réglementation.

4. De l'absence de tout abus de droit

L'initiative 120, dont le but est de sauvegarder et renforcer les droits des locataires et des habitants de quartiers à Genève, propose, d'une part, de soumettre au référendum obligatoire certaines lois et, d'autre part, d'introduire un certain nombre de dispositions dans la Constitution.

Ni l'une ni l'autre des ces démarches ne peut être considérée comme un abus de droit.

Tout d'abord, l'introduction du référendum obligatoire en fonction de la matière traitée a déjà eu lieu en droit genevois avec l'adoption du référendum fiscal obligatoire. En effet, en vertu de l'article 53A de la Constitution genevoise, toute loi qui a pour objet un nouvel impôt, la modification du taux ou de l'assiette d'un impôt, est soumise obligatoirement à l'approbation du corps électoral.

En d'autres termes, l'introduction du principe du référendum obligatoire, sur une problématique particulière, comme la fiscalité ou le logement, ne saurait être considérée, sauf arbitraire, comme relevant de l'abus de droit.

Par ailleurs, l'introduction dans la Constitution d'un certain nombre de règles fondamentales destinées à préserver une politique construite au fil du temps par le biais d'initiatives populaires ne peut pas non plus être considérée comme relevant de l'abus de droit. Il y a lieu de rappeler que l'initiative « Energie notre affaire » visait l'introduction dans la Constitution d'une suite d'articles définissant une politique avec des mesures très diverses. Or, cette initiative n'avait pas été invalidée par le Tribunal fédéral.

Enfin, il sera rappelé, comme le fait le Tribunal fédéral, que l'« *on ne peut refuser de soumettre une initiative au peuple « qu'en cas d'abus manifeste ou l'utilisation insensée des institutions démocratiques » (ATF 113 Ia 156 c 1c page 159; cf. ATF 123 I 63 consid. 6 c page 76) » (SJ 2003 p. 32). Si par impossible le procédé utilisé devait être considéré comme une manœuvre, il ne relève en aucun cas d'un abus manifeste ou d'une utilisation insensée des institutions démocratiques.*

Dès lors, c'est à tort et de manière arbitraire que la Commission législative a considéré que cette initiative relevait de l'abus de droit.

En conclusion, dans un esprit de sérénité et empreint du sérieux qui doit présider à des travaux relevant du volet juridique du traitement de l'initiative, la minorité vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, d'une part à déclarer l'initiative 120 recevable, dès lors qu'elle remplit les conditions d'unité de la forme, du genre et de la matière et d'autre part à considérer l'ensemble de ses dispositions valides.