GRAND CONSEIL **IN 206**
de la République et canton de Genève

Initiative populaire cantonale

« Tous ensemble à l'école ! » (mise en œuvre de la Convention de l'ONU sur les droits des personnes handicapées – CDPH)

Le comité d'initiative a lancé l'initiative législative cantonale formulée et intitulée « **Tous ensemble à l'école !** » (mise en œuvre de la Convention de l'ONU sur les droits des personnes handicapées – CDPH), 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	**19 juin 2026**
2.	Arrêté du Conseil d'Etat au sujet de la validité de l'initiative, **au plus tard le**	**19 octobre 2026**
3.	Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative, **au plus tard le**	**19 octobre 2026**
4.	Décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contreprojet, **au plus tard le**	**19 juin 2027**
5.	En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, **au plus tard le**	**19 juin 2028**

ATAR ROTO PRESSE – 80 ex. – 10bis.26

Initiative populaire cantonale

« Tous ensemble à l'école ! » (mise en œuvre de la Convention de l'ONU sur les droits des personnes handicapées – CDPH)

Les citoyennes et citoyens soussignés, électrices et électeurs dans le canton de Genève, conformément aux articles 57 à 64 de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012, et aux articles 86 à 94 de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982, appuient la présente initiative législative portant sur la modification de la loi sur l'instruction publique (LIP – C 1 10) :

Art. 1 Modifications

La loi sur l'instruction publique, du 17 septembre 2015 (LIP – C 1 10), est modifiée comme suit :

Art. 32, al. 4 (nouvelle teneur)

4 Le passage des élèves d'une structure d'enseignement ou de formation spécialisée ou régulière à une autre est possible en tout temps en fonction de l'évolution de leurs besoins.

Art. 33A Classes inclusives (nouveau)

1 Sous réserve de l'article 33B, la scolarisation spécialisée a lieu au sein d'un groupe spécialisé d'au maximum 4 élèves inclus dans une classe régulière, ainsi dénommée classe inclusive.

2 Le taux d'encadrement minimum est d'un équivalent temps plein de personnel qualifié en pédagogie spécialisée, en plus de l'enseignante ou de l'enseignant de la classe régulière, dont l'effectif est réduit pour tenir compte de l'inclusion des élèves à besoins particuliers.

3 En cas de besoin, la classe régulière et le groupe spécialisé peuvent effectuer des activités spécifiques de manière indépendante.

Art. 33B Classes spécialisées en établissement d'enseignement régulier (nouveau)

1 Lorsque la scolarisation en classe inclusive est incompatible avec les besoins de l'élève, la scolarisation spécialisée a lieu au sein d'une classe spécialisée située au sein d'un établissement d'enseignement régulier.

[2] Le taux d'encadrement minimum est d'un équivalent temps plein de personnel qualifié en pédagogie spécialisée pour 3 élèves, et l'effectif maximum de la classe spécialisée est de 12 élèves.

[3] Chaque fois que possible, des enseignements et activités communes sont organisés avec une classe régulière.

Art. 33C Principe de proximité (nouveau)

[1] Les classes inclusives et les classes spécialisées sont réparties dans l'ensemble des établissements d'enseignement régulier du canton.

[2] Les élèves sont scolarisés, dans le respect de leurs besoins, dans la classe la plus proche de leur domicile, afin de réduire le temps de transport et de favoriser leur inclusion sociale dans leur quartier ou leur région de domicile.

Art. 33D Etablissements d'enseignement spécialisé (nouveau)

[1] Le règlement d'application définit, après consultation des milieux concernés, dans quels cas la scolarisation spécialisée peut avoir lieu dans des établissements d'enseignement spécialisé distincts.

[2] Chaque fois que possible, des enseignements et activités communes sont organisés avec des classes régulières.

Art. 150, al. 3 (nouveau)

Disposition transitoire relative à la scolarisation spécialisée (art. 33A à 33D)

[3] Le canton et les communes établissent, dans les limites de leurs compétences respectives et après consultation des milieux concernés, une planification, notamment concernant la construction de bâtiments scolaires, visant à ce que les articles 33A à 33D de la présente loi soient mis en œuvre dans un délai de 10 ans au plus à compter de l'entrée en vigueur de la modification du ... *(à compléter)*. Dans le cadre de cette planification, le Conseil d'Etat peut prévoir des mesures de soutien financier aux communes. Tant que la mise en œuvre des articles 33A à 33D n'est pas accomplie, le nombre de places en établissements spécialisés distincts des établissements réguliers ne peut pas être augmenté.

Art. 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Nous demandons que les élèves en situation de handicap fréquentent en principe une école régulière proche de leur domicile, soit au sein d'une classe « inclusive » (au plus 4 élèves avec handicap dans une classe régulière, avec un ou une spécialiste en pédagogie spécialisée en plus à plein temps), soit au sein d'une classe spécialisée à effectif réduit, avec un encadrement renforcé (un ou une spécialiste en pédagogie spécialisée à temps plein pour 3 élèves). La scolarisation dans un site distinct resterait possible en cas de besoins très spécifiques.

Vivre ensemble s'apprend dès le plus jeune âge. L'article 24 de la Convention de l'ONU sur les droits des personnes handicapées (CDPH), que la Suisse a ratifiée il y a plus de 10 ans, garantit le droit à une éducation sans discrimination. Or, à Genève, plus de la moitié des élèves de l'enseignement spécialisé sont séparés et isolés des autres élèves. Il est temps de mettre fin à cette discrimination. En grandissant ensemble dans les mêmes écoles, les élèves avec et sans handicap apprennent à se connaître et se respecter, et comprennent les capacités et les limites des autres enfants. Chaque élève peut suivre un parcours correspondant à ses aptitudes. Cela permet une société où tout le monde peut vivre ensemble.

Nous proposons **une solution simple, équilibrée et pragmatique, qui respecte la diversité des besoins, déjà éprouvée en Suisse** depuis de nombreuses années. Dans le canton du Tessin, la proportion d'élèves en écoles séparées est cinq fois plus petite qu'à Genève. Ainsi, Luca (prénom modifié) n'est pas obligé de passer des heures chaque jour dans un transport spécialisé coûteux, comme ce serait le cas à Genève, pour rejoindre une école séparée à l'autre bout du canton. Il fréquente l'école du quartier, donc les autres enfants le saluent et savent comment lui parler.

Notre initiative ne coûte pas un centime. Nous maintenons les taux d'encadrement actuels, tout en intégrant les spécialistes en pédagogie spécialisée et leurs élèves dans les mêmes locaux, plutôt que de les isoler. Construire des écoles pour tous les élèves est moins coûteux que des bâtiments séparés. Enfin, notre initiative permettrait de mettre en commun les ressources : les enseignantes et enseignants de l'école régulière recevraient le soutien dont ils ont besoin de leurs collègues de l'enseignement spécialisé.

Le modèle que nous proposons est **bénéfique pour tous les élèves**. Selon l'étude PISA la plus récente (2022), les élèves du Tessin sont mieux instruits que la moyenne suisse à 15 ans. Il y a également moins d'écarts entre les élèves.

Enfin, l'initiative prévoit un soutien aux communes, ainsi qu'un délai de 10 ans pour planifier les changements nécessaires, notamment concernant les bâtiments scolaires. Des places supplémentaires en école séparée ne pourraient être créées durant la transition, mais les places existantes pourraient être rénovées ou remplacées, sans augmentation de la capacité totale.

ANNEXE

4184-2026

RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

ARRÊTÉ

relatif à la validité de
l'initiative populaire cantonale 206
« Tous ensemble à l'école ! » (mise en œuvre de la Convention de l'ONU sur les droits des personnes handicapées – CDPH)

7 octobre 2026

LE CONSEIL D'ÉTAT

Considérant ce qui suit :

I. EN FAIT

1. Par courriel du 26 novembre 2025, Monsieur Cyril MIZRAHI, secrétaire général de la Fédération genevoise des associations de personnes handicapées et de leurs proches (FéGAPH), a informé le Conseil d'Etat du lancement d'une initiative législative cantonale intitulée **« Tous ensemble à l'école ! »** (mise en œuvre de la Convention de l'ONU sur les droits des personnes handicapées – CDPH) (ci-après également : IN 206). Monsieur Cyril MIZRAHI a été désigné comme mandataire et Madame Sophie DEMAUREX comme remplaçante.
2. L'IN 206 a pour objet la modification de la loi sur l'instruction publique, du 17 septembre 2015 (LIP ; C 1 10).
3. Elle est libellée en ces termes :

« ***Art. 1*** ***Modifications***

La loi sur l'instruction publique, du 17 septembre 2015 (LIP – C 1 10), est modifiée comme suit :

Art. 32, al. 4 (nouvelle teneur)

[4] Le passage des élèves d'une structure d'enseignement ou de formation spécialisée ou régulière à une autre est possible en tout temps en fonction de l'évolution de leurs besoins.

Art. 33A Classes inclusives (nouveau)

[1] Sous réserve de l'article 33B, la scolarisation spécialisée a lieu au sein d'un groupe spécialisé d'au maximum 4 élèves inclus dans une classe régulière, ainsi dénommée classe inclusive.

[2] Le taux d'encadrement minimum est d'un équivalent temps plein de personnel qualifié en pédagogie spécialisée, en plus de l'enseignante ou de l'enseignant de la classe régulière, dont l'effectif est réduit pour tenir compte de l'inclusion des élèves à besoins particuliers.

[3] En cas de besoin, la classe régulière et le groupe spécialisé peuvent effectuer des activités spécifiques de manière indépendante.

Art. 33B Classes spécialisées en établissement d'enseignement régulier (nouveau)

[1] Lorsque la scolarisation en classe inclusive est incompatible avec les besoins de l'élève, la scolarisation spécialisée a lieu au sein d'une classe spécialisée située au sein d'un établissement d'enseignement régulier.

[2] Le taux d'encadrement minimum est d'un équivalent temps plein de personnel qualifié en pédagogie spécialisée pour 3 élèves, et l'effectif maximum de la classe spécialisée est de 12 élèves.

[3] Chaque fois que possible, des enseignements et activités communes sont organisés avec une classe régulière.

Art. 33C Principe de proximité (nouveau)

[1] Les classes inclusives et les classes spécialisées sont réparties dans l'ensemble des établissements d'enseignement régulier du canton.

[2] Les élèves sont scolarisés, dans le respect de leurs besoins, dans la classe la plus proche de leur domicile, afin de réduire le temps de transport et de favoriser leur inclusion sociale dans leur quartier ou leur région de domicile.

Art. 33D Etablissements d'enseignement spécialisé (nouveau)

[1] Le règlement d'application définit, après consultation des milieux concernés, dans quels cas la scolarisation spécialisée peut avoir lieu dans des établissements d'enseignement spécialisé distincts.

[2] Chaque fois que possible, des enseignements et activités communes sont organisés avec des classes régulières.

Art. 150, al. 3 (nouveau)

Disposition transitoire relative à la scolarisation spécialisée (art. 33A à 33D)

[3] Le canton et les communes établissent, dans les limites de leurs compétences respectives et après consultation des milieux concernés, une planification, notamment concernant la construction de bâtiments scolaires, visant à ce que les articles 33A à 33D de la présente loi soient mis en œuvre dans un délai de 10 ans au plus à compter de l'entrée en vigueur de la modification du ... (à compléter). Dans le cadre de cette planification, le Conseil d'Etat peut prévoir des mesures de soutien financier aux communes. Tant que la mise en œuvre des articles 33A à 33D n'est pas accomplie, le nombre de places en établissements spécialisés distincts des établissements réguliers ne peut pas être augmenté.

Art. 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation ».

4. L'exposé des motifs est rédigé comme suit :

« ***Nous demandons que les élèves en situation de handicap fréquentent en principe une école régulière proche de leur domicile,*** *soit au sein d'une classe « inclusive » (au plus 4 élèves avec handicap dans une classe régulière, avec un ou une spécialiste en pédagogie spécialisée en plus à plein temps), soit au sein d'une classe spécialisée à effectif réduit, avec un encadrement renforcé (un ou une spécialiste en pédagogie spécialisée à temps plein pour 3 élèves). La scolarisation dans un site distinct resterait possible en cas de besoins très spécifiques.*

Vivre ensemble s'apprend dès le plus jeune âge. *L'article 24 de la Convention de l'ONU sur les droits des personnes handicapées (CDPH), que la Suisse a ratifiée il y a plus de 10 ans, garantit le droit à une éducation sans discrimination. Or, à Genève, plus de la moitié des élèves de l'enseignement spécialisé sont séparés et isolés des autres élèves. Il est temps de mettre fin à cette discrimination. En grandissant ensemble dans les mêmes écoles, les élèves avec et sans handicap apprennent à se connaître et se respecter, et comprennent les capacités et les limites des autres enfants. Chaque élève peut suivre un parcours correspondant à ses aptitudes. Cela permet une société où tout le monde peut vivre ensemble.*

Nous proposons ***une solution simple, équilibrée et pragmatique, qui respecte la diversité des besoins, déjà éprouvée en Suisse*** *depuis de nombreuses années. Dans le canton du Tessin, la proportion d'élèves en écoles séparées est cinq fois plus petite qu'à Genève. Ainsi, Luca (prénom modifié) n'est pas obligé de passer des heures chaque jour dans un transport spécialisé coûteux, comme ce serait le cas à Genève, pour rejoindre une école séparée à l'autre bout du canton. Il fréquente l'école du quartier, donc les autres enfants le saluent et savent comment lui parler.*

Notre initiative ne coûte pas un centime. *Nous maintenons les taux d'encadrement actuels, tout en intégrant les spécialistes en pédagogie spécialisée et leurs élèves dans les mêmes locaux, plutôt que de les isoler. Construire des écoles pour tous les élèves est moins coûteux que des bâtiments séparés. Enfin, notre initiative permettrait de mettre en commun les ressources : les enseignantes et enseignants de l'école régulière recevraient le soutien dont ils ont besoin de leurs collègues de l'enseignement spécialisé.*

Le modèle que nous proposons est ***bénéfique pour tous les élèves.*** *Selon l'étude PISA la plus récente (2022), les élèves du Tessin sont mieux instruits que la moyenne suisse à 15 ans. Il y a également moins d'écarts entre les élèves.*

Enfin, l'initiative prévoit un soutien aux communes, ainsi qu'un délai de 10 ans pour planifier les changements nécessaires, notamment concernant les bâtiments scolaires. Des places supplémentaires en école séparée ne pourraient être créées durant la transition, mais les places existantes pourraient être rénovées ou remplacées, sans augmentation de la capacité totale ».

5. Le 3 décembre 2025, le service des votations et élections (ci-après : SVE) a approuvé, en application de l'article 86, alinéa 1, lettre c de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982 (LEDP ; A 5 05), la formule de récolte de signatures comme étant conforme à l'article 87 LEDP.

6. Le même jour, le lancement et le texte de l'IN 206 ont été publiés dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève (ci-après : FAO), avec un délai de récolte des signatures échéant le 7 avril 2026.

7. Les 3 mars 2026, 20 mars 2026 et 7 avril 2026, le comité d'initiative a déposé les listes de signatures auprès du SVE.

8. Par arrêté du 17 juin 2026, publié le vendredi 19 juin 2026 dans la FAO, le Conseil d'Etat a constaté que les signatures avaient été déposées dans les délais et en nombre suffisant, de sorte que l'initiative avait abouti.

9. Par le même arrêté, le Conseil d'Etat a fixé les délais de traitement de l'initiative, en particulier en ce qui concerne l'arrêté relatif à la validité de l'initiative et le rapport sur la prise en considération de celle-ci. Ces délais arrivent à échéance le 19 octobre 2026.

10. Par courrier recommandé du 3 juillet 2026, anticipé par courriel, la chancelière d'Etat a invité le comité d'initiative à faire part au Conseil d'Etat de ses déterminations quant à la validité de l'initiative, dans un délai fixé au 24 juillet 2026. Considérant en particulier l'exigence de clarté à laquelle sont soumis tant le titre que le texte de l'initiative, conformément à la garantie des droits politiques (art. 34, al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101)) et au principe de la légalité (art. 5, al. 1 et 36, al. 1 Cst.), il était demandé au comité d'initiative d'apporter des précisions sur les notions d'« *élèves à besoins particuliers* », de « *personnel qualifié en pédagogie spécialisée* » ainsi que d'« *établissement* » contenues dans l'initiative.

11. Par courrier du 24 juillet 2026, le comité d'initiative a fait parvenir ses déterminations à la chancelière d'Etat, concluant en substance à la validité totale de l'IN 206. Cette dernière visait à mettre en œuvre la Convention relative aux droits des personnes handicapées, du 13 décembre 2006 (CDPH ; RS 0.109), notamment ses articles 2, 5 et 24. Elle était conforme au droit supérieur et concrétisait également les droits découlant des articles 15, 16 et 24 de la Constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 (Cst-GE ; A 2 00). Elle respectait « *scrupuleusement* » les critères de validité formelle d'une initiative populaire, visait « *à réduire la scolarisation séparée au strict nécessaire* » et s'inspirait de « *solutions déjà éprouvées, en particulier au Tessin* », canton dans lequel un « *dispositif comparable* » avait démontré sa fiabilité et son efficacité. L'initiative constituait une « *loi-cadre* » fixant des principes clairs, tout en laissant au Conseil d'Etat et au département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse (ci-après : DIP) le soin d'en préciser les modalités concrètes. Pour le surplus, les détails de cette prise de position seront, en tant que de besoin, discutés ci-dessous dans la partie « EN DROIT » du présent arrêté.

II. EN DROIT

A. Compétence du Conseil d'Etat

1. Aux termes de l'article 60, alinéa 1 Cst-GE, le Conseil d'Etat examine la validité des initiatives populaires cantonales.

B. Délais de traitement

2. L'article 62, alinéa 1, lettre a Cst-GE prévoit que la loi règle la procédure de manière à respecter les délais suivants dès la constatation de l'aboutissement de l'initiative, à savoir notamment quatre mois au plus pour statuer sur la validité de l'initiative. Ce même délai est repris à l'article 92A, alinéa 1 LEDP.

3. En l'espèce, le délai de quatre mois pour statuer sur la validité de l'IN 206 arrive à échéance le 19 octobre 2026, étant donné que l'arrêté du Conseil d'Etat du 17 juin 2026 constatant l'aboutissement de l'initiative a été publié dans la FAO le 19 juin 2026.

C. Forme de l'initiative

4. Aux termes de l'article 57, alinéa 2 Cst-GE, l'initiative peut être rédigée de toutes pièces (initiative formulée) ou conçue en termes généraux et susceptible de concrétisation législative par le Grand Conseil (initiative non formulée). Une initiative partiellement formulée est considérée comme non formulée (T. TANQUEREL, Rapport sectoriel 202 « *Instruments de démocratie directe* » de la Commission 2 « *Les droits politiques (y compris révision de la constitution)* » de l'Assemblée constituante genevoise, du 30 avril 2010, p. 40).

4. En l'espèce, l'IN 206 a pour objet des modifications de la LIP. Ces modifications sont entièrement rédigées, de telle sorte qu'elles seront directement intégrées dans la loi, si l'IN 206 devait être acceptée par le Grand Conseil ou par le corps électoral.

5. Le texte proposé par les initiants constitue, partant, une initiative entièrement formulée au sens de l'article 57, alinéa 2 Cst-GE.

D. Conditions de validité d'une initiative et règles d'interprétation

6. Les conditions de validité d'une initiative expressément mentionnées par la constitution cantonale sont au nombre de trois et comprennent l'unité du genre (art. 60, al. 2 Cst-GE), l'unité de la matière (art. 60, al. 3 Cst-GE) et la conformité au droit (art. 60, al. 4 Cst-GE).

7. S'ajoutent à ces conditions l'exigence de clarté du texte d'une initiative populaire qui, si elle ne fait pas partie des conditions de validité expressément mentionnées dans la constitution cantonale, découle de la liberté de vote garantie à l'article 34, alinéa 2 Cst. et plus particulièrement de l'exigence d'une formulation claire de la question soumise au vote. Les électeurs appelés à s'exprimer sur le texte de l'initiative doivent être à même d'en apprécier la portée, ce qui n'est pas possible si le texte est équivoque ou imprécis (ACST/13/2022 du 14 octobre 2022, consid. 11a et les réf. cit.).

8. La dernière condition de validité est que l'initiative doit être exécutable (ACST/27/2023 du 26 juin 2023, consid. 5.1 et les réf. cit.).

9. Pour déterminer le sens de normes proposées par une initiative rédigée – comme en l'espèce – de toutes pièces, qui se transforme en loi si elle est acceptée par le Grand Conseil ou en votation populaire (art. 61 et 63 Cst-GE ; art. 122B et 123 de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985, (LRGC ; B 1 01) ; art. 94, al. 3 et 4 LEDP ; art. 5 ss de la loi sur la forme, la publication et la promulgation des actes officiels, du 8 décembre 1956 (LFPP ; B 2 05)), il faut appliquer pour l'essentiel les mêmes principes d'interprétation qu'en matière de contrôle abstrait des normes. Ainsi, il y a lieu d'utiliser les méthodes habituelles d'interprétation des normes, à savoir les méthodes littérale, systématique, historique et téléologique (ACST/13/2022 du 14 octobre 2022, consid. 11b et les réf. cit.).

10. De jurisprudence constante, la loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations sont possibles, il convient de rechercher la véritable portée de la norme, en la dégageant de tous les éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires (interprétation historique), du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique) ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (interprétation systématique). Le Tribunal fédéral ne privilégie aucune méthode d'interprétation, mais s'inspire d'un pluralisme pragmatique pour rechercher le sens véritable de la norme ; il ne se fonde sur la compréhension littérale du texte que s'il en découle sans ambiguïté une solution matériellement juste (ATF 147 V 35, consid. 7.1 et les réf. cit.).

11. De la même manière, pour examiner la validité matérielle d'une initiative, la première règle d'interprétation est de prendre pour point de départ le texte de l'initiative, qu'il faut interpréter selon sa lettre et non pas selon la volonté des initiants. Une éventuelle motivation de l'initiative et les prises de position de ses auteurs peuvent être prises en considération. Bien que l'interprétation repose en principe sur le libellé, une référence à la motivation de l'initiative n'est pas exclue si elle est indispensable à sa compréhension. La volonté des auteurs doit être prise en compte, à tout le moins, dans la mesure où elle délimite le cadre de l'interprétation de leur texte et du sens que les signataires ont pu raisonnablement lui attribuer (ATF 143 I 129, consid. 2.2 et les réf. cit.). Le doctrine comprend cette règle comme visant l'objectif fondamental de l'initiative, tel qu'il est établi par les autorités et non pas selon l'avis personnel des initiants (C. JACQUEMOUD, Le traitement « favorable » des initiatives populaires, *in* ZBl 121/2020 407 (cité : JACQUEMOUD, Traitement), p. 424 s. et la réf. cit.).

12. 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 soumise au peuple. L'interprétation conforme doit permettre d'éviter autant que possible les déclarations d'invalidité. Tel est le sens de l'adage « *in dubio pro populo* », selon lequel un texte n'ayant pas un sens univoque doit être interprété de manière à favoriser l'expression du vote populaire. Cela découle également du principe de la proportionnalité (art. 34 et 36, al. 2 et 3 Cst.), selon lequel une intervention étatique doit porter l'atteinte la plus restreinte possible aux droits des citoyens. Les décisions d'invalidation doivent autant que possible être limitées, en retenant la solution la plus favorable aux initiants (ATF 143 I 129, consid. 2.2 et les réf. cit.).

13. Sur cette base, la doctrine est d'avis que l'autorité doit se demander si l'invalidation de l'initiative est apte, nécessaire et raisonnablement exigible pour protéger la liberté de contenu du vote. C'est ce qu'elle comprend de l'injonction du Tribunal fédéral selon laquelle il faut « *éviter autant que possible les décisions d'invalidation* ». En référence à une autre formule du Tribunal fédéral d'après laquelle l'autorité doit retenir « *la solution la plus favorable aux initiants* », une partie de la doctrine intitule cette application de la proportionnalité « *principe de faveur* » ou « *traitement favorable des initiatives* » (Günstigkeitsprinzip) (JACQUEMOUD, Traitement, p. 411 s. et les réf. cit.).

14. Il est aussi avancé en doctrine que ce principe ne s'applique pas seulement lorsqu'il existe un doute sur la validité, mais doit toujours être observé par l'autorité de contrôle. Ce principe déploie ainsi une portée transversale sur le contrôle de validité. D'une part, l'autorité doit apprécier « *favorablement* » la validité d'une initiative lorsqu'elle examine le respect non seulement de la conformité au droit supérieur, mais également des autres conditions de validité. D'autre part, en cas d'irrégularité, l'autorité doit si possible éviter d'invalider totalement l'initiative (JACQUEMOUD, Traitement, p. 413 à 416).

15. La marge d'appréciation de l'autorité de contrôle est évidemment plus grande lorsqu'elle examine une initiative non formulée que lorsqu'elle se trouve – comme en l'espèce – en présence d'une initiative rédigée de toutes pièces, sous la forme d'un acte normatif (ATF 143 I 129, consid. 2.2 et les réf. cit.).

16. Les conditions de validité seront discutées séparément ci-dessous dans l'ordre suivant : unité de genre (**E.**), unité de la matière (**F.**), principe de clarté (**G.**), conformité au droit (**H.**) et exécutabilité (**I**).

E. Unité du genre

17. Aux termes de l'article 60, alinéa 2 Cst-GE, l'initiative qui ne respecte pas l'unité du genre est déclarée nulle.

18. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral relative à l'article 66, alinéa 1 de l'ancienne constitution de la République et canton de Genève (aCst-GE, abrogée le 1er juin 2013), une initiative populaire ne peut tendre simultanément à l'adoption de normes appartenant à des rangs différents. Dès lors que l'ordre juridique implique une hiérarchie des normes et soumet chaque échelon à un contrôle démocratique distinct, il serait abusif de proposer simultanément une disposition constitutionnelle et la législation qui la met en œuvre. Cela découle notamment du principe de la liberté de vote : les titulaires de droits politiques doivent savoir s'ils se prononcent sur une modification constitutionnelle ou simplement législative et doivent avoir le droit, le cas échéant, de se prononcer séparément sur les deux questions (ATF 130 I 185, consid. 2.1 et les réf. cit. ; S. GRODECKI, L'initiative populaire cantonale et municipale à Genève, Bâle, Schulthess 2008, p. 282 s. N 994 s. et les réf. cit.).

19. En l'espèce, l'IN 206 a exclusivement pour objet de modifier la LIP. Il s'agit ainsi de modifications d'une même loi au sens formel, sans qu'il n'y ait simultanément de propositions de modification constitutionnelle. Les normes proposées appartiennent donc toutes au même rang normatif.

20. L'IN 206 respecte ainsi le principe de l'unité du genre.

F. Unité de la matière

21. Conformément à l'article 60, alinéa 3 Cst-GE, l'initiative qui ne respecte pas l'unité de la matière est scindée ou déclarée partiellement nulle, selon que ses différentes parties sont en elles-mêmes valides ou non. A défaut, ou si le non-respect de l'unité de la matière est d'emblée manifeste, l'initiative est déclarée nulle.

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

23. La portée du principe de l'unité de la matière peut différer selon les domaines. Ainsi, les exigences sont plus strictes en cas de révision partielle de la constitution qu'à l'égard de projets de rang législatif. Ce principe s'impose par ailleurs de façon plus rigoureuse aux projets issus d'une initiative populaire qu'à ceux proposés par l'autorité : en effet, la règle veut aussi empêcher que les auteurs de l'initiative puissent réunir des partisans de réformes différentes et atteindre ainsi plus aisément le nombre de signatures requis, en risquant cependant de donner un reflet inexact de l'opinion populaire. En outre, les initiatives entièrement rédigées doivent être traitées de façon plus stricte que les propositions conçues en termes généraux, lesquelles nécessitent encore l'élaboration d'un texte par le parlement (cf. art. 61, al. 4 Cst-GE). Ce dernier dispose en effet d'une certaine marge de manœuvre et peut, le cas échéant, corriger un éventuel vice en rédigeant les dispositions voulues (ATF 123 I 63, consid. 4b et les réf. cit.).

24. Une initiative se présentant comme un ensemble de propositions diverses, certes toutes orientées vers un même but, mais recouvrant des domaines aussi divers qu'une politique économique, une réforme fiscale, le développement de la formation, la réduction du temps de travail, la réinsertion des sans-emploi, etc., viole la règle de l'unité de la matière. En revanche, une initiative populaire peut mettre en œuvre des moyens variés, pour autant que ceux-ci soient rattachés sans artifice à l'idée centrale défendue par les initiants. L'unité de la matière fait ainsi défaut lorsque l'initiative présente en réalité un programme politique général, lorsqu'il n'y a pas de rapport suffisamment étroit entre les différentes propositions, ou encore lorsque celles-ci sont réunies de manière artificielle ou subjective (ATF 130 I 185, consid. 3.2 et les réf. cit.).

25. Le critère du but unique n'est toutefois pas déterminant : il ne suffit en effet pas que diverses propositions tendent vers un même objectif pour qu'elles aient entre elles un rapport intrinsèque étroit. Plus l'objectif est de nature générale, plus l'éventail de mesures concourant à son accomplissement peut être large, et ces mesures être disparates et concerner des objets indépendants les uns des autres. Lorsque les initiants entendent proposer un texte d'une telle envergure, ils doivent particulièrement veiller non seulement à ce que les moyens mis en œuvre soient propres à atteindre le but recherché, mais aussi à ce que ces derniers ne s'écartent pas d'un fil conducteur aisément reconnaissable et présentent entre eux une véritable cohésion (arrêt du Tribunal fédéral 1C_306/2012 du 25 février 2013, consid. 2.4 et les réf. cit.).

26. En l'espèce, les modifications de la LIP proposées par l'IN 206 visent à rendre l'école genevoise plus inclusive, par opposition aux modèles dits d'exclusion, de séparation (ségrégation) ou d'intégration (cf. sur ces différentes approches de l'éduction des personnes en situation de handicap : C. MIZRAHI/A. BOLKENSTEYN, Compensation des désavantages : questions et aspects juridiques, *in* Revue suisse de pédagogie spécialisée, 2/2020, p. 7 s.). A cette fin, l'IN 206 propose les mesures suivantes :

- le principe selon lequel, en fonction de l'évolution de leurs besoins, les élèves peuvent passer en tout temps de l'enseignement spécialisé vers l'enseignement régulier, en fréquentant la structure correspondante (cf. art. 32, al. 4 de l'IN 206);
- en guise de principe, la création de classes dites « *inclusives* » dans les établissements de l'enseignement régulier, à savoir l'inclusion, dans les classes dites « *régulières* », de groupes spécialisés composés au maximum de quatre élèves en situation de handicap et bénéficiant notamment d'un taux d'encadrement spécifique (cf. art. 33A de l'IN 206);
- alternativement et par exception, la création de classes dites « *spécialisées* » dans les établissements de l'enseignement régulier, bénéficiant notamment de règles spécifiques sur le taux d'encadrement minimum et sur l'effectif maximum desdites classes (cf. art. 33B de l'IN 206);
- des règles en matière de répartition des classes inclusives et des classes spécialisées dans les établissements de l'enseignement régulier du canton, respectivement de répartition des élèves concernés en fonction de leur domicile (cf. art. 33C de l'IN 206);
- en guise d'exception, une réserve, à concrétiser par voie réglementaire, en faveur de la possibilité de dispenser la scolarisation spécialisée dans des établissements distincts de l'enseignement régulier (cf. art. 33D de l'IN 206);
- enfin, une disposition transitoire sur l'ensemble de ce nouveau régime, impartissant un délai aux autorités compétentes pour planifier et réaliser les objectifs de l'initiative, fixant la marge de manœuvre dans l'intervalle et prévoyant une possibilité de financement (cf. art. 150, al. 3 de l'IN 206).

27. En l'occurrence, les mesures proposées par l'IN 206 concourent toutes à la réalisation d'un but unique : une meilleure inclusion à l'école des élèves en situation de handicap. Concrètement, il s'agit de fixer dans la loi le principe selon lequel, dans toute la mesure du possible et sous réserve d'exceptions, les élèves en situation de handicap fréquentent les mêmes établissements de l'enseignement régulier que ceux dans lesquels se rendent tous les autres élèves. A cette fin, l'initiative fixe quelques règles organisationnelles (taux d'encadrement minimum, effectif des classes, etc.) et prescrit aux autorités une marche à suivre, assortie d'un délai et d'une piste de financement.

28. Il faut ainsi reconnaître que les modifications que l'IN 206 vise à introduire dans la LIP présentent toutes entre elles une véritable cohésion, l'initiative ne mêlant en particulier pas, dans un même objet, plusieurs propositions de nature ou de buts différents.

29. Au vu de ce qui précède, l'IN 206 est conforme au principe de l'unité de la matière.

G. <u>Principe de clarté</u>

30. L'exigence de clarté du texte d'une initiative populaire ne fait pas partie des conditions de validité expressément mentionnées à l'article 60 Cst-GE. Il s'agit néanmoins d'un postulat qui découle de la liberté de vote telle que garantie par l'article 34, alinéa 2 Cst. Selon l'article 34, alinéa 2 Cst., la garantie des droits politiques protège la libre formation de l'opinion des citoyens et l'expression fidèle et sûre de leur volonté. Les votations et élections doivent être organisées de telle manière que la volonté des électeurs puisse s'exercer librement. Cela implique en particulier une formulation adéquate des questions soumises au vote. Celles-ci ne doivent pas être rédigées dans des termes propres à induire en erreur le citoyen. Les électeurs appelés à s'exprimer sur le texte de l'initiative doivent être à même d'en apprécier la portée, ce qui n'est pas possible si le texte est équivoque ou imprécis (ACST/13/2022 du 14 octobre 2022, consid. 11a et les réf. cit.). Le texte d'une initiative doit donc être suffisamment déterminé. Il doit être suffisamment clair de savoir à quoi tend l'initiative, de sorte qu'une votation populaire puisse s'organiser sans que les électeurs soient exposés au risque de se méprendre sur des points essentiels (ATF 139 I 292, consid. 5.8 et les réf. cit.).

31. L'exigence de clarté en tant que condition indépendante de validité des initiatives populaires est également admise au sein de la doctrine, qui considère que la clarté et la cohérence doivent être satisfaites quant à la forme, mais aussi et surtout quant à son contenu (B. TORNAY, La démocratie directe saisie par le juge, L'empreinte de la jurisprudence sur les droits populaires en Suisse, Schulthess 2008, p. 117 s.).

32. En résumé, l'on tire de la jurisprudence en matière de droits politiques mise en exergue par la doctrine (A. FLÜCKIGER/S. GRODECKI, La clarté : un nouveau principe constitutionnel ?, *in* RDS 2017 I 31, p. 56 et les réf. cit.) ce qui suit :

- les questions soumises au vote doivent être claires : celles-ci ne doivent pas induire en erreur, ni être rédigées dans des termes propres à influer sur la décision du citoyen ; chaque électeur doit pouvoir se former son opinion de la façon la plus libre possible, et exprimer son choix en conséquence (ce qui interdit, par exemple, les doubles négations);
- les titres d'initiatives ou de référendums ne doivent pas être trompeurs (cf. art. 69, al. 2 de la loi fédérale sur les droits politiques, du 17 décembre 1976 (LDP ; RS 161.1));
- le texte lui-même doit être clair ; avec cette exigence, le Tribunal fédéral va plus loin que l'examen de la simple question soumise au vote : il exige un examen du fond du texte de l'initiative.

33. La jurisprudence exige ainsi que le texte de l'initiative ait un contenu déterminable afin que l'électeur puisse en comprendre la portée, et que le parlement puisse adopter les modifications constitutionnelles ou législatives nécessaires. Ce principe vaut pour les initiatives formulées ou non (FLÜCKIGER/GRODECKI, *op. cit.,* p. 56 et les réf. cit.).

34. En l'espèce, quelques termes ou expressions figurant dans le texte de l'initiative méritent d'être examinés à l'aune de l'exigence de la clarté.

Notion d'« élèves à besoins particuliers »

35. Alors que la plupart des modifications à la LIP proposées par l'IN 206 font simplement référence aux « *élèves* », l'article 33A, alinéa 2 de l'IN 206 évoque plus particulièrement les « *élèves à besoins particuliers* », tandis que l'actuelle LIP se réfère notamment aux enfants et aux jeunes « *à besoins éducatifs particuliers* » (cf. art. 1, al. 2, 7, al. 2, 28, al. 1, 34, let. b, 50, al. 3 LIP), notion définie plus en détail à l'article 29, alinéa 1 LIP.

36. Les initiants ont expliqué, en substance, que la notion d'« *élèves à besoins particuliers* » reprenait, sous une forme accessible au corps électoral, celle d'« *enfants et jeunes à besoins éducatifs particuliers ou handicapés* » déjà définie dans la LIP. L'omission de la formule cumulative « *à besoins éducatifs particuliers ou handicapés* » tenait au fait que cette double catégorisation, qui n'en formait en réalité qu'une seule, n'apportait pas de clarification supplémentaire utile à la compréhension du texte. L'IN 206 ne créait donc pas de « *nouvelle catégorie* » par rapport au droit en vigueur, le cercle des ayants droit demeurant défini à l'article 30 LIP et, surtout, à l'article 3 de l'Accord intercantonal sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée, du 25 octobre 2007 (AICPS ; C 1 08).

37. En l'occurrence, le Conseil d'Etat considère que substituer les termes « *enfants et jeunes* » par « *élèves* » ne soulève aucune difficulté sous l'angle de la compréhension du texte de l'initiative, le second étant adéquat et plus précis dans le contexte de l'école.

38. Ne porte pas non plus à conséquence, au titre du principe de clarté, l'absence de l'adjectif « *éducatifs* » dans l'expression « *élèves à besoins particuliers* ». Si la LIP se réfère actuellement aux « *besoins éducatifs particuliers* », elle le fait pour qualifier certains « *enfants* » et « *jeunes* » (cf. en particulier les art. 1, al. 2, 7, al. 2, 28, al. 1, 29, al. 1 et 34, let. b LIP). Or, l'omission du terme « *éducatifs* » à l'article 33A, alinéa 2 de l'IN 206 pour définir les « *besoins particuliers* » des « *élèves* » ne crée aucune ambiguïté, ni risque d'erreur auprès des électeurs ; vu le contexte, les électeurs sont à

même de comprendre que les « *besoins particuliers* » sont de nature éducative puisqu'ils concernent des « *élèves* » dans le contexte scolaire.

Notion de « personnel qualifié en pédagogie spécialisée »

39. En matière de taux d'encadrement minimum, les articles 33A, alinéa 2 et 33B, alinéa 2 de l'IN 206 se réfèrent à la notion de « *personnel qualifié en pédagogie spécialisée* ».

40. Les initiants ont expliqué que la formulation retenue répondait à un souci de « *réalisme opérationnel* », le but étant de couvrir, sans en dresser une liste rigide, l'ensemble des professionnels reconnus dont l'intervention était nécessaire à l'encadrement continu d'une classe, « *notamment les enseignantes et enseignants spécialisés (titre en pédagogie spécialisée reconnu par la [Conférence des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique (ci-après : CDIP)], au sens de l'art. 129 al. 8 LIP) et les éducatrices et éducateurs spécialisés (formation HES)* ». Ce choix s'appuyait sur le vocabulaire déjà harmonisé au niveau intercantonal (art. 9 AICPS), lequel « *distingue lui-même « enseignants » et « personnel de la pédagogie spécialisée », et prévoit explicitement que d'autres professions peuvent être appelées à intervenir en pédagogie spécialisée sur la base de diplômes ou certificats reconnus* ». La terminologie uniforme adoptée par la CDIP le 25 octobre 2007 allait dans le même sens. Enfin, la notion contenue dans l'initiative visait « *le personnel affecté en continu à l'encadrement collectif de la classe* », par opposition aux prestations thérapeutiques individuelles (logopédie, psychomotricité) dispensées selon des modalités différentes.

41. Le Conseil d'Etat relève que le terme « *personnel* » est un nom commun renvoyant soit à l'ensemble des personnes employées ou travaillant dans un service, une entreprise ou un établissement, soit à l'ensemble des personnes exerçant une même profession ou activité (Larousse : https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/personnel/59815, consulté le 17 août 2026).

42. L'adjonction des termes « *qualifié en pédagogie spécialisée* » permet de circonscrire adéquatement la notion de « *personnel* ». Sont ainsi visées les seules personnes qui disposent des qualifications nécessaires dans le domaine de la « *pédagogie spécialisée* », sans que l'initiative ne précise lesquelles et le moyen d'en attester. Avec les initiants, l'on peut admettre, sous l'angle de l'exigence de clarté, que cette formulation est analogue à l'expression « *personnel spécialisé disposant d'une formation adéquate* », figurant dans la terminologie uniforme pour le domaine de la pédagogie spécialisée, adoptée par la CDIP le 25 octobre 2007, sur la base de l'AICPS (ci-après : terminologie uniforme CDIP ; https://www.cdip.ch/fr/themes/pedagogie-specialisee ; consulté le 17 août 2026).

43. Ainsi comprise, la formulation proposée par l'IN 206 apparaît à la fois large et précise. Elle est large en ce qu'elle ne se cantonne pas aux seuls enseignants mais admet également d'autres professionnels, à l'instar des éducateurs. Elle n'en reste pas moins précise car elle exige de ces professionnels une qualification en pédagogie spécialisée, dont les contours précis ne sont certes pas fixés dans l'initiative mais demeurent compréhensibles et prévisibles au vu de la matière traitée. Enfin, il peut être déduit des dispositions en cause (art. 33A, al. 2 et 33B, al. 2 de l'IN 206) que le personnel visé est celui qui s'occupe au quotidien de l'encadrement des élèves dans les classes.

Notion d'« établissement »

44. L'IN 206 contient plusieurs fois le terme « *établissement(s)* ». A l'inverse, seul le terme « *école* » apparaît dans le titre de l'initiative, tout comme dans l'exposé des motifs.

45. Vu que le droit en vigueur opère une distinction entre ces notions (cf. par exemple l'art. 11A, al. 1, 24, al. 5, 27B, al. 3, let. a du règlement de l'enseignement primaire, du 7 juin 1993 (REP ; C 1 10.21)), se pose alors la question de la clarté de l'initiative.

46. Admettant connaître cette distinction, les initiants ont exposé que le choix du terme « *établissements* » à l'article 33C de l'IN 206 reflétait « *une préoccupation de réalisme et de progressivité ; garantir qu'aucun établissement ne soit dépourvu de classes*

inclusives ou spécialisées, tout en laissant au DIP la latitude d'organiser, chaque fois que possible, une répartition plus fine, école par école ». Les initiants s'étaient attachés à concilier l'objectif de proximité géographique avec une mise en œuvre réaliste et progressive sur la durée de transition de dix ans prévue par l'initiative. Les initiants ont exclu toute contradiction entre le texte de l'initiative et l'exposé des motifs. Ce dernier employait à dessein un article indéfini pour se référer à l'école, terme utilisé en l'espèce dans son acception commune. Cela était conforme à la marge d'appréciation prévue à l'article 33C de l'IN 206. Enfin, le titre répondait aux impératifs propres à la formulation du titre d'une initiative : brièveté, force d'évocation et mémorisation pour l'électorat. Le terme « *école* » était employé dans son acception commune, sans préjuger du niveau organisationnel auquel les classes inclusives et spécialisées devraient être réparties.

47. Le Conseil d'Etat constate que le texte même de l'initiative se réfère exclusivement au terme « *établissement(s)* ». Cette uniformité terminologique prémunit les électeurs du risque de confusion ou d'erreur qui aurait pu se produire, par hypothèse, si le texte de l'IN 206 comportaient aussi le terme « *école* ». Les électeurs peuvent et doivent donc comprendre *a contrario* que l'initiative ne se place qu'à l'échelle de l'établissement.

48. Aujourd'hui déjà la notion d'« *établissement* » appartient à la terminologie officielle genevoise (cf. en particulier l'art. 11A, al. 1 REP, qui prévoit expressément que ce sont les écoles qui composent les établissements, ainsi que les communications officielles du DIP et des directions d'établissement). Aussi, même si un électeur ne connaît pas la définition exacte de l'« *établissement* », il est tout de même en mesure de comprendre qu'il s'agit d'un terme technique qui le distingue de la notion d'« *école* ». En tout état et si besoin, cette distinction pourra être rappelée dans la brochure explicative des autorités, si d'aventure le corps électoral est appelé à voter sur cette initiative.

49. S'agissant du titre de l'initiative, la présence du terme « *école* » ne saurait à elle seule remettre en cause la clarté de l'ensemble de l'IN 206. Vu la typographie du titre, sa concision et l'usage d'un point d'exclamation, il s'apparente à un slogan où le terme « *école* » est employé dans un sens générique. Les électeurs ne saurait en tirer, en contradiction avec le texte de l'initiative, que les modifications de la LIP proposées par l'IN 206 produiront leurs effets à l'échelle des écoles. La brièveté du titre n'a pas non plus pour conséquence de tromper ou d'induire les électeurs en erreur sur l'existence d'exceptions aux principes posés par le texte de l'initiative. En somme, le titre présente un lien suffisant avec le texte de l'initiative et traduit l'objectif global de cette dernière.

50. L'exposé des motifs ne contredit pas non plus l'initiative, étant rappelé que celle-ci s'interprète premièrement en fonction de son texte et non pas selon les vœux des initiants. Une lecture attentive de l'exposé des motifs montre que le terme « *école* » y est employé dans un sens générique ; plus que l'échelle, c'est la proximité géographique et la nature de la structure qui sont mises en évidence. Le registre de l'exposé des motifs est suffisamment clair pour éviter toute ambiguïté.

51. A la lumière de ce qui précède, le Conseil d'Etat est d'avis que l'IN 206, y compris les divers termes et expressions discutés, sont suffisamment clairs pour être compris par les électeurs, lesquels sont en mesure d'en apprécier le sens et la portée, sans risque pour la libre formation de leur opinion et l'expression fidèle et sûre de leur volonté.

52. Par conséquent, l'IN 206 respecte l'exigence de clarté.

H. Conformité au droit

H.1. Principes généraux

53. A teneur de l'article 60, alinéa 4 Cst-GE, l'initiative dont une partie n'est pas conforme au droit est déclarée partiellement nulle si la ou les parties qui subsistent sont en elles-mêmes valides. A défaut, l'initiative est déclarée nulle ou, plus exactement, elle est invalidée ou annulée (ACST/18/2018 du 30 juillet 2018, consid. 7a et les réf. cit.).

54. Une initiative populaire cantonale, quelle que soit sa formulation, doit respecter les conditions matérielles qui lui sont imposées. Elle ne doit, en particulier, rien contenir de

contraire au droit supérieur, qu'il soit cantonal, intercantonal, fédéral ou international. En vertu du principe de primauté du droit fédéral ancré à l'article 49, alinéa 1 Cst., les cantons ne sont pas autorisés à légiférer dans les matières exhaustivement réglementées par le droit fédéral. Dans les autres domaines, ils peuvent édicter des règles de droit, pour autant qu'elles ne violent ni le sens ni l'esprit du droit fédéral et qu'elles n'en compromettent pas la réalisation. Par ailleurs, conformément à l'article 5, alinéa 4 Cst., la Confédération et les cantons doivent respecter le droit international (ACST/19/2024 du 3 octobre 2024, consid. 4.1 et les réf. cit.).

55. Le contrôle de la conformité au droit supérieur d'une initiative rédigée de toutes pièces s'apparente à un contrôle abstrait des normes. Il ne s'agit pas de prévenir uniquement que les citoyens soient exposés à être appelés à voter sur un objet, qui, d'emblée, ne pourrait pas être finalement concrétisé conformément à la volonté exprimée. Comme déjà relevé (cf. *supra* **D.**), une initiative populaire législative formulée se transforme en loi si elle est acceptée par le Grand Conseil ou en votation populaire (art. 61 et 63 Cst-GE ; art. 122B, 123 et 123A LRGC ; art. 94, al. 3 et 4 LEDP ; art. 5 ss LFPP), sans que son texte puisse être modifié (sous réserve de la correction d'erreurs matérielles de pure forme ou de peu d'importance mais manifestes ; art. 216A LRGC) (ACST/19/2024 du 3 octobre 2024, consid. 4.2 et la réf. cit.).

56. Il y a lieu de contrôler librement la conformité du texte considéré avec le droit supérieur, tout en s'imposant une certaine retenue, et d'annuler les dispositions considérées seulement si elles ne se prêtent à aucune interprétation conforme au droit ou si, en raison des circonstances, leur teneur fait craindre avec une certaine vraisemblance qu'elles soient interprétées ou appliquées de façon contraire au droit supérieur. Pour en juger, il faut tenir compte notamment de la portée de l'atteinte aux droits en cause, de la possibilité d'obtenir ultérieurement, par un contrôle concret de la norme, une protection juridique suffisante et des circonstances dans lesquelles ladite norme serait appliquée, sans pour autant négliger les exigences qu'impose le principe de la légalité (ACST/19/2024 du 3 octobre 2024, consid. 4.2 et les réf. cit.).

H.2. Conformité au droit international

57. Conformément à l'article 5, alinéa 4 Cst., la Confédération et les cantons doivent respecter le droit international.

58. Encadrer la manière dont les élèves en situation de handicap sont scolarisés touche potentiellement à des normes de droit international. La Confédération suisse a en effet ratifié plusieurs instruments internationaux qui abordent tant le domaine du droit à l'éducation que celui des droits des personnes en situation de handicap. Sans prétendre à l'exhaustivité, l'on peut citer à cet égard :

- l'article 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, du 16 octobre 1966 (Pacte ONU I ; RS 0.103.1), lequel consacre en substance le droit de toute personne à l'éducation;

- l'article 23 de la Convention relative aux droits de l'enfant, du 20 novembre 1989 (CDE ; RS 0.107), qui prévoit notamment que les Etats parties reconnaissent le droit des enfants handicapés de bénéficier de soins spéciaux et encouragent et assurent, dans la mesure des ressources disponibles, l'octroi, sur demande, aux enfants handicapés remplissant les conditions requises et à ceux qui en ont la charge, d'une aide adaptée à l'état de l'enfant et à la situation de ses parents ou de ceux à qui il est confié (par. 2), cette aide étant, eu égard aux besoins particuliers des enfants handicapés, gratuite chaque fois qu'il est possible, compte tenu des ressources financières de leurs parents ou de ceux à qui l'enfant est confié, et elle est conçue de telle sorte que les enfants handicapés aient effectivement accès, notamment, à l'éducation et à la formation (par. 3);

- l'article 28 CDE, aux termes duquel les Etats parties reconnaissent le droit de l'enfant à l'éducation, disposition qui détaille plusieurs aspects à cet égard, et ce, en

vue d'assurer l'exercice de ce droit progressivement et sur la base de l'égalité des chances (cf. pour les détails les par. 1, let. a à e);

- l'article 29 CDE, lequel prévoit notamment que les Etats parties conviennent que l'éducation de l'enfant doit viser à favoriser l'épanouissement de la personnalité de l'enfant et le développement de ses dons et de ses aptitudes mentales et physiques, dans toute la mesure de leurs potentialités (par. 1, let. a).

59. Aussi et surtout, il faut mentionner la CDPH, qui a pour objet de promouvoir, protéger et assurer la pleine et égale jouissance de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales par les personnes handicapées et de promouvoir le respect de leur dignité intrinsèque (art. 1 *ab initio* CDPH). Cet instrument impose aux Etats Parties une série d'obligations générales (art. 4 CDPH) et contient, entre autres, une disposition consacrée aux enfants handicapés (art. 7 CDPH), laquelle oblige les Etats Parties à prendre toutes mesures nécessaires pour garantir aux enfants handicapés la pleine jouissance de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales, sur la base de l'égalité avec les autres enfants (art. 7, par. 1 CDPH), l'intérêt supérieur de l'enfant devant être une considération primordiale dans toutes les décisions qui concernent les enfants handicapés (art. 7, par. 2 CDPH).

60. La CDPH contient une longue disposition consacrée à l'éducation. Concrètement, d'après l'article 24, paragraphe 1 CDPH, les Etats Parties reconnaissent le droit des personnes handicapées à l'éducation. En vue d'assurer l'exercice de ce droit sans discrimination et sur la base de l'égalité des chances, les Etats Parties font en sorte que le système éducatif pourvoie à l'insertion scolaire à tous les niveaux et offre, tout au long de la vie, des possibilités d'éducation visant divers objectifs listés aux lettres a à c de la disposition. Aux fins de l'exercice de ce droit, l'article 24, paragraphe 2 CDPH précise que les Etats Parties veillent à ce que : les personnes handicapées ne soient pas exclues, sur le fondement de leur handicap, du système d'enseignement général et à ce que les enfants handicapés ne soient pas exclus, sur le fondement de leur handicap, de l'enseignement primaire gratuit et obligatoire ou de l'enseignement secondaire (let. a) ; les personnes handicapées puissent, sur la base de l'égalité avec les autres, avoir accès, dans les communautés où elles vivent, à un enseignement primaire inclusif, de qualité et gratuit, et à l'enseignement secondaire (let. b) ; il soit procédé à des aménagements raisonnables en fonction des besoins de chacun (let. c) ; les personnes handicapées bénéficient, au sein du système d'enseignement général, de l'accompagnement nécessaire pour faciliter leur éducation effective (let. d) ; des mesures d'accompagnement individualisé efficaces soient prises dans des environnements qui optimisent le progrès scolaire et la socialisation, conformément à l'objectif de pleine intégration (let. e). D'autres aspects du droit à l'éducation et des obligations qui en découlent pour les Etats Parties sont détaillés dans cette disposition, à l'instar du fait que, pour faciliter l'exercice de ce droit, les Etats Parties prennent des mesures appropriées pour employer des enseignants, y compris des enseignants handicapés, qui ont certaines qualifications spécifiques (art. 24, par. 4 CDPH).

61. L'article 24 CDPH repose sur les principes de l'école inclusive ; le droit à l'éducation est considéré comme un droit à l'éducation inclusive (MIZRAHI/BOLKENSTEYN, *op. cit.*, p. 8 s. et la réf. cit.). Un système éducatif inclusif repose sur le concept d'une « *école pour tous* ». Tous les enfants, qu'ils soient handicapés ou non, doivent fréquenter la même école, laquelle doit être conçue de manière à pouvoir répondre à l'ensemble des besoins différents. La scolarisation dans l'école ordinaire doit, dans la mesure du possible, constituer la règle (ATF 141 I 9, consid. 5.3.2 et les réf. cit.).

62. Aux diverses dispositions qui précèdent s'ajoutent toutes celles qui consacrent le principe de l'égalité de traitement et de l'interdiction des discriminations, lesquelles valent notamment à l'égard des personnes en situation de handicap (cf. entres autres : art. 24, par. 1 et 26 Pacte ONU I ; art. 2 CDE ; art. 5 CDPH).

63. En l'occurrence, l'IN 206 veut introduire, grâce à une réorganisation du système scolaire genevois (créations de classes inclusives et de classes spécialisées, taux

d'encadrement minimum, règle sur les effectifs par classe, etc.), le principe selon lequel les élèves en situation de handicap fréquentent les établissements de l'enseignement régulier, alors que la scolarisation dans les établissements d'enseignement spécialisé distincts deviendrait l'exception. Ce faisant, l'initiative prône le modèle de l'école inclusive. De telles propositions ne mettent pas à mal le droit à l'éducation en général, ni ne contredisent les droits spécifiquement reconnus aux personnes en situation de handicap. Bien au contraire, l'IN 206 est conforme à ces droits et rejoint les objectifs des instruments internationaux en la matière, lesquels prescrivent la prise en considération de la situation particulière et des besoins des enfants en situation de handicap, allant même jusqu'à prôner, en tout cas en ce qui concerne la CDPH, le principe d'une scolarisation inclusive. L'initiative s'inscrit donc en droite ligne avec les engagements de la Suisse sur le plan international.

64. En outre, l'IN 206 ne soulève aucun écueil sous l'angle des principes de l'égalité de traitement et de l'interdiction des discriminations. En effet, traiter, dans toute la mesure du possible, les élèves en situation de handicap de la même manière que tous les autres élèves, tout en tenant compte de leurs besoins spécifiques, ne conduit à aucune différenciation inadmissible et injustifiée ni ne constitue un traitement discriminatoire.

65. En conclusion, dès lors qu'elle ne contrevient à aucun instrument international ratifié par la Suisse, l'IN 206 respecte le droit international.

H.3. Conformité au droit fédéral

66. Les initiatives doivent respecter le droit fédéral, soit la répartition des compétences entre les cantons et la Confédération, les droits fondamentaux et l'ensemble de la législation fédérale (art. 3 et 49 Cst. ; GRODECKI, *op. cit.*, p. 305 N 1069 et les réf. cit.).

67. Les sources de droit fédéral potentiellement concernées par la matière ici en cause sont diverses. Suivent donc quelques considérations sur la garantie générale de l'égalité de traitement (cf. *infra* **H.3.1.**), le droit à un enseignement de base (cf. *infra* **H.3.2.**), la disposition constitutionnelle sur l'instruction publique (cf. *infra* **H.3.3.**) ainsi que la loi fédérale spécialement dédiée aux droits des personnes handicapées (cf. *infra* **H.3.4.**), avant une brève analyse de l'initiative à l'aune de ces diverses sources (cf. *infra* **H.3.5.**).

H.3.1. Garantie générale de l'égalité de traitement

68. Tous les êtres humains sont égaux devant la loi (art. 8, al. 1 Cst.). Nul ne doit subir de discrimination du fait notamment d'une déficience corporelle, mentale ou psychique (art. 8, al. 2 Cst.). La loi prévoit des mesures en vue d'éliminer les inégalités qui frappent les personnes handicapées (art. 8, al. 4 Cst.).

69. Est ainsi interdite toute distinction dépourvue de justification objective fondée sur le critère prohibé du handicap, notamment tout désavantage qui lui est lié et qui doit être considéré comme une dévalorisation ou une exclusion (ATF 141 I 9, consid. 3.1 et les réf. cit.).

70. L'article 8, alinéa 4 Cst. énonce un mandat législatif imposant aux autorités d'adopter des dispositions législatives prévoyant des mesures en vue d'éliminer les inégalités frappant les personnes handicapées (V. MARTENET, *in* Commentaire romand, Constitution fédérale, Préambule – art. 80 Cst. (Martenet/Dubey édit.), Helbing Lichtenhahn 2021 (cité : CR Cst., AUTEUR), *ad* art. 8, p. 346 ss N 132 à 137 et N 139 s. et les réf. cit.). Si cette disposition est en principe incompatible avec les discriminations visant les enfants handicapés, elle ne s'oppose pas à leur traitement différencié en tant que tel, notamment dans le domaine scolaire, puisque chaque enfant handicapé doit pouvoir fréquenter une école correspondant à ses capacités intellectuelles (ATF 130 I 352, consid. 6.1.2 et les réf. cit.).

H.3.2. Droit à un enseignement de base

71. Selon l'article 19 Cst., le droit à un enseignement de base suffisant et gratuit est garanti.

72. Cette disposition laisse aux cantons une marge de manœuvre considérable dans l'organisation de l'enseignement de base. La formation doit être adaptée et appropriée à chaque individu et suffire à préparer les élèves à mener une vie autonome au quotidien. L'enseignement doit en principe être dispensé au lieu de résidence des élèves ; la distance géographique entre le lieu de résidence et le lieu de scolarisation ne doit en effet pas compromettre l'objectif d'une formation élémentaire suffisante. Cela étant, il n'existe pas de droit fondamental à une scolarisation spécialisée au lieu de domicile (ATF 130 I 352, consid. 3.2 et les réf. cit. et 6.2 *in fine*).

H.3.3. Instruction publique

73. Les cantons – qui définissent les tâches qu'ils accomplissent dans le cadre de leurs compétences – sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Cst. et exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération, celle-ci accomplissant les tâches que lui attribue la Cst. (art. 3, 42, al. 1 et 43 Cst.).

74. Sur le plan constitutionnel, le domaine de l'instruction publique est avant tout réglé à l'article 62 Cst. Cette disposition prévoit notamment que l'instruction publique est du ressort des cantons (art. 62, al. 1 Cst.). Les cantons pourvoient à un enseignement de base suffisant ouvert à tous les enfants. Cet enseignement est obligatoire et placé sous la direction ou la surveillance des autorités publiques. Il est gratuit dans les écoles publiques (art. 62, al. 2 Cst.). Les cantons pourvoient à une formation spéciale suffisante pour les enfants et adolescents handicapés, au plus tard jusqu'à leur 20ème anniversaire (art. 62, al. 3 Cst.). Si les efforts de coordination n'aboutissent pas à une harmonisation de l'instruction publique concernant la scolarité obligatoire, l'âge de l'entrée à l'école, la durée et les objectifs des niveaux d'enseignement et le passage de l'un à l'autre, ainsi que la reconnaissance des diplômes, la Confédération légifère dans la mesure nécessaire (art. 62, al. 4 Cst.).

75. L'article 62, alinéa 1 Cst. est un rappel de la souveraineté des cantons en matière d'instruction publique dans son ensemble. En application de cette norme, les cantons sont libres de décider la manière dont ils entendent réglementer, organiser et financer l'enseignement public sur leur territoire, sous réserve de ce qui figure aux autres alinéas (CR Cst., JEANNERAT/MATTHEY, *ad* art. 62, p. 1482 N 1 et p. 1484 N 7 et les réf. cit.).

76. Les cantons disposent d'une marge de manœuvre considérable en cette matière (ATF 141 I 9, consid. 3.3 et les réf. cit.) y compris pour l'enseignement spécialisé (ATF 138 I 162, consid. 3.2), tout en étant limités par le respect du droit supérieur (CR Cst., JEANNERAT/MATTHEY, *ad* art. 62, p. 1485 s. N 11 et les réf. cit.).

77. La première phrase de l'article 62, alinéa 2 Cst. dispose que les cantons pourvoient à un enseignement de base suffisant ouvert à tous les enfants. Cette dernière précision visait à l'origine principalement les enfants en situation de handicap, rappelant ainsi le principe de l'interdiction des discriminations ancré à l'article 8, alinéa 2 Cst. (CR Cst., JEANNERAT/MATTHEY, *ad* art. 62, p. 1486 N 15 ; FF 1997 I 1, p. 281).

78. S'agissant de l'article 62, alinéa 3 Cst., il s'est accompagné d'une disposition transitoire (cf. art. 197, ch. 2 Cst.), contraignant *in fine* les cantons à disposer de leur propre stratégie en faveur de la formation scolaire spéciale. Les cantons ont ainsi été constitutionnellement tenus de mettre sur pied des concepts de formation spécialisée approuvés par une autorité cantonale (CR Cst., JEANNERAT/MATTHEY, *ad* art. 62, p. 1492 N 30 et les réf. cit.). Une liste des concepts cantonaux approuvés et des bases légales en vigueur est disponible sur le site internet de la Fondation Centre suisse de pédagogie spécialisée (http://www.csps.ch/fr/themes-de-la-pedagogie-specialisee/cadre-legal-et-financier/concepts-cantonaux ; consulté le 17 août 2026).

79. Selon le Conseil fédéral, l'article 62, alinéa 3 Cst. laisse aux cantons « *la possibilité d'appliquer une approche intégrative de l'instruction publique, soit de ne prévoir une véritable formation spéciale que si des mesures individuelles ne permettent pas une intégration dans l'école primaire ou si de telles mesures ne sont pas adaptées* » (FF 2002 2155, p. 2329).

H.3.4. Loi sur l'égalité pour les handicapés

80. La loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées, du 13 décembre 2002 (LHand ; RS 151.3), a pour but de prévenir, de réduire ou d'éliminer les inégalités qui frappent les personnes handicapées (art. 1, al. 1 LHand). Elle crée des conditions propres à faciliter aux personnes handicapées la participation à la vie de la société, en les aidant notamment à être autonomes dans l'accomplissement d'une formation ou d'une formation continue (art. 1, al. 2 LHand).

81. Au sens de la LHand, il y a inégalité lorsque les personnes handicapées font l'objet, par rapport aux personnes non handicapées, d'une différence de traitement en droit ou en fait qui les désavantage sans justification objective ou lorsqu'une différence de traitement nécessaire au rétablissement d'une égalité de fait entre les personnes handicapées et les personnes non handicapées fait défaut (art. 2, al. 2 LHand). Plus exactement, il y a inégalité dans l'accès à la formation ou à la formation continue notamment lorsque : l'utilisation de moyens auxiliaires spécifiques aux personnes handicapées ou une assistance personnelle qui leur est nécessaire ne leur sont pas accordées (let. a) ; la durée et l'aménagement des prestations de formation offertes ainsi que les examens exigés ne sont pas adaptés aux besoins spécifiques des personnes handicapées (let. b) (art. 2, al. 5 LHand).

82. D'après la loi, les cantons veillent à ce que les enfants et les adolescents handicapés bénéficient d'un enseignement de base adapté à leurs besoins spécifiques (art. 20, al. 1 LHand) et encouragent l'intégration des enfants et adolescents handicapés dans l'école régulière par des formes de scolarisation adéquates pour autant que cela soit possible et serve le bien de l'enfant ou de l'adolescent handicapé (art. 20, al. 2 LHand).

83. S'appuyant sur le message de la LHand (FF 2001 1605, p. 1677 s.), le Tribunal fédéral a confirmé que les cantons conservent le choix – dans le respect des intérêts des élèves handicapés – entre la scolarisation intégrée dans une école ordinaire et la scolarisation spécialisée. Il a relevé que la politique d'intégration des enfants handicapés doit trouver sa limite dans le fait que la gravité du handicap ne doit pas entraver sérieusement l'enseignement dispensé aux autres élèves. C'est avant tout l'intérêt de l'enfant (handicapé) qui est déterminant pour décider de l'école à retenir. La scolarisation spécialisée ne constitue pas une atteinte au droit de l'enfant au libre épanouissement de sa personnalité. Il n'existe pas non plus de droit à fréquenter, sans considération pour les capacités de l'enfant, d'autres écoles du lieu de résidence lorsqu'aucune scolarisation spécialisée correspondant au handicap concret ne peut y être dispensée (ATF 130 I 352, consid. 6.1.2 et les réf. cit.). Par ailleurs, le Tribunal fédéral déduit de la LHand une priorité de la scolarisation spécialisée intégrée par rapport à la scolarisation spécialisée séparée (ATF 138 I 162, consid. 4.2).

H.3.5. Conformité de l'IN 206 au droit fédéral

84. En l'espèce, l'IN 206 propose des modifications à la LIP visant à réformer la manière dont se déroule la scolarisation des élèves en situation de handicap, singulièrement en posant le principe d'un enseignement spécialisée dispensé au sein des établissements de l'enseignement régulier, avec quelques exceptions et modalités d'application. Ce faisant, l'initiative vise le modèle de l'école inclusive.

85. Matériellement, les propositions de l'IN 206 demeurent dans le cadre des compétences réservées aux cantons puisqu'il revient à ces derniers d'organiser l'instruction publique sur leur territoire et d'adopter les dispositions légales de mise en œuvre, dans le respect des limites imposées par le droit fédéral. Il revient aussi aux cantons de pourvoir à une formation spéciale suffisante pour les enfants et adolescents handicapés, au plus tard jusqu'à leur 20ème anniversaire, mandat dans lequel s'inscrit assurément l'initiative. La République et canton de Genève non seulement peut mais également doit adopter des règles sur la manière dont se déroule l'enseignement pour l'ensemble des enfants et des jeunes, ce qui comprend l'adoption de dispositions tenant spécifiquement compte des élèves en situation de handicap. En tant qu'elle vise à modifier la LIP pour y insérer

de nouvelles dispositions consacrées à la scolarisation des élèves en situation de handicap, l'initiative respecte donc la répartition constitutionnelle des compétences.

86. L'IN 206 entend consacrer dans la loi le principe de la scolarisation inclusive, ce qui, outre le fait d'être parfaitement compatible avec les exigences minimales imposées par le droit fédéral, semble même aller plus loin que ce dernier : là où la jurisprudence déduit du droit fédéral une préférence, voire une priorité de l'école intégrative sur les modèles séparatifs, l'initiative prône un modèle inclusif. Une telle solution est non seulement compatible avec le droit fédéral, mais elle correspond davantage à ce qui est attendu sur le plan international (cf. *supra* **H.2.**), de sorte que l'IN 206 est conforme au droit supérieur.

87. Malgré ce principe, l'initiative se garde bien d'imposer tout schématisme, ce qui serait potentiellement contraire à l'intérêt supérieur des élèves concernés. En effet, lorsque la scolarisation dans une classe inclusive (cf. art. 33A, al. 1 de l'IN 206) est incompatible avec les besoins de l'élève, l'initiative prévoit la possibilité de suivre la scolarisation spécialisée dans une classe spécialisée au sein d'un établissement de l'enseignement régulier (cf. art. 33B, al. 1 de l'IN 206). Enfin, et par exception, l'initiative réserve aussi la possibilité de dispenser la scolarisation spécialisée dans un établissement d'enseignement spécialisé distinct, les cas de figure devant être définis par voie réglementaire (cf. art. 33D, al. 1 de l'IN 206). Nonobstant ces différentes modalités, demeure à chaque fois réservée la possibilité d'organiser des enseignements et des activités en commun avec des classes régulières (cf. art. 33B, al. 3 et 33D, al. 2 de l'IN 206) ou, au contraire, de manière spécifique et indépendante (cf. art. 33A, al. 3 de l'IN 206), ce qui permet, là encore, d'adapter l'enseignement aux besoins spécifiques des élèves concernés.

88. L'ensemble de ces cautèles permet de tenir adéquatement compte des circonstances concrètes de chaque cas d'espèce. Le régime proposé par l'initiative, qui reste dans la latitude réservée aux cantons par la Cst. et la LHand, n'est pas rigide : il conserve suffisamment de nuance pour que soient sauvegardés les besoins des élèves en situation de handicap et que les situations soient adaptées au cas par cas. Là encore, l'IN 206 est conforme aux exigences du droit fédéral.

89. Il en va de même du principe de proximité proposé à l'article 33C de l'IN 206. Ce dernier permet vraisemblablement de s'assurer, comme le préconise le Tribunal fédéral, que la distance géographique entre le lieu de résidence et le lieu de scolarisation ne soit pas de nature à compromettre la formation de l'élève considéré.

90. Enfin, comme cela a été observé lors de l'examen de la conformité au droit international (cf. *supra* **H.2.**), les mesures proposées par l'initiative sont compatibles avec les principes de l'égalité de traitement et de l'interdiction des discriminations, y compris lorsque ceux-ci sont consacrés par le droit fédéral.

91. Compte tenu de tout ce qui précède, il sera retenu que l'IN 206 respecte le droit fédéral.

H.4. Conformité au droit intercantonal

92. Les conventions intercantonales doivent également être respectées par les initiatives, aussi longtemps qu'elles n'ont pas été dénoncées (GRODECKI, *op. cit.*, p. 305 N 1069 et les réf. cit.).

93. Répondant aux objectifs de l'article 62, alinéa 4 Cst. (cf. *supra* **H.3.3.**), les cantons ont conclu plusieurs conventions intercantonales coordonnant l'instruction publique en Suisse (CR Cst., JEANNERAT/MATTHEY, *ad* art. 62, p. 1497 N 46 s. et les réf. cit.), à l'instar de l'AICPS, en vigueur à Genève depuis le 1er janvier 2011.

94. D'après l'article 1 AICPS, les cantons concordataires travaillent ensemble dans le domaine de la pédagogie spécialisée dans le but de respecter les obligations découlant notamment de la Cst. et de la LHand. En particulier, ils définissent l'offre de base qui assure la formation et la prise en charge des enfants et des jeunes à besoins éducatifs

particuliers (let. a) ; ils promeuvent l'intégration de ces enfants et de ces jeunes dans l'école ordinaire ; ils s'engagent à utiliser des instruments communs (let. b).

95. Les principes de base sont fixés à l'article 2 AICPS, lequel prévoit que la formation dans le domaine de la pédagogie spécialisée repose sur plusieurs principes, parmi lesquels le fait que les solutions intégratives sont préférées aux solutions séparatives, ceci dans le respect du bien-être et des possibilités de développement de l'enfant ou du jeune concerné et en tenant compte de l'environnement et de l'organisation scolaires (let. b).

96. Conformément à l'article 4, alinéa 1 AICPS, l'offre de base en pédagogie spécialisée comprend, entre autres, des mesures de pédagogie spécialisée dans une école ordinaire ou dans une école spécialisée (let. b).

97. Par ailleurs, les cantons concordataires utilisent dans la législation cantonale, dans le concept cantonal relatif au domaine de la pédagogie spécialisée, ainsi que dans les directives correspondantes une terminologie uniforme (art. 7, al. 1, let. a AICPS). La CDIP est responsable du développement et de la validation scientifiques des instruments communs prévus à l'alinéa précédent (art. 7, al. 2, 1ère phrase AICPS).

98. En l'occurrence, l'IN 206 répond aux objectifs visés par l'AICPS en tant qu'elle veut ancrer dans la loi la règle selon laquelle les élèves en situation de handicap fréquentent en principe les établissements de l'enseignement régulier, dans une classe inclusive (cf. art. 33A, al. 1 de l'IN 206) ou spécialisée (cf. art. 33B, al. 1 de l'IN 206), sauf exceptions à prévoir par règlement (cf. art. 33D de l'IN 206). Le fait que l'IN 206 prévoit des exceptions, évitant ainsi tout schématisme, permet par ailleurs de respecter l'exigence selon laquelle les « *solutions intégratives* » ont la préséance sur les autres, pour autant toutefois que cela respecte le bien-être et les possibilités de développement de l'élève concerné. Sous cet angle, l'IN 206 ne prête donc pas le flanc à la critique.

99. Se pose encore la question de la terminologie uniforme (cf. art. 7, al. 1, let. a AICPS).

100. L'IN 206 a déjà été analysée sous l'angle de l'exigence de la clarté, sans soulever de problème de validité (cf. *supra* **G.**). Cette analyse a néanmoins mis en évidence certains termes ou expressions proposés par l'initiative qui ne coïncident pas exactement avec la terminologie uniforme CDIP. Cette situation n'est toutefois pas propre à l'IN 206, le droit en vigueur n'étant lui-même pas toujours raccord avec ce document ; il en va ainsi dans la LIP, par exemple, de la notion d'« *enfants et des jeunes à besoins éducatifs particuliers ou handicapés* » (cf. p. ex. art. 1, al. 2, 7, al. 2 et 28, al. 1 LIP), là où l'AICPS et la terminologie uniforme CDIP se réfèrent plus simplement aux enfants et aux jeunes « *à besoins éducatifs particuliers* » (cf. art. 1, let. a AICPS).

101. En dépit des objectifs de coordination qui sous-tendent la terminologie uniforme CDIP, le Conseil d'Etat est d'avis, conformément au principe de la proportionnalité et celui de faveur, que les quelques écarts terminologiques figurant dans l'IN 206, somme toute minimes, ne sauraient constituer une contravention inadmissible à l'AICPS au point d'entraîner l'invalidation de l'IN 206. Lorsqu'ils ne sont pas exactement identiques, les termes et expressions choisis dans l'initiative demeurent néanmoins proches de l'AICPS et de la terminologie uniforme CDIP, ce qui répond aux efforts de coordination voulus par les cantons concordataires. Surtout, l'initiative ne dénature pas le sens des termes et expressions consacrés, de sorte que leur signification reste conforme à la terminologie uniforme CDIP. Ainsi, par exemple, lorsque l'initiative traite des « *élèves à besoins particuliers* », elle ne vise pas autre chose que les « *besoins éducatifs particuliers* » existant chez certains enfants et jeunes. De même, là où l'initiative opère une distinction entre l'« *établissement d'enseignement régulier* » et l'« *établissement d'enseignement spécialisé* », la terminologie uniforme CDIP oppose plutôt l'« *école ordinaire* » et l'« *école spécialisée* », tout en précisant qu'il s'agit dans un cas comme dans l'autre d'un « *établissement scolaire* », expression que l'on retrouve aussi à l'article 4, alinéa 2 AICPS. Ces écarts terminologiques sont ainsi sans conséquence.

102. En somme, il peut être retenu que l'IN 206 respecte le droit intercantonal.

H.5. Conformité au droit cantonal

103. En application du principe de la hiérarchie des normes, qui découle du principe de la légalité (art. 5, al. 1 Cst.), une initiative législative cantonale doit respecter la constitution cantonale (GRODECKI, *op. cit.*, p. 305 N 1069 et les réf. cit.).

104. Nombre de dispositions constitutionnelles genevoises sont potentiellement concernées par les propositions figurant dans l'IN 206. Sans prétendre à l'exhaustivité, l'on peut citer le principe de l'interdiction des discriminations (art. 15, al. 2 Cst-GE), le respect des droits fondamentaux de l'enfant (art. 23, al. 1 Cst-GE) et de son intérêt supérieur (art. 23, al. 2 Cst-GE), la garantie du droit à l'éducation (art. 24, al. 1 Cst-GE), l'organisation et le financement d'un enseignement public, laïque et de qualité (art. 193, al. 1 Cst-GE), la formation obligatoire jusqu'à l'âge de la majorité au moins (art. 194, al. 1 Cst-GE), la facilitation de l'accès à la formation et la promotion de l'égalité des chances (art. 195, al. 1 Cst-GE), la mise en œuvre d'une politique de la jeunesse qui tienne compte des besoins et intérêts des enfants et des jeunes, notamment dans les domaines de la formation (art. 207, al. 1 Cst-GE) ou encore la favorisation de l'intégration économique et sociale des personnes handicapées (art. 209, al. 1 Cst-GE).

105. En outre, les structures et l'autorité de l'Etat sont fondées sur le principe de la séparation des pouvoirs (art. 2, al. 2 Cst-GE). L'activité publique se fonde sur le droit, répond à un intérêt public et est proportionnée au but visé (art. 9, al. 2 Cst-GE).

106. A Genève, le pouvoir législatif incombe au Grand Conseil (art. 80 Cst-GE), tandis que le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution des lois et adopte à cet effet les règlements et arrêtés nécessaires (art. 109, al. 4 Cst-GE). Il est ainsi habilité à adopter des règles d'exécution (dites secondaires), lesquelles ne débordent pas du cadre de la loi et peuvent établir des règles complémentaires de procédure, préciser et détailler le sens et le contenu de certaines dispositions de la loi, éventuellement combler de véritables lacunes. Sauf délégation expresse, le Conseil d'Etat ne peut pas poser de nouvelles règles (dites primaires) restreignant les droits des administrés ou leur imposant des obligations, même si ces règles sont conformes au but de la loi. Il peut édicter des règles de droit soit dans des ordonnances législatives d'exécution, soit dans des ordonnances législatives de substitution fondées sur une délégation législative. Un acte législatif qui ne respecte pas l'une ou l'autre de ces conditions, ainsi qu'une décision qui se fonde sur une telle ordonnance, manque de base légale et viole le principe de la séparation des pouvoirs (ACST/23/2026 du 28 avril 2026, consid. 6.6.2 et les réf. cit.).

107. Dans le cas présent, force est de constater que l'IN 206 ne contrevient à aucune disposition de la Cst-GE. En prônant davantage d'inclusion à l'école et en fixant des modalités à cette fin, les objectifs de l'initiative et les moyens d'y parvenir sont de nature à promouvoir les droits des élèves handicapés dans le contexte de l'éducation, tout en se conciliant avec les obligations et les tâches dévolues à l'Etat en cette matière.

108. L'article 33D, alinéa 1 de l'IN 206 prévoit que les cas dans lesquels la scolarisation spécialisée peut avoir lieu dans des établissements d'enseignement spécialisé distincts sont définis dans le règlement d'application. L'IN 206 contient ainsi une norme de délégation législative qui, lue en conjonction avec les dispositions déjà existantes (cf. les art. 109, al. 4 Cst-GE et 6, al. 1 LIP), donne la compétence au Conseil d'Etat d'adopter les dispositions pertinentes par voie réglementaire. En soi, le procédé est conforme au principe de la séparation des pouvoirs et à la constitution cantonale. La norme de délégation est suffisamment circonscrite puisqu'elle ne vise que les cas qui, par exception aux principes posés dans l'initiative, donneront lieu à une scolarisation dans un établissement d'enseignement spécialisé distinct. Ainsi envisagées, les dispositions réglementaires qui en découleront ne créeront pas de nouveaux droits et obligations pour les élèves concernés. En somme, sous réserve des dispositions réglementaires qui seront concrètement adoptées, l'article 33D, alinéa 1 de l'IN 206 constitue une base légale suffisante et conforme au principe y relatif.

109. Etant ainsi constaté que l'IN 206 respecte le droit cantonal, il peut être conclu, en guise de conclusion finale, qu'elle est conforme à l'ensemble du droit supérieur.

I. Exécutabilité

110. Une initiative populaire doit être exécutable. À défaut, elle doit être invalidée, même si aucune norme ne le prévoit explicitement, car il ne se justifie pas de demander au peuple de se prononcer sur une proposition qui n'est pas susceptible d'être mise en œuvre. L'invalidation ne s'impose toutefois que dans les cas les plus évidents. L'obstacle à la réalisation doit être insurmontable, une difficulté relative étant insuffisante, dès lors qu'il appartient, avant tout, aux électeurs d'évaluer les avantages et les inconvénients qui pourraient résulter de l'acceptation de l'initiative. Par ailleurs, l'impossibilité doit ressortir clairement du texte de l'initiative ; si celle-ci peut être interprétée de telle manière que les vœux des initiants sont réalisables, elle doit être considérée comme valable. L'impossibilité peut être matérielle ou juridique (ACST/27/2023 du 26 juin 2023, consid. 5.1 et les réf. cit.).

111. L'opportunité des propositions d'une initiative n'entre pas en compte dans l'examen de la validité de celle-ci (ACST/27/2023 précité, consid. 5.2 ; TORNAY, *op. cit.*, p. 89 et les réf. cit.). La doctrine considère ainsi, par exemple, que le financement d'une initiative ne constitue pas un obstacle de nature matérielle permettant, le cas échéant, de la déclarer inexécutable (GRODECKI, *op. cit.*, p. 310 s. N 1089 et la réf. cit.).

112. Pour juger de la question de l'exécutabilité, il y a lieu, compte tenu de l'objet et du caractère de l'initiative, de se placer non pas au moment du dépôt de l'initiative, mais, au plus tôt, au moment où l'autorité compétente statue sur sa recevabilité, voire au moment le plus proche possible de celui où l'initiative devrait être soumise au vote populaire (ATF 128 I 190, consid. 5.1 et la réf. cit.).

113. La doctrine relève que les invalidations pour inexécutabilité demeurent rares (GRODECKI, *op. cit.*, p. 308 s. N 1080 et les réf. cit. et p. 310 N 1086 et la réf. cit.).

114. Dans le cas d'espèce, nul doute que la mise en œuvre de l'IN 206, si elle est acceptée par le Grand Conseil ou le corps électoral, aura une incidence sur l'organisation de l'enseignement dans le canton, notamment sur l'utilisation des bâtiments scolaires, la répartition du personnel et des élèves dans les établissements, les taux d'encadrement minimum et les effectifs des classes. Bien que les initiants soutiennent le contraire dans l'exposé des motifs, l'on ne peut affirmer pour l'heure que la mise œuvre de l'initiative n'impliquera pas de coûts supplémentaires, même si la jurisprudence l'a nié dans quelques précédents (ATF 141 I 9, consid. 4.3.2 ; ATF 138 I 162, consid. 4.1 *in fine*). En outre, sa concrétisation pourrait à terme représenter un défi en matière de formation et de recrutement du personnel nécessaire, vu les taux d'encadrement des classes imposés par l'initiative.

115. Pris conjointement ou isolément, ces éléments, s'ils devaient effectivement se produire, ne constituent toutefois pas des obstacles insurmontables à la réalisation de l'initiative au sens où l'entend la jurisprudence. Le fait que l'initiative prévoit un délai de dix ans pour sa mise en œuvre (cf. art. 150, al. 3 de l'IN 206) tempère d'ailleurs les difficultés qui pourraient en découler. Quant à l'opportunité des propositions contenues dans l'IN 206, cet aspect est inopérant au stade de l'examen de la validité de l'initiative et sera traité dans le rapport sur la prise en considération. En bref, aucune impossibilité matérielle ou juridique ne ressort du texte de l'initiative. Il est donc possible de modifier la LIP et de mettre en œuvre les modifications prévues dans le sens visé par l'initiative.

116. Sur la base de ces considérations, l'IN 206 doit être déclarée exécutable.

III. CONCLUSION

117. Toutes les conditions de validité de l'initiative étant réalisées, l'IN 206 sera déclarée valide.

118. Conformément à l'article 92A, alinéas 2 à 4 LEDP, le présent arrêté est notifié aux initiants, transmis au Grand Conseil et publié dans la FAO.

Par ces motifs,

ARRÊTE :

L'initiative populaire cantonale 206 **« Tous ensemble à l'école ! »** (mise en œuvre de la Convention de l'ONU sur les droits des personnes handicapées - CDPH) est déclarée valide.

Conformément aux articles 130B, alinéa 1, lettre c, de la loi sur l'organisation judiciaire, du 26 septembre 2010 (LOJ ; E 2 05), 17, alinéa 4, 62, alinéa 1, lettre a, 64 et 65 de la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985 (LPA ; E 5 10), le présent arrêté est susceptible de faire l'objet d'un recours auprès de la chambre constitutionnelle de la Cour de justice (Rue de Saint-Léger 10, case postale 1459, 1211 Genève 1) dans les **30 jours**, pour le comité d'initiative, qui suivent sa notification audit comité (art. 92A, al. 2, LEDP) et, pour les tiers, qui suivent sa publication dans la Feuille d'avis officielle (art. 92A, al. 4, LEDP). Le délai est suspendu pendant les périodes prévues à l'article 63, alinéa 1, LPA. L'acte de recours doit être signé et parvenir à l'autorité ou être remis à son adresse à un bureau de poste suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse au plus tard le dernier jour du délai avant minuit. Il doit indiquer, sous peine d'irrecevabilité, l'arrêté attaqué, les conclusions de la recourante ou du recourant, les motifs et moyens de preuve. Le présent arrêté et les pièces dont dispose la recourante ou le recourant doivent être joints à l'envoi.

Communiqué à :

Comité d'initiative	1 ex.
Grand Conseil	2 ex.
CHA/DAJ	1 ex.
FAO	1 ex.
TOUS	1 ex.

CONSEIL D'ETAT
RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

Certifié conforme,

Le vice-chancelier d'Etat :