

Date de dépôt: 29 janvier 2006

Messagerie

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la validité et la prise en considération de l'initiative populaire 132 « Pour la réalisation du projet RHINO en Ville de Genève »

- | | |
|---|-------------------------|
| 1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le | 18 novembre 2005 |
| 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 | 18 février 2006 |
| 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 | 18 août 2006 |
| 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 | 18 mai 2007 |
| 5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, au plus tard le | 18 mai 2008 |

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le Conseil d'Etat a constaté l'aboutissement de cette initiative par un arrêté du 16 novembre 2005, publié dans la feuille d'avis officielle du 18 novembre 2005. De cette date court 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 publication de la constatation de l'aboutissement de l'initiative, conformément à l'article 119A de la loi portant règlement du Grand Conseil, du 13 septembre 1985 (B 1 01). En l'espèce, ce délai parviendra à échéance le 18 février 2006, si bien que le Grand Conseil devra traiter cet objet au plus tard le premier jour de sa session des 16 et 17 février 2006. C'est en vue de ce débat que le Conseil d'Etat vous soumet le présent rapport.

A. VALIDITÉ DE L'INITIATIVE

1. Recevabilité formelle

1.1. Unité de la matière

L'exigence d'unité de la matière découle de la liberté de vote et, en particulier, du droit à la libre formation de l'opinion des citoyens et à l'expression fidèle et sûre de leur volonté, au sens de l'article 34, alinéa 2 de la Constitution fédérale. Cette exigence interdit de mêler, dans un même objet soumis au peuple, plusieurs propositions de nature ou de but différents, qui forceraient ainsi le citoyen à une approbation ou à une opposition globales, alors qu'il pourrait n'être d'accord qu'avec une partie des propositions qui lui sont soumises¹. Il doit ainsi exister, entre les diverses parties d'une initiative soumise au peuple, un rapport intrinsèque ainsi qu'une unité de but, c'est-à-dire un rapport de connexité qui fasse apparaître comme objectivement justifiée la réunion de plusieurs propositions en une seule question soumise au vote². Ce principe est rappelé à l'article 66, alinéa 2 de la Constitution genevoise (ci-après Cst-GE).

¹ ATF 131 I 126 cons. 5.2; 130 I 185; 129 I 366 cons. 2, très complet au sujet des règles régissant l'unité de la matière.

² ATF 130 I 185 cons. 3 et 129 I 381 cons. 2.1, avec références.

En l'occurrence, l'initiative contient plusieurs propositions différentes. Elle demande au Grand Conseil successivement de déclarer d'utilité publique au sens de l'article 3, alinéa 1, lettre a de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, du 10 juin 1933 pour « l'octroi par la Ville de Genève d'un droit de superficie en faveur des coopératives RHINO et CIGUE, en vue du maintien des logements et espaces actuels sur les parcelles inscrites au registre foncier sous numéro 737, 741 et 742 de la Ville de Genève, section Plainpalais » (article 1, al. 1 de l'initiative), puis de faire obligation au Conseil d'Etat de prononcer « en conséquence, l'expropriation desdites parcelles » actuellement propriété des sociétés Vergell Casa et SI Boulevard de la Tour ou de tout acquéreur subséquent, et ce « au bénéfice de la Ville de Genève » (art. 1, al. 2). L'IN 132 a par conséquent pour objet de faire déclarer d'utilité publique l'expropriation de trois parcelles, puis après coup de faire obligation au Conseil d'Etat de prononcer cette expropriation au profit d'une autre collectivité publique, en l'occurrence la Ville de Genève, et enfin à cette dernière de remettre ensuite les objets immobiliers en droit de superficie en faveur de deux coopératives.

L'initiative poursuit en réalité un but principal unique, soit le maintien du type d'occupation actuel des immeubles dont l'expropriation est demandée, ceux-ci étant occupés par un groupement de personnes regroupées en association puis en coopérative sous le nom de « RHINO ». Les immeubles en question sont en effet « squattés » depuis fin 1988, l'Association RHINO revendiquant l'occupation de ces immeubles au motif qu'ils avaient été « laissés vides délibérément par des spéculateurs sans scrupules »³. Les deux alinéas de l'article unique de l'initiative, bien que prévoyant des actes distincts (déclaration d'utilité publique, décision d'expropriation, transfert de la propriété en faveur de la Ville de Genève, octroi d'un droit de superficie) tendent donc à la réalisation d'un but unique, à savoir le maintien et la pérennité de ce que les initiants appellent le « projet RHINO », impliquant un mode de logement communautaire et l'intégration d'espaces culturels aux immeubles d'habitation occupés.

On constate dès lors que les diverses parties de l'initiative ont entre elles un rapport intrinsèque et une indéniable unité de but, si bien que le principe de l'unité de la matière est respecté.

³ Exposé des motifs de l'initiative, § 2.

1.2 Unité de la forme

En vertu de l'article 66, alinéa 1 Cst-GE, le Grand Conseil déclare nulle l'initiative qui ne respecte pas l'unité de la forme. Les initiants doivent ainsi 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 entièrement rédigée.

Le principe de l'unité de la forme est dès lors respecté.

1.3 Unité du genre

Le principe de l'unité du genre, ou unité de rang, est posé par l'article 66, alinéa 1 Cst-GE, et veut que l'initiative soit de rang législatif ou constitutionnel, mais ne mélange pas ces deux échelons normatifs. Selon le Tribunal fédéral, cette règle découle du principe de la liberté de vote : le citoyen doit en effet savoir s'il se prononce sur une modification constitutionnelle ou simplement législative, et doit avoir le droit, le cas échéant, de se prononcer séparément sur les deux questions⁴.

Dans le cas présent, l'IN 132 se présente sous la forme d'une initiative législative. Le principe de l'unité de genre est dès lors respecté.

2. Recevabilité matérielle

2.1 Conformité au droit supérieur

2.1.1 Principes

A teneur de l'art. 66 al. 3 Cst-GE, le Grand Conseil déclare partiellement nulle l'initiative dont une partie est manifestement non conforme au droit si la ou les parties qui subsistent sont en elles-mêmes valides; à défaut, il déclare l'initiative nulle.

Cette disposition codifie les principes généraux en matière de droits politiques, tels que dégagés par la jurisprudence du Tribunal fédéral, pour lequel les initiatives populaires cantonales ne doivent rien contenir de contraire au droit supérieur, qu'il soit international, fédéral ou intercantonal⁵.

⁴ ATF 130 I 185 cons. 2.1, avec références.

⁵ Pour des cas d'application récents, voir les ATF 130 I 134 (initiative cantonale appenzelloise «pour 12 dimanches sans voitures») et 1P.383/2004 du 23 décembre 2004 (initiative cantonale vaudoise «pour une caisse vaudoise d'assurance maladie de base»).

Cette règle découle notamment du principe de la primauté du droit fédéral prévue à l'art. 49 Cst.

Toujours selon la jurisprudence, 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, l'initiative doit être déclarée valable et être soumise au peuple. L'interprétation conforme doit permettre d'éviter autant que possible les déclarations d'invalidité⁶.

De manière plus générale, pour juger de la validité matérielle d'une initiative, il convient d'interpréter son texte sur la base des principes d'interprétation reconnus. On doit se fonder au premier chef sur la teneur littérale de l'initiative, sans toutefois écarter complètement la volonté subjective des initiants. Une motivation éventuelle de la demande d'initiative, ainsi que des déclarations des initiants peuvent en effet être prises en considération. Parmi les diverses méthodes d'interprétation, on doit privilégier celle qui d'une part correspond le mieux au sens et au but de l'initiative et conduit à un résultat raisonnable, et d'autre part apparaît, dans le cadre de l'interprétation conforme, la plus compatible avec le droit supérieur fédéral et cantonal⁷.

La marge d'appréciation de l'autorité de contrôle est plus grande lorsqu'elle examine une initiative non formulée. En effet, lorsqu'elle se trouve en présence d'une initiative rédigée de toutes pièces, sous la forme d'un acte normatif, l'autorité de contrôle se fonde en principe sur le seul texte de l'initiative, sans prendre en compte la volonté subjective des initiants⁸. En revanche, l'autorité doit tenir compte du fait qu'elle sera appelée à concrétiser un simple vœu émis par les citoyens, en édictant les normes nécessaires. La marge d'appréciation dont elle dispose à cette fin peut lui permettre de corriger d'éventuelles imperfections de l'initiative. Cela ne signifie pas, pour autant, qu'une initiative non formulée ne saurait jamais aller à l'encontre du droit supérieur, parce que l'autorité chargée d'examiner l'initiative pourrait librement en corriger les défauts éventuels sous ce

⁶ ATF 128 I 190 cons. 4; 125 I 227 cons. 4a.

⁷ ATF 129 I 392 cons. 2.2 (traduction libre).

⁸ ATF 124 I 107, cons. 5b/aa, p. 119; 112 Ia 382, cons. 5, p. 386 ; 111 Ia 292, cons. 2, p. 295 et les arrêts cités.

rapport ; une telle conception s'écarterait du voeu des initiants et porterait atteinte à l'expression libre de la volonté du peuple⁹.

2.1.2 Exigences particulières liées aux initiatives à caractère administratif

Traditionnellement, on distingue parmi les actes étatiques juridiques la loi au sens matériel, à savoir en principe une norme générale et abstraite, et la décision administrative, à savoir l'acte unilatéral par lequel l'administration manifeste sa volonté de créer, modifier ou annuler des droits ou des obligations, de constater l'existence ou l'inexistence de tels droits, ou encore de rejeter des demandes tendant à leur création. Entre la loi au sens matériel (qui a un caractère général et abstrait) et la décision (de nature individuelle et concrète), il existe encore différentes catégories intermédiaires d'actes, à savoir notamment ceux de nature individuelle mais abstraite¹⁰, ou encore les décisions dites générales, se caractérisant par le fait qu'elle concerne une situation déterminée mais qu'elles s'adressent à un nombre indéterminé de personnes¹¹.

Le plus souvent, l'initiative législative tend à l'adoption d'une loi au sens matériel, soit un acte général et abstrait. Seule du reste l'adoption de telles normes générales et abstraites est possible par voie d'initiative lorsque le droit constitutionnel cantonal contient une définition matérielle de la loi¹². En revanche, lorsque la constitution cantonale ne contient aucune définition de la loi matérielle, doctrine¹³ et jurisprudence¹⁴ admettent qu'une initiative peut prévoir l'adoption d'autres actes, notamment des décisions individuelles ou

⁹ ATF 1P.633/2000 du 29 janvier 2001, con. 2b, publié in SJ 2001 I 253, 256 ; ATF 124 I 107, cons. 5b/aa, p. 119 et les arrêts cités.

¹⁰ Telle la décision d'affiliation à une assurance sociale concernant une personne déterminée mais susceptible de régir un nombre indéterminé de situations.

¹¹ Telles les mesures de réglementation du trafic.

¹² Voir notamment à ce propos Yvo HANGARTNER/Andreas KLEY, *Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Zürich 2000, n° 2035, p. 811 ; ATF 102 Ia 131, 138, cons. 5 ; 98 Ia, cons. 3, 89 I 375, cons. 3-4 ; 73 I 108, cons. 5.

¹³ Andreas AUER, *Problèmes et perspectives du droit d'initiative à Genève*, Lausanne 1987, n° 36, p. 19.

¹⁴ ATF 128 I 190, 195 cons. 3.1 ; ATF 1P.587/2001 cons. 2 publié in ZBl 2002 529, 530.

des décisions générales. A Genève, il est reconnu que la constitution ne contient aucune définition de la loi matérielle¹⁵.

Les travaux préparatoires relatifs à l'adoption de l'article 65B Cst-GE concernant l'initiative législative genevoise confirment que l'objet de celle-ci peut être n'importe quel acte susceptible d'être adopté par le parlement sous la forme d'une loi au sens formel, y compris les actes de nature administrative qui ne sont pas de nature générale et abstraite, par exemple l'aliénation d'un immeuble lorsque celle-ci doit être soumise à l'approbation du Grand Conseil au sens de l'article 80A, alinéa 1 Cst-GE¹⁶, ou les déclarations d'utilité publique en matière d'expropriation¹⁷. Le Tribunal fédéral a également admis que l'initiative formulée dans le cadre de l'article 65B Cst-GE pouvait contenir des normes matérielles de rang administratif¹⁸.

Cela étant, lorsque l'initiative a un objet autre qu'une norme générale et abstraite, il faut que les actes dont l'adoption est réclamée par les initiants « tombent dans la compétence du Grand Conseil et que la loi n'en réserve pas l'initiative au Conseil d'Etat. Il faut aussi qu'il respecte l'ensemble de la législation cantonale et en particulier qu'il soit conforme aux dispositions générales qui en règlent l'adoption ainsi qu'au principe d'égalité »¹⁹. Doctrine et jurisprudence tiennent par conséquent pour invalide l'initiative qui demande à un parlement de prendre une décision ne relevant pas de sa compétence²⁰. Une telle initiative est également nulle si le Grand Conseil a le pouvoir de prendre ce type d'acte, mais que le droit de proposition y relatif est réservé par la loi à une autre autorité, en l'occurrence le Conseil d'Etat²¹. Ainsi et par exemple, une initiative ne peut pas proposer une loi budgétaire dès lors que le droit de proposition dans ce domaine est de la compétence exclusive du Conseil d'Etat de par l'article 117 Cst-GE²². Quant à la

¹⁵ Cf. Andreas AUER, *La notion de loi dans la constitution genevoise*, in SJ 1981 p. 257ss, 277 n°28.

¹⁶ MGC 1992 41/V 5039.

¹⁷ AUER, *op. cit.*, in SJ 1981 p. 277 n° 29 *in fine*.

¹⁸ ATF 128 I 190, 195, cons. 3.1.

¹⁹ Cf. AUER, *op. cit. in fine*, p. 20.

²⁰ Voir en particulier ATF 111 Ia 120, cons. 4 ; ZBl 1986, p. 83, cons. 4a ; ZBl 1984, p. 227, cons. a ; ZBl 1977, p. 278, cons. 8 ; Etienne GRISEL, *Initiative et référendum populaires*, 3e édition, Berne 2004, n° 524, qui rappelle que « par définition une telle initiative ne touche jamais la sphère de compétence assignée au gouvernement par la constitution ou par la loi ».

²¹ AUER, *op. cit.*, n° 36 *in fine*, p. 20.

²² MGC 1992 41/V 5039.

condition supplémentaire tendant à exiger que l'acte dont l'adoption est demandée par l'initiative populaire respecte l'ensemble de la législation cantonale en plus du droit fédéral, cet examen de conformité s'étend non seulement à la constitution cantonale, mais à l'ensemble des lois et règlements en vigueur. L'adoption d'un acte administratif par le biais d'une initiative législative doit en effet respecter toutes les règles de procédure normalement applicables, en particulier le respect des règles destinées à protéger les droits des parties et des tiers²³. Enfin, l'objet d'une telle initiative populaire ne doit pas avoir pour effet de consacrer une violation de l'égalité de traitement, par exemple parce qu'elle privilégierait dans un cas particulier une solution s'écartant du traitement habituel réservé à des cas similaires²⁴.

Dans le cas d'espèce, il est patent que de telles exigences doivent être appliquées à l'IN 132, dont aucune des parties ne tend à l'adoption d'un acte général et abstrait mais bien à la prise de décisions administratives. Son objet s'articule en effet autour de quatre actes administratifs individuels et concrets, à savoir successivement une déclaration d'utilité publique, une décision d'expropriation, le transfert de la propriété des immeubles à la Ville de Genève, puis l'octroi d'un droit de superficie par cette dernière à deux coopératives. Il faut donc bien examiner si l'ensemble de ces objets est de la compétence exclusive du Grand Conseil, si le droit de proposer leur adoption n'est pas réservé à d'autres entités, si l'ensemble de la législation cantonale et du droit fédéral n'est pas contrarié par l'initiative, et si celle-ci ne consacre pas de violations de l'égalité de traitement. Par commodité, l'examen ci-dessous sera opéré dans l'ordre des décisions successives que l'initiative entend voir prendre.

2.1.3 Déclaration d'utilité publique de l'expropriation projetée

Les initiants réclament le prononcé par le Grand Conseil d'une déclaration d'utilité publique afin d'exproprier trois parcelles situées en Ville de Genève, et ce en application de l'article 3, alinéa 1, lettre a de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, du 10 juin 1933 (L 7 05)²⁵. L'article 1, alinéa 1 de ladite loi prévoit que « le droit d'expropriation pour cause d'utilité publique peut être exercé pour des travaux ou des opérations d'aménagement qui sont dans l'intérêt du canton ou d'une commune ». La loi

²³ Voir à ce propos Thierry TANQUEREL, note ad ATF 128 I 190 in RDAF 2003 I, p. 368 et note ad ZBL 1998, p. 24 in RDAF 1999 I, p. 439; HANGARTNER/KLEY, *op. cit.*, n° 2196, p. 869 avec réf.

²⁴ HANGARTNER/KLEY, *op. cit.*, n° 2196, p. 869.

²⁵ Art. 1, al. 1 *in fine* du texte de l'initiative.

distingue la constatation de l'utilité publique (article 3), qui prend la forme d'une loi votée par le Grand Conseil, de l'exercice même du droit d'expropriation (article 4), lequel prend la forme d'un arrêté du Conseil d'Etat (article 30).

La déclaration d'utilité publique visée à l'article 3 de la loi ne peut survenir que dans deux cas de figure : soit d'une loi qui déclare de manière ponctuelle l'utilité publique d'un travail ou d'un ouvrage déterminé, d'une opération d'aménagement ou d'une mesure d'intérêt public, sur présentation des pièces mentionnées par l'article 24, et relativement à un ou plusieurs immeubles prédéfinis (article 3, alinéa 1, lettre a), soit d'une loi décrétant d'une manière générale l'utilité publique de travaux ou opérations d'aménagement (article 3, alinéa 1, lettre b). En l'espèce, l'initiative se réfère expressément au seul article 3, alinéa 1, lettre a. La « loi » au sens formel visée à l'article 3, alinéa 3, lettre a ne constitue à l'évidence pas une décision générale et abstraite mais bien une mesure individuelle et concrète s'apparentant matériellement à une décision administrative²⁶. L'initiative portant sur cet objet doit donc répondre aux exigences spécifiques rappelées plus haut quant à de telles initiatives administratives.

Il convient tout d'abord de vérifier, dès lors qu'une initiative de ce type doit être parfaitement conforme à l'ensemble de la législation genevoise en vigueur, si l'objet de l'initiative respecte ou non la loi cantonale sur l'expropriation pour cause d'utilité publique. Tel n'est manifestement pas le cas, pour les raisons suivantes.

La loi cantonale prévoit en effet une procédure très précise conduisant à la déclaration d'utilité publique visée à l'article 3, alinéa 1, lettre a : lorsque l'intérêt public à l'expropriation est invoqué par une commune, c'est celle-ci qui saisit le département d'une requête, une fois que le Conseil municipal compétent a valablement délibéré en ce sens²⁷, et c'est le département qui soumet le projet au Conseil d'Etat en vertu de l'article 25, alinéa 1, lettre b de la loi. Le Conseil d'Etat ordonne alors en principe une enquête publique en vertu de l'article 26, alinéa 1, l'exclusion de cette enquête publique ne se justifiant en réalité que lorsqu'une déclaration générale d'utilité publique a été faite antérieurement au sens de l'article 3, lettre b précité²⁸. Le projet est alors déposé pendant 30 jours au secrétariat du département et à la mairie de

²⁶ Cf. AUER, *op. cit.*, in SJ 1981, n° 29, p. 277 *in fine*.

²⁷ Voir art. 30, al. 1, let. n de la loi sur l'administration des communes, du 13 avril 1984 (B 4 05 ; LAC).

²⁸ Voir à ce propos notamment MGC 1932 I p. 1331 et Annexes, p. 391-392; 1933 I, p. 709.

la commune intéressée et mis à la disposition du public, ce dépôt étant annoncé par une publication dans la Feuille d'avis officielle et par des avis individuels adressés aux propriétaires des immeubles ou aux titulaires de droit atteints par l'expropriation (article 27 de la loi).

Une procédure d'opposition s'ouvre alors, permettant à toutes personnes dont les immeubles ou les droits sont atteints de contester soit l'utilité même du projet, soit le tracé ou le plan pour en demander la modification (article 28 de la loi). Il appartient ensuite au Conseil d'Etat de statuer dans les 60 jours sur les éventuelles oppositions si elles portent sur le tracé ou le plan, voire au Grand Conseil si l'opposition porte sur l'utilité publique du projet (article 29 de la loi). C'est ensuite le Conseil d'Etat qui saisit le Grand Conseil du projet de loi déclarant d'utilité publique d'un ouvrage ou d'un travail déterminé au sens de l'article 3, alinéa 1, lettre a de la loi²⁹, et qui décide s'il entend ou non soumettre ledit projet au Grand Conseil³⁰. Ce n'est que dans cette dernière hypothèse que le Grand Conseil est alors en mesure, pour autant qu'il soit saisi du projet par le Conseil d'Etat, de statuer sur les éventuelles oppositions relatives à l'utilité publique³¹. Le Grand Conseil peut alors, s'il les écarte, déclarer en même temps d'utilité publique relativement à l'opération en question et désigner les parcelles à exproprier. Ce n'est que par la suite que le droit d'expropriation est éventuellement exercé par la collectivité publique intéressée et compétente à ces fins en vertu de l'article 4 de la loi.

Il résulte de la comparaison entre l'initiative et la procédure prévue relativement aux déclarations d'utilité publique au sens de l'article 3, alinéa 1, lettre a de la loi que l'initiative n'est manifestement pas conforme à la législation genevoise en vigueur. D'une part, le Conseil d'Etat est exclusivement compétent pour saisir le Grand Conseil d'un projet de loi visant le prononcé d'une telle déclaration d'utilité publique. D'autre part, un prononcé direct d'une telle déclaration par le Grand Conseil sans la procédure d'enquête publique préalable et la collecte des informations requises viole tant le droit d'être entendu des propriétaires et des tiers que les prérogatives des autorités communes et cantonales en la matière. L'initiative est ainsi directement contraire à la législation cantonale alors qu'elle devrait la respecter.

Par ailleurs, et en tant que l'initiative ne respecte pas la répartition des compétences prévues par la législation, elle heurte également le principe de la

²⁹ Cf. art. 25 de la loi.

³⁰ Cf. art. 29 de la loi, voir également MGC 1933 I, p. 709.

³¹ MGC 1932 I p. 1331 et Annexes, p. 392.

séparation des pouvoirs, principe de rang constitutionnel³². L'initiative est donc également contraire sous cet angle au droit supérieur. Son invalidité sur ce point étant manifeste, l'article 1, alinéa 1 de l'initiative devrait faire l'objet d'une déclaration de nullité pour ce seul motif déjà.

2.1.4 Exercice du droit d'expropriation

L'expropriation constitue une forme d'acquisition forcée en faveur de l'Etat de Genève qui a pour objet le transfert ou la modification d'un droit patrimonial, selon une procédure particulière et à des conditions précises, moyennant indemnisation. La constitution fédérale garantit en effet expressément la propriété à son article 26, alinéa 1. Le 2^e alinéa de cette disposition pose le principe d'une pleine indemnité en cas d'expropriation ou de restriction de la propriété équivalant à l'expropriation. L'article 6 Cst-GE reprend ces principes. La loi cantonale sur l'expropriation rappelle en outre expressément non seulement l'obligation d'indemniser de manière « pleine et entière » (article 14) l'exproprié, mais également la nécessité d'un intérêt public manifeste et le respect du principe de proportionnalité, soit deux conditions classiques de restrictions à l'ensemble des droits fondamentaux, en application de la règle générale de l'article 36, alinéas 1 et 2 de la constitution fédérale.

L'initiative prévoit à son article 1^{er}, alinéa 2 le prononcé de l'expropriation par le Conseil d'Etat au bénéfice de la Ville de Genève. Ce faisant, tout en laissant la place à une décision subséquente émanant bien du Conseil d'Etat, l'initiative fait en réalité obligation à celui-ci de prononcer l'expropriation desdites parcelles, et qui plus est, « au bénéfice de la Ville de Genève ». L'expropriation est en effet destinée à permettre à la Ville de Genève de remettre par la suite les immeubles en droit de superficie en faveur des deux coopératives mentionnées dans le préambule de l'initiative.

Or, force est de constater que sur ce point encore, l'initiative n'est conforme ni au droit supérieur et à la séparation des pouvoirs, ni à la législation cantonale sur l'expropriation. Comme vu plus haut, et à teneur de l'article 4 de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, il appartient exclusivement à l'exécutif de la collectivité publique concernée d'exercer le droit d'expropriation une fois la déclaration d'utilité publique prononcée. Une loi du Grand Conseil ne peut par conséquent décider en lieu et place du Conseil d'Etat de l'expropriation proprement dite, pas plus qu'elle ne peut le contraindre à exercer effectivement ce droit le moment venu.

³² Voir en particulier l'art. 130 Cst-GE qui garantit le respect des prérogatives respectives des pouvoirs judiciaire, législatif et exécutif.

L'expropriant peut en effet toujours renoncer à l'expropriation, en particulier aux conditions de l'article 10 de la loi. L'initiative se révèle également contraire sous cet angle à la séparation des pouvoirs, au principe de légalité et à l'article 4 de la loi cantonale.

S'agissant d'une mesure d'expropriation formelle, la doctrine considère en outre que l'exigence de l'intérêt public doit être remplie à un double point de vue : d'une part le but poursuivi par la mesure d'expropriation doit être conforme à la loi ; d'autre part, il faut que l'ouvrage projeté constitue un moyen approprié pour réaliser cet intérêt public, compte tenu des intérêts à la fois privés et publics qui s'y opposent, ce qui implique une évaluation et une pesée de tous les intérêts en présence conformément au principe de proportionnalité que les lois fédérales et cantonales sur l'expropriation consacrent par ailleurs expressément³³.

Dans sa jurisprudence relative à l'intérêt public invoqué pour porter atteinte à la garantie de la propriété, la jurisprudence a rappelé qu'il était interdit au canton d'intervenir dans les rapports directs entre les parties au contrat de bail, réglés exhaustivement par le droit fédéral³⁴. Les cantons sont cependant libres d'édicter des mesures destinées à combattre la pénurie sur le marché locatif de logements, par exemple en soumettant à autorisation la démolition, la transformation et la rénovation de maisons d'habitation³⁵. Le Tribunal fédéral a dit que si l'institution d'un contrôle permanent et général des loyers est incompatible avec le droit fédéral³⁶, il est en revanche possible de conditionner l'autorisation de rénover des logements à un contrôle des loyers pendant une durée limitée³⁷. Dans le contexte de la lutte contre la pénurie de logements locatifs, il a été jugé également comme compatible avec le droit fédéral de soumettre à autorisation l'aliénation d'appartements, qu'il s'agit de vente de lots de PPE ou de donations³⁸, et il a également été admis la licéité de normes imposant aux propriétaires une réaffectation forcée de ces locaux à usage d'habitation, voire l'expropriation temporaire de l'usage des appartements locatifs laissés abusivement vides³⁹.

Même si l'on ne saurait exclure par ailleurs par principe qu'un intérêt public puisse rejoindre directement ou indirectement l'intérêt privé d'un

³³ Cf. Andreas AUER/Giorgio MALINVERNI/ Michel HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse*, vol. II, Les droits fondamentaux, Berne 2000, n° 789.

³⁴ ATF 117 Ia 328, cons. 2b, 331 ; 113 Ia 126, cons. 9d, 143.

³⁵ ATF 89 I 178.

³⁶ ATF 116 Ia 401, cons. 4b/aa.

³⁷ ATF 101 Ia 502.

³⁸ ATF 113 Ia 126.

³⁹ ATF 119 Ia 348.

certain nombre de personnes, y compris en matière d'expropriation, on ne saurait admettre un tel intérêt public lorsqu'il y a une disproportion manifeste entre l'intérêt public allégué à l'appui de l'expropriation sollicitée et l'intérêt privé réellement poursuivi.

Il doit par conséquent subsister un intérêt public suffisant et légitime à la mesure pour justifier l'action de la collectivité publique, distinct des intérêts privés objectivement servis par celle-ci, et suffisamment important. La puissance publique n'a en outre « *pas à être mise au service de fins purement privées, l'intérêt étant public lorsqu'il est commun – au moins – à une grande partie de la population* »⁴⁰.

En l'occurrence, force est de constater que l'intérêt public allégué fait déjà l'objet d'une réglementation précise et exhaustive du droit cantonal. On peut notamment citer les articles 26 à 37 de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (L 5 20, ci-après LDTR) qui règle l'expropriation temporaire de l'usage des appartements locatifs laissés abusivement vides, en sus des autres dispositions de la LDTR. La présente procédure prévue par cette dernière loi elle aussi est soumise à des conditions strictes ainsi que diverses garanties procédurales. Même si les initiants prétendent que les immeubles visés par l'initiative ont été occupés par des squatters depuis 1988 au motif qu'ils étaient illégalement vides à ce moment-là, il est néanmoins patent que plus de 17 ans après la succession dans les lieux de divers occupants s'étant toujours imposés aux propriétaires, les conditions légales posées à une expropriation temporaire au sens des articles 26 et ss LDTR ne sont pas remplies. Les initiants ne sauraient contourner une réglementation cantonale topique prenant d'ores et déjà en compte l'intérêt public allégué pour lui substituer une mesure d'expropriation qui en réalité ne sert pour l'essentiel que les intérêts des occupants des lieux.

Il apparaît ainsi que l'expropriation sollicitée ne répond pas à un intérêt public suffisant, pas plus du reste qu'au principe de proportionnalité, compte tenu de la législation cantonale existant par ailleurs en la matière.

Pour ce motif encore, l'expropriation visée par l'initiative apparaît directement contraire non seulement à la législation cantonale, mais encore aux règles constitutionnelles imposant à l'autorité expropriante d'agir sur la base d'un intérêt public suffisant et conformément au principe de proportionnalité. L'article 1, alinéa 2 de l'initiative apparaît par conséquent également entaché de nullité.

⁴⁰ Voir Pierre MOOR, *Droit administratif*, vol. I, 2^{ème} éd. Berne 1994, p. 387.

2.1.5. *Transfert des immeubles expropriés en faveur de la Ville de Genève*

L'initiative demande au Conseil d'Etat de procéder à l'expropriation afin que par la suite, la Ville de Genève puisse octroyer un droit de superficie en faveur des coopératives RHINO et CIGUE, pour assurer le maintien des logements et des espaces culturels aménagés dans les immeubles en question. Concrètement, l'initiative implique donc que l'expropriation se fasse au seul profit de la Ville de Genève, puisque seul le titulaire des droits réels est habilité à constituer un droit de superficie en faveur d'un tiers, le droit de superficie étant un droit réel limité en vertu duquel une personne a le droit d'avoir ou d'édifier sur le fond grevé une construction dont elle est propriétaire⁴¹.

La réalisation des vœux des initiants impliquerait par conséquent que le Conseil d'Etat exerce lui-même l'expropriation en faveur d'une collectivité tierce, indemnise entièrement les expropriés, la collectivité publique bénéficiaire pouvant quant à elle librement percevoir la rente de superficie qu'elle jugera opportune une fois le droit de superficie constitué en faveur des coopératives. Le mécanisme prévu par l'initiative, en soi singulier, a en outre pour conséquence d'obliger le Conseil d'Etat à la fois à supporter seul le poids de l'indemnisation résultant de l'expropriation et à faire bénéficier d'une collectivité tierce la valeur des immeubles expropriés. Cette opération s'apparente à une aliénation d'un bien non affecté au patrimoine administratif, mais appartenant au patrimoine financier, qui plus est à titre gratuit. Or, c'est le Conseil d'Etat qui est compétent pour les aliénations de son patrimoine financier, y compris, s'agissant d'aliénations de biens immobiliers, lorsque de telles aliénations surviennent notamment en faveur de collectivités publiques (article 80A, alinéa 1 Cst-GE) ou qu'il s'agit d'échanges ou de transferts effectués dans le cadre d'opérations d'aménagement du territoire, de remembrements fonciers et de projets routiers ou de projets déclarés d'utilité publique (article 80A, alinéa 2 Cst-GE)⁴².

Sous cet angle encore, l'initiative se révèle dès lors contraire à la constitution et à la législation cantonales, ainsi qu'à la séparation des pouvoirs, en ce sens que le Grand Conseil ne peut imposer au Conseil d'Etat une aliénation ainsi qu'une opération du type de celle ici projetée. Ceci

⁴¹ Cf. art. 675, al. 1 et 779, al. 1 du Code civil.

⁴² Voir également dans le même sens les art. 68, al. 1, let. g a contrario et 69, let. f de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève, du 7 octobre 1993 (D 1 05).

constitue un motif distinct d'invalidité de l'initiative qui s'ajoute à ceux précédemment exposés.

2.1.6. Octroi d'un droit de superficie en faveur des coopératives RHINO et CIGUE

L'initiative tend enfin à l'octroi par la Ville de Genève d'un droit de superficie en faveur de deux coopératives, dans le but de légitimer l'occupation actuelle des locaux par les membres de celles-ci. La constitution d'un droit de superficie en faveur des deux coopératives en question, ou de n'importe quel tiers, constitue une opération subséquente à toutes celles précédemment décrites. Dès lors que ces dernières contreviennent au droit supérieur ainsi qu'à la législation cantonale, il s'ensuit que leur éventuelle conséquence est entachée des mêmes défauts. A cela s'ajoute que le Grand Conseil ne peut imposer par la voie d'une loi au sens formel la constitution d'un droit de superficie dont la collectivité publique communale ne veut peut être pas. A ce propos, la Ville de Genève a, en marge du dépôt de l'initiative précitée, sollicité un avis de droit relatif à la constitutionnalité de l'initiative, avis de droit qui conclut à la nullité de celle-ci, conclusions auxquelles le Conseil d'Etat ne peut que souscrire que pour les motifs ci-dessus rappelés⁴³.

Le Conseil d'Etat conclura dès lors à l'invalidité de l'initiative sur ce point également.

2.2. Exécutabilité

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, il ne se justifie pas de demander au peuple de se prononcer sur un sujet qui n'est pas susceptible d'être exécuté. L'invalidation ne se justifie toutefois que dans les cas les plus évidents. L'obstacle à la réalisation doit être insurmontable : une difficulté relative est insuffisante, car c'est avant tout aux électeurs qu'il appartient d'évaluer les avantages et les inconvénients qui pourraient résulter de l'acceptation de l'initiative⁴⁴.

S'agissant de l'initiative 132, son exécutabilité est conditionnée avant tout par le vote de la loi sollicitée du parlement, même si elle implique la prise de décisions subséquentes d'autorités cantonales et municipales.

Si elle n'était pas déjà entièrement et matériellement contraire au droit fédéral et cantonal, problème de nullité principal, elle pourrait être exécutée.

⁴³ Avis de droit de Mes Pierre-Louis MANFRINI et Nicolas WISARD transmis par la Ville de Genève au Conseil d'Etat en date du 30 novembre 2005.

⁴⁴ ATF 128 I 190 cons. 5, avec références.

Le Conseil d'Etat estime donc que la non exécutabilité de l'initiative ne constitue ici pas un motif distinct de nullité de l'initiative.

3. Conséquences des violations constatées

Il convient d'examiner enfin quelles sont les conséquences des violations constatées des principes susévoqués.

Selon l'article 66, alinéa 3 Cst-GE, le Grand Conseil déclare partiellement nulle l'initiative dont une partie est manifestement non conforme au droit si la ou les parties qui subsistent sont en elles-mêmes valides; à défaut, il déclare l'initiative nulle.

Il a été vu plus haut que les chiffres 1 et 2 de l'initiative étaient tous deux invalides, déjà en raison de leur contrariété au droit supérieur et à la législation cantonale. Une scission de l'initiative n'entre donc pas en ligne de compte. L'initiative devra ainsi être déclarée entièrement nulle.

B. PRISE EN CONSIDERATION DE L'INITIATIVE

S'agissant de la prise en considération de cette initiative, le Conseil d'Etat observe qu'une décision à cet égard ne se justifie pas ici, vu que l'initiative doit être déclarée entièrement irrecevable. Si elle ne l'était pas, le Conseil d'Etat ne pourrait qu'inviter le Grand Conseil à rejeter entièrement l'IN 132 sans lui opposer de contreprojet, car il estime que la démarche des initiants est dénuée de pertinence, et destinée à mettre fin à un projet de réhabilitation jugée par le Tribunal administratif comme conforme à l'intérêt général.

C. CONCLUSIONS

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à constater que l'initiative IN 132 est entièrement invalide en raison de sa non conformité au droit supérieur et à la législation cantonale, et qu'elle doit par conséquent être déclarée entièrement irrecevable.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

Le chancelier :
Robert Hensler

Le président :
Pierre-François Unger

Annexe : texte de l'initiative

Initiative populaire

« Pour la réalisation du projet RHINO en Ville de Genève »

Les soussignés, électrices et électeurs du canton de Genève, en vertu des articles 64 et 65B de la constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847, et des articles 86 à 94 de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982, proposent le projet de loi suivant:

Projet de loi déclarant l'utilité publique de l'octroi par la Ville de Genève d'un droit de superficie en faveur des coopératives RHINO et CIGUE

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit:

Article unique

¹ L'octroi par la Ville de Genève d'un droit de superficie en faveur des coopératives RHINO et CIGUE, en vue du maintien des logements et espaces culturels actuels sur les parcelles inscrites au registre foncier (Ville de Genève, section Plainpalais) sous N^{os} 737, 741 et 742, est déclaré d'utilité publique au sens de l'article 3, alinéa 1, lettre a, de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, du 10 juin 1933.

² En conséquence, l'expropriation desdites parcelles peut être prononcée par le Conseil d'Etat à l'encontre de Vergell Casa SA, domiciliée 8, rue du Nant à Genève et de la SI Boulevard de la Tour, domiciliée 84, rue du Rhône c/o Fontanet, Jeandin, Hornung & Associés à Genève, ou de tout acquéreur subséquent, au bénéfice de la Ville de Genève.