

## Initiative populaire cantonale

### « Pour la création d'emplois sociaux et écologiques et la réduction de la durée du travail (initiative 1000 emplois) »

Le comité d'initiative a lancé l'initiative législative cantonale formulée et intitulée « Pour la création d'emplois sociaux et écologiques et la réduction de la durée du travail (initiative 1000 emplois) », 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 .....                                | <b>1<sup>er</sup> octobre 2021</b> |
| 2. Arrêté du Conseil d'Etat au sujet de la validité de l'initiative, <b>au plus tard le</b> .....  | <b>1<sup>er</sup> février 2022</b> |
| 3. Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative, <b>au plus tard le</b> .....                                | <b>1<sup>er</sup> février 2022</b> |
| 4. Décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contreprojet, <b>au plus tard le</b> .... | <b>1<sup>er</sup> octobre 2022</b> |
| 5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, <b>au plus tard le</b> .....                                    | <b>1<sup>er</sup> octobre 2023</b> |

## Initiative populaire cantonale

### « Pour la création d'emplois sociaux et écologiques et la réduction de la durée du travail (initiative 1000 emplois) »

Les citoyennes et citoyens soussigné-e-s, 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 en faveur du développement de l'économie et de l'emploi, du 20 janvier 2000 (LDévEco - rs/GE I 1 36), ayant la teneur suivante :

#### **Art. 1A Création d'emplois (nouveau)**

<sup>1</sup> L'Etat crée des emplois favorisant la mise en œuvre des objectifs contenus dans l'Agenda 21 et ses déclinaisons, notamment le concept cantonal du développement durable 2030 et le plan climat cantonal.

<sup>2</sup> Ces emplois sont créés dans les collectivités publiques cantonale et municipales, les établissements subventionnés et les institutions publiques et privées, à but non lucratif, poursuivant des buts d'intérêt public.

<sup>3</sup> Ils servent notamment à améliorer la cohésion sociale, la lutte contre le changement climatique, la promotion de la santé, la prévention des maladies, les modes de consommation et de production durables.

<sup>4</sup> L'Etat veille à ce que les emplois créés ne se substituent pas à des emplois existants.

#### **Art. 1B Budget (nouveau)**

<sup>1</sup> L'Etat fixe chaque année le budget à disposition pour la création des emplois prévus à l'article 1A.

<sup>2</sup> Le montant minimal alloué à la création d'emplois est fonction du taux de chômage calculé pour le canton par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO). Il correspond au minimum à 100 millions de francs par an avec pour objectif de créer 1000 emplois supplémentaires chaque fois que le taux de chômage moyen annuel de l'année précédente est de 5%. Ce montant peut être réduit ou augmenté en proportion si le taux est inférieur ou supérieur à 5%.

**Art 1C      Durée du travail (nouveau)**

En vue de maintenir et/ou de créer des emplois, l'Etat encourage les entreprises et les secteurs économiques publics et privés à réduire significativement la durée du travail sans réduction de salaire, de manière à atteindre en 2030 la semaine de 32 heures pour un temps complet.

## ***EXPOSÉ DES MOTIFS***

Face à la crise sanitaire, sociale, économique, climatique et à ses conséquences dévastatrices, l'initiative propose :

1. la création de 1000 emplois par an dans les domaines sanitaires, sociaux, du « care » et de la transition écologique, dans les collectivités publiques cantonale et municipales et institutions à but non lucratif poursuivant des buts d'intérêt public, tant que le chômage reste élevé;
2. l'encouragement à la réduction de la durée du travail sans réduction de salaire de 41 à 32 heures hebdomadaire d'ici à 2030.

### **Contre le chômage : 1000 emplois par an !**

A Genève, environ 30 000 personnes sont à la recherche d'un emploi ou dans une situation de sous-emploi. Avec la crise du Covid, de nombreux secteurs sont frappés par les licenciements et les menaces de faillite. Le nombre de personnes sans-emploi recensées, notamment chez les femmes et les jeunes, augmente rapidement : plus 50% en une année !

Les statistiques officielles annoncent un taux de chômage en février de 2021 de 5,7% soit 19 798 demandeurs/euses d'emploi. Mais de nombreuses personnes demandeuses d'emploi ne sont pas comptabilisées dans les statistiques officielles : travailleurs/euses soumis à des contrats atypiques qui ont perdu leur emploi avec la crise (temporaires, auxiliaires, jobs d'étudiants, extras, travail sur appel à zéro heure), mais aussi du chômage exporté en France voisine. Il faut aussi y ajouter le sous-emploi, soit les salarié-es à temps partiel, bien souvent des femmes, souhaitant travailler à un taux plus élevé mais n'y parvenant pas.

L'initiative prévoit que la création d'emploi est d'au moins 1000 emplois par an lorsque le taux de chômage est supérieur à 5%, et réduit en proportion lorsque ce taux est inférieur.

### **Contre la précarisation de l'emploi**

Afin de contourner les droits existants et les assurances sociales, les entreprises ont misé sur la précarisation de l'emploi : morcellement et ubérisation du travail, intérim et courtes durées, travail sur appel, jobs d'appoint, faux-stages, bas salaires, heures non comptabilisées. Revenus fluctuants et insécurité de l'emploi en sont les piliers.

Les emplois sociaux et écologiques créés par l'initiative sont des emplois « normaux », à durée indéterminée, stables, aux conditions habituelles prévues par les collectivités publiques et les institutions à but non lucratif. Il ne s'agit ni de stages ni d'emplois de réinsertion ou de transition à courte durée.

### **Pour le climat et le développement durable**

La gravité de la crise climatique nécessite une accélération de la transition vers une société durable, et des modes de production et de consommation plus respectueux du climat.

L'initiative propose de « booster » les lois cantonales sur le développement durable/Agenda 21 et sur le développement de l'économie et de l'emploi par la création de milliers d'emplois, dans la conception, la production, la maintenance, la surveillance, le conseil ou encore l'expertise, et à tous les niveaux de qualification. Ces emplois, dans des domaines aussi divers que l'énergie, les transports, la planification territoriale, la gestion des déchets, la formation ou l'approvisionnement alimentaire permettront notamment de favoriser la mise en œuvre des plans zéro carbone qui sont peu à peu adoptés par les autorités.

### **Pour une transition sans casse sociale**

Alors que la transition climatique exige la réduction des industries et services polluants, la crise du Covid a réduit de manière abrupte l'activité de l'aéroport et du tourisme d'affaires. Ce n'est pas aux travailleuses et aux travailleurs des secteurs voués à réduire leurs activités ou à disparaître de payer ce tournant. Personne ne doit rester sans emploi à cause de changements nécessaires à l'ensemble de la population.

Sans attendre les faillites et les licenciements collectifs qui menacent le personnel de l'aéroport, des hôtels ou de l'industrie, l'initiative impose à l'Etat de créer rapidement les emplois stables, durables et rémunérés correctement pour assurer les prestations à la population, dans une perspective de développement durable.

En créant des débouchés professionnels vers de nouveaux secteurs d'activités, l'initiative favorise les reconversions professionnelles pour les personnes dont l'emploi est menacé, et permettra d'octroyer à l'Etat les moyens nécessaires en personnel pour permettre ces reconversions.

## **Pour des services publics au service de la population**

Alors qu'au cours des 25 dernières années la population genevoise a augmenté de 400 à plus de 500 000 personnes, elle a aussi vieilli et s'est précarisée. Les services publics et parapublics n'ont pas suivi et accusent du retard. Des crèches aux EMS, de l'hôpital à l'aide à domicile, de l'enseignement aux secteurs sociaux, de la prévention des canicules aux transports publics, des milliers d'emplois sont à créer. C'est le rôle de l'Etat de donner les impulsions volontaristes pour le bien commun.

## **Pour la santé de la population**

La crise sanitaire a montré les fragilités d'un système de santé qui a subi des cures d'austérité durant 30 ans. Il n'a pas été à la hauteur de l'ampleur de la crise, car il a fallu trier les malades, reporter et renoncer à des soins, dans une des régions les plus riches du monde. La surmortalité a frappé durement les personnes âgées et vulnérables de tout âge et le personnel subit des conditions de travail très dégradées. Les virologues mettent en garde : le Covid-19 n'est pas un cas isolé, mais la première crise mondiale d'une liste qui risque d'être longue si les causes profondes des zoonoses ne sont pas combattues.

L'initiative propose de créer des emplois dans les services de santé de manière à pouvoir répondre de manière qualitative aux besoins courants de la population et en suffisance lors de pics tels que les pandémies et les catastrophes.

## **Pour le « care » et l'emploi des femmes**

La crise sanitaire frappe durement les femmes, en accentuant les discriminations qu'elles subissent sur le marché du travail et dans la répartition inégalitaire du travail domestique. Les femmes subissent un report de charge supplémentaire dû à l'insuffisance des services de prise en charge collective des personnes âgées ou handicapées et des enfants. Parce qu'elles occupent souvent des emplois précarisés, les femmes de moins de 40 ans sont actuellement les plus touchées par la perte d'emplois.

Créer des emplois sociaux, sanitaires et dans le « care » permet de valoriser et remplacer par un emploi reconnu le travail gratuit que les femmes assument massivement auprès de leurs proches. Créer de l'emploi public dans le « care » c'est aussi valoriser le travail du personnel de l'économie domestique.

## **Pour partager l'emploi et vivre mieux : 32 heures hebdomadaires au lieu de 41**

L'initiative préconise d'encourager la réduction de la durée du travail pour créer des emplois et vivre mieux. Après avoir reculé dans les années 50 puis 70, la durée du travail stagne depuis les années 90 autour de 42 heures hebdomadaires en Suisse et 41 à Genève. Elle reste une des plus élevées d'Europe, alors que l'Allemagne est à 34,5 heures et la France à 36,1. Réduire la durée hebdomadaire du travail, passer à la semaine de 4 jours, sans réduction de salaire - afin de répartir les gains de productivité - permet d'agir sur plusieurs plans : réduire le chômage actuel, pallier les pertes d'emploi à venir, partager l'emploi. Cela permet aussi de corriger des déséquilibres : 60% des femmes travaillent à temps partiel, souvent sur des emplois peu rémunérés et mal protégés dans les services.

6207-2021

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

## ARRÊTÉ

relatif à la validité de l'initiative législative cantonale  
181 « Pour la création d'emplois sociaux et  
écologiques et la réduction de la durée du travail  
(initiative 1000 emplois) »

26 janvier 2022

## LE CONSEIL D'ÉTAT

### I. EN FAIT

1. Par courrier du 1<sup>er</sup> avril 2021, Davide DE FILIPPO, président de la Communauté genevoise d'action syndicale (ci-après : CGAS), a informé le Conseil d'Etat du lancement d'une initiative législative cantonale intitulée « Pour la création d'emplois sociaux et écologiques et la réduction de la durée du travail (initiative 1000 emplois) » (ci-après : IN 181), avec pour mandataire lui-même et comme remplaçant Joël VARONE, secrétaire de la CGAS.
2. L'IN 181 a pour objet des modifications à la loi en faveur du développement de l'économie et de l'emploi, du 20 janvier 2000 (LDévEco – RS/GE I 1 36), par l'ajout de trois articles 1A, 1B et 1C. Elle est libellée en ces termes :

#### **Art. 1A Création d'emplois (nouveau)**

<sup>1</sup> L'Etat crée des emplois favorisant la mise en œuvre des objectifs contenus dans l'Agenda 21 et ses déclinaisons, notamment le concept cantonal du développement durable 2030 et le plan climat cantonal.

<sup>2</sup> Ces emplois sont créés dans les collectivités publiques cantonale et municipales, les établissements subventionnés et les institutions publiques et privées, à but non lucratif, poursuivant des buts d'intérêt public.

<sup>3</sup> Ils servent notamment à améliorer la cohésion sociale, la lutte contre le changement climatique, la promotion de la santé, la prévention des maladies, les modes de consommation et de production durables.

<sup>4</sup> L'Etat veille à ce que les emplois créés ne se substituent pas à des emplois existants.

#### **Art. 1B Budget (nouveau)**

<sup>1</sup> L'Etat fixe chaque année le budget à disposition pour la création des emplois prévus à l'article 1A.

<sup>2</sup> Le montant minimal alloué à la création d'emplois est fonction du taux de chômage calculé pour le canton par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO). Il correspond au minimum à 100 millions de francs par an avec pour objectif de créer 1000 emplois supplémentaires chaque fois que le taux de chômage moyen annuel de l'année précédente est de 5%. Ce montant peut être réduit ou augmenté en proportion si le taux est inférieur ou supérieur à 5%.

#### **Art 1C Durée du travail (nouveau)**

En vue de maintenir et/ou de créer des emplois, l'Etat encourage les entreprises et les secteurs économiques publics et privés à réduire significativement la durée du travail sans réduction de salaire, de manière à atteindre en 2030 la semaine de 32 heures pour un temps complet.

3. L'exposé des motifs contient les éléments suivants :

« Face à la crise sanitaire, sociale, économique, climatique et à ses conséquences dévastatrices, l'initiative propose :

1. la création de 1000 emplois par an dans les domaines sanitaires, sociaux, du « care » et de la transition écologique, dans les collectivités publiques cantonale et municipales et institutions à but non lucratif poursuivant des buts d'intérêt public, tant que le chômage reste élevé;
2. l'encouragement à la réduction de la durée du travail sans réduction de salaire de 41 à 32 heures hebdomadaire d'ici à 2030.

#### **Contre le chômage : 1000 emplois par an !**

A Genève, environ 30 000 personnes sont à la recherche d'un emploi ou dans une situation de sous-emploi. Avec la crise du Covid, de nombreux secteurs sont frappés par les licenciements et les menaces de faillite. Le nombre de personnes sans-emploi recensées, notamment chez les femmes et les jeunes, augmente rapidement : plus 50% en une année !

Les statistiques officielles annoncent un taux de chômage en février de 2021 de 5,7% soit 19 798 demandeurs/euses d'emploi. Mais de nombreuses personnes demandeuses d'emploi ne sont pas comptabilisées dans les statistiques officielles : travailleurs/euses soumis à des contrats atypiques qui ont perdu leur emploi avec la crise (temporaires, auxiliaires, jobs d'étudiants, extras, travail sur appel à zéro heure), mais aussi du chômage exporté en France voisine. Il faut aussi y ajouter le sous-emploi, soit les salarié-es à temps partiel, bien souvent des femmes, souhaitant travailler à un taux plus élevé mais n'y parvenant pas.

L'initiative prévoit que la création d'emploi est d'au moins 1000 emplois par an lorsque le taux de chômage est supérieur à 5%, et réduit en proportion lorsque ce taux est inférieur.

#### **Contre la précarisation de l'emploi**

Afin de contourner les droits existants et les assurances sociales, les entreprises ont misé sur la précarisation de l'emploi : morcellement et ubérisation du travail, intérim et courtes durées, travail sur appel, jobs d'appoint, faux-stages, bas salaires, heures non comptabilisées. Revenus fluctuants et insécurité de l'emploi en sont les piliers.

Les emplois sociaux et écologiques créés par l'initiative sont des emplois « normaux », à durée indéterminée, stables, aux conditions habituelles prévues par les collectivités publiques et les institutions à but non lucratif. Il ne s'agit ni de stages ni d'emplois de réinsertion ou de transition à courte durée.

### **Pour le climat et le développement durable**

La gravité de la crise climatique nécessite une accélération de la transition vers une société durable, et des modes de production et de consommation plus respectueux du climat.

L'initiative propose de « booster » les lois cantonales sur le développement durable/Agenda 21 et sur le développement de l'économie et de l'emploi par la création de milliers d'emplois, dans la conception, la production, la maintenance, la surveillance, le conseil ou encore l'expertise, et à tous les niveaux de qualification. Ces emplois, dans des domaines aussi divers que l'énergie, les transports, la planification territoriale, la gestion des déchets, la formation ou l'approvisionnement alimentaire permettront notamment de favoriser la mise en œuvre des plans zéro carbone qui sont peu à peu adoptés par les autorités.

### **Pour une transition sans casse sociale**

Alors que la transition climatique exige la réduction des industries et services polluants, la crise du Covid a réduit de manière abrupte l'activité de l'aéroport et du tourisme d'affaires. Ce n'est pas aux travailleuses et aux travailleurs des secteurs voués à réduire leurs activités ou à disparaître de payer ce tournant. Personne ne doit rester sans emploi à cause de changements nécessaires à l'ensemble de la population.

Sans attendre les faillites et les licenciements collectifs qui menacent le personnel de l'aéroport, des hôtels ou de l'industrie, l'initiative impose à l'Etat de créer rapidement les emplois stables, durables et rémunérés correctement pour assurer les prestations à la population, dans une perspective de développement durable.

En créant des débouchés professionnels vers de nouveaux secteurs d'activités, l'initiative favorise les reconversions professionnelles pour les personnes dont l'emploi est menacé, et permettra d'octroyer à l'Etat les moyens nécessaires en personnel pour permettre ces reconversions.

### **Pour des services publics au service de la population**

Alors qu'au cours des 25 dernières années la population genevoise a augmenté de 400 à plus de 500 000 personnes, elle a aussi vieilli et s'est précarisée. Les services publics et parapublics n'ont pas suivi et accusent du retard. Des crèches aux EMS, de l'hôpital à l'aide à domicile, de l'enseignement aux secteurs sociaux, de la prévention des canicules aux transports publics, des milliers d'emplois sont à créer. C'est le rôle de l'Etat de donner les impulsions volontaristes pour le bien commun.

### **Pour la santé de la population**

La crise sanitaire a montré les fragilités d'un système de santé qui a subi des cures d'austérité durant 30 ans. Il n'a pas été à la hauteur de l'ampleur de la crise, car il a fallu trier les malades, reporter et renoncer à des soins, dans une des régions les plus riches du monde. La surmortalité a frappé durement les personnes âgées et vulnérables de tout âge et le personnel subit des conditions de travail très dégradées. Les virologues mettent en garde : le Covid-19 n'est pas un cas isolé, mais la première crise mondiale d'une liste qui risque d'être longue si les causes profondes des zoonoses ne sont pas combattues.

L'initiative propose de créer des emplois dans les services de santé de manière à pouvoir répondre de manière qualitative aux besoins courants de la population et en suffisance lors de pics tels que les pandémies et les catastrophes.

### **Pour le « care » et l'emploi des femmes**

La crise sanitaire frappe durement les femmes, en accentuant les discriminations qu'elles subissent sur le marché du travail et dans la répartition inégalitaire du travail domestique. Les femmes subissent un report de charge supplémentaire dû à l'insuffisance des services de prise en charge collective des personnes âgées ou handicapées et des enfants. Parce qu'elles occupent souvent des emplois précarisés, les femmes de moins de 40 ans sont actuellement les plus touchées par la perte d'emplois.

Créer des emplois sociaux, sanitaires et dans le « care » permet de valoriser et remplacer par un emploi reconnu le travail gratuit que les femmes assument massivement auprès de leurs proches. Créer de l'emploi public dans le « care » c'est aussi valoriser le travail du personnel de l'économie domestique.

### **Pour partager l'emploi et vivre mieux : 32 heures hebdomadaires au lieu de 41**

L'initiative préconise d'encourager la réduction de la durée du travail pour créer des emplois et vivre mieux. Après avoir reculé dans les années 50 puis 70, la durée du travail stagne depuis les années 90 autour de 42 heures hebdomadaires en Suisse et 41 à Genève. Elle reste une des plus élevées d'Europe, alors que l'Allemagne est à 34,5 heures et la France à 36,1. Réduire la durée hebdomadaire du travail, passer à la semaine de 4 jours, sans réduction de salaire - afin de répartir les gains de productivité - permet d'agir sur plusieurs plans : réduire le chômage actuel, pallier les pertes d'emploi à venir, partager l'emploi. Cela permet aussi de corriger des déséquilibres : 60% des femmes travaillent à temps partiel, souvent sur des emplois peu rémunérés et mal protégés dans les services ».

4. Le 12 avril 2021, le service des votations et élections (ci-après : SVE) a validé la formule de récolte de signatures, et ce conformément à l'article 87 de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982 (LEDP – RS/GE A 5 05).
5. Le même jour, le lancement et le texte de l'IN 181 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 12 août 2021.
6. Les 24 juin, 16 juillet et 12 août 2021, le comité d'initiative a déposé les listes de signatures auprès du SVE.
7. Par arrêté du 29 septembre 2021, publié le 1<sup>er</sup> octobre 2021 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.
8. 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 1<sup>er</sup> février 2022.
9. Par courrier recommandé du 8 novembre 2021, la Chancelière d'Etat a informé le comité d'initiative que le Conseil d'Etat l'invitait, avant de statuer sur la validité de l'IN 181, à lui faire part de ses déterminations dans un délai fixé au 30 novembre 2021 ; il était, en particulier, demandé au comité d'initiative :
  - Comment, de l'avis du comité :
    - doit être compris le terme d'« Etat », aux articles 1A, alinéas 1 et 4, 1B, alinéa 1 et 1C de l'initiative. Et, en prolongation de cette première question, la fixation du budget prévue à l'article 1B, alinéa 1 de l'initiative concernerait alors tant le budget cantonal que celui des différentes communes, le tout devant permettre d'atteindre au total le montant prévu à l'article 1B, alinéa 2 de l'initiative ?

- s'effectue le calcul du montant selon l'article 1B, alinéa 2, dernière phrase de l'initiative ?
  - s'articulent les articles 1A, alinéa 4 et 1B de l'initiative sous l'angle de la durée de la création des emplois supplémentaires et de la qualification de substitution ou non ? Est-ce que les 1000 emplois qui seraient créés pour l'année N et conservés au-delà seraient considérés comme entrant à nouveau dans le calcul des 1000 emplois à créer l'année N+1 ou est-ce que ceux créés l'année N seraient considérés des emplois existants selon l'article 1A, alinéa 4 de l'initiative pour le calcul en N+1 ? En d'autres termes, à supposer que le taux de chômage moyen annuel reste à 5% pendant 10 ans, y aurait-il au total toujours 1000 nouveaux emplois ou 10'000 par rapport à la première année de référence ?
  - Au regard du principe de l'unité de la matière, comment s'articulent, selon le comité, les articles 1A et 1B, d'une part, avec l'article 1C de l'initiative, d'autre part.
  - A l'aune du principe d'exécutabilité, selon le comité, comment l'Etat pourrait créer des emplois au sein d'institutions privées, conformément aux articles 1A, alinéas 1 et 2 de l'initiative ?
10. Par courriel du 18 novembre 2021, le comité d'initiative, par le biais de Joël VARONE, a demandé une prolongation de délai d'une dizaine de jours. Le délai a été prolongé au 10 décembre 2021.
11. Par courrier du 10 décembre 2021, anticipé par courriel, Davide DE FILIPPO a fait parvenir ses déterminations à la Chancelière d'Etat. En substance, le comité a indiqué les points suivants :
- La notion d'Etat doit être comprise comme le canton, selon le reste de la loi. L'article 1B, alinéa 2 de l'initiative concerne, dès lors, le budget cantonal.
  - L'article 1B, alinéa 2, dernière phrase de l'initiative est formulé de manière potestative. S'il est fait usage de la faculté laissée, il pourrait être procédé à une proratisation, le règlement d'application du Conseil d'Etat (art. 16 LDévEco) pouvant préciser le mode de calcul.
  - Les articles 1A, alinéa 4 et 1B poursuivent un objectif de création d'emplois stables et d'utilité publique. Une fois créés, ces emplois doivent être considérés comme intégrés au fonctionnement normal de l'administration et considérés comme existants. Les emplois créés ne doivent pas être supprimés suite à un éventuel recul du taux de chômage.
  - L'initiative permettrait de concrétiser certaines politiques publiques inscrites dans l'Agenda 21, de sorte qu'elle remplit pleinement le principe de proportionnalité.
  - Pour les initiant-es, la gravité de la crise climatique nécessite une accélération de la transition vers une société durable, et des modes de production et de consommation plus respectueux du climat. L'initiative propose de « booster » les lois cantonales sur le développement durable/Agenda 21 par la création d'emplois dans des domaines aussi divers que l'énergie, les transports, la planification territoriale, la gestion des déchets, la formation ou l'approvisionnement alimentaire permettant notamment de favoriser la mise en œuvre des plans zéro carbone. Alors que la transition climatique exige la réduction des industries et services polluants, l'initiative impose à l'Etat de créer rapidement les emplois stables, durables et rémunérés correctement pour assurer les prestations à la population, dans une perspective de développement durable.

- L'initiative respecte le principe de l'unité de la matière : il existe un rapport de connexité étroit entre la réduction du temps de travail et la création d'emplois. La réduction du temps de travail constitue un moyen d'atteindre l'objectif de création d'emplois visé par l'initiative. Le principe « *in dubio pro populo* » devrait, le cas échéant, faire pencher la balance en ce sens. Et la réduction du temps de travail ne serait pas à imposer mais à encourager.
  - Enfin, sous l'angle du principe d'exécutabilité, l'Etat ne pourrait certes pas imposer au secteur privé la création d'emplois mais pourra favoriser leur création en lien avec les objectifs visés par l'article 1A, alinéa 1 de l'initiative. S'agissant des institutions privées à but non lucratif et poursuivant des buts d'intérêt public, il pourra agir par le biais de contrats de prestations ou d'autres instruments incitatifs appropriés. Le budget prévu par l'article 1B, alinéa 1 de l'initiative pourra être mis à contribution dans ce cadre, le Conseil d'Etat devant adopter les éventuelles dispositions d'exécution nécessaires (art. 16 LDévEco).
12. 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

13. Aux termes de l'article 60, alinéa 1 de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 (Cst-GE – RS/GE A 2 00), le Conseil d'Etat examine la validité des initiatives populaires cantonales.

### B. Délais de traitement de l'IN 181

14. 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 4 mois au plus pour statuer sur la validité de l'initiative. Ce même délai est repris à l'article 92A, alinéa 1 de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982 (LEDP – RS/GE A 5 05).
15. Le délai de 4 mois pour statuer sur la validité de l'initiative arrive à échéance le 1<sup>er</sup> février 2022, étant donné que l'arrêté du 29 septembre 2021 du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative a été publié dans la FAO le 1<sup>er</sup> octobre 2021.

### C. Forme de l'IN 181

16. L'article 57, alinéa 1 Cst-GE permet de soumettre au Grand Conseil une proposition législative dans toutes les matières de la compétence de ses membres.
17. 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.
18. La constitution genevoise du 14 octobre 2012 ne soumet ainsi plus la validité d'une initiative législative à l'unité de forme (cf. T. TANQUEREL, Rapport sectoriel 202 « Instruments de démocratie directe » de la commission 2 « Les droits politiques (y compris révision de la constitution) », du 30 avril 2010, p. 40).

19. Une initiative mixte, partiellement formulée et partiellement non formulée, sera entièrement traitée comme une initiative non formulée et ce quel que soit son degré de formulation ou de détail. En d'autres termes, une initiative non formulée détaillée sera admise comme non formulée (cf. T. TANQUEREL, op. cit., p. 42).
20. En l'espèce, l'IN 181 a pour objet des modifications à la LDéVéco, par l'ajout de trois articles 1A, 1B et 1C. Ces modifications sont entièrement rédigées, de telle sorte qu'elles seront directement intégrées dans la loi si l'IN 181 devait être acceptée par le Grand Conseil ou le corps électoral.
21. Il s'agit, dès lors, d'une initiative entièrement formulée au sens de l'article 57, alinéa 2 Cst-GE.

#### **D. Conditions de validité d'une initiative**

22. 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).
23. 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 de la constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999 (Cst. – RS 101) et plus particulièrement de l'exigence d'une formulation claire de la question soumise au vote. Les électrices et 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 (ATF 133 I 110, consid. 8 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_659/2012, du 24 septembre 2013, consid. 5.1 ; arrêt 1C\_146/2020, du 7 août 2020, consid. 4.2 ; ACST/8/2020 du 6 février 2020, consid. 6c).
24. Enfin, la dernière condition de validité est que les initiatives doivent être exécutoires (Arrêt du Tribunal fédéral 1P.454/2006, du 22 mai 2007, consid. 3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_146/2020, du 7 août 2020, consid. 3.1 ; ACST/23/2017 du 11 décembre 2017, consid. 5.b et ACST/8/2020 du 6 février 2020).
25. Ces conditions de validité seront discutées séparément ci-dessous dans l'ordre suivant : (E.) unité de genre, (F.) unité de la matière, (G.) conformité au droit, (H.) principe de clarté et (I.) exécutabilité.

#### **E. Unité du genre**

26. Aux termes de l'article 60, alinéa 2 Cst-GE, l'initiative qui ne respecte pas l'unité du genre est déclarée nulle.
27. 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 1<sup>er</sup> 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 références citées ; S. GRODECKI, L'initiative populaire cantonale et municipale à Genève, 2008, § 995).

28. En l'espèce, l'IN 181 porte sur la modification de la loi LDévEco. Il s'agit ainsi de modifications d'une même loi au sens formel, sans qu'il n'y ait également de propositions de modification constitutionnelle. Les normes proposées appartiennent donc toutes au même rang.
29. Par conséquent, l'IN 181 respecte le principe de l'unité du genre.

#### F. Unité de la matière

30. L'article 60, alinéa 3, phrase 1 Cst-GE prévoit que 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.
31. A défaut, ou si le non-respect de l'unité de la matière est d'emblée manifeste, l'initiative est déclarée nulle (art. 60, al. 3, phr. 2 Cst-GE).
32. L'exigence de l'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.). 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 globale, alors qu'il pourrait n'être d'accord qu'avec une partie des propositions soumises. 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 vote (ATF 137 I 200, consid. 2.2 et les références citées).
33. Selon le Tribunal fédéral, 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 (ATF 123 I 63, consid. 4b). 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 (ATF 130 I 185, consid. 3.1 ; ATF 123 I 63, consid. 4b ; 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).
34. 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 références citées).
35. Exposé de manière positive, cela signifie que l'unité de la matière est respectée lorsque (GRODECKI, op. cit., § 1015) :
- une initiative poursuit un seul but ;
  - une initiative concerne une seule thématique dont tous les objets sont en étroite connexité.

36. Enfin, l'invalidation partielle d'une initiative découle du principe selon lequel une initiative doit être interprétée dans le sens le plus favorable aux initiants, selon l'adage « in dubio pro populo ». Elle apparaît également comme une concrétisation, en matière de droits populaires, du principe général de la proportionnalité (art. 36 al. 3 Cst.) qui veut que l'intervention étatique porte l'atteinte la plus restreinte possible aux droits des citoyens, et que les décisions d'invalidité soient autant que possible limitées en retenant la solution la plus favorable aux initiants. Ainsi, lorsque seule une partie de l'initiative paraît inadmissible, la partie restante peut subsister comme telle, pour autant qu'elle forme un tout cohérent, qu'elle puisse encore correspondre à la volonté des initiants et qu'elle respecte en soi le droit supérieur. L'invalidité d'une partie de l'initiative ne doit entraîner celle du tout que si le texte ne peut être amputé sans être dénaturé (Arrêt du Tribunal fédéral 1C\_306/2012, du 25 février 2013, consid. 3.2 et les références citées).
37. C'est à la lumière de ces principes que l'article 60, alinéa 3 Cst-GE doit être interprété.
38. En l'occurrence, il ressort de l'ensemble des éléments, – titre de l'initiative, modifications législatives proposées et exposé des motifs (notamment son début) – que l'initiative propose deux mesures, face à la crise sanitaire, sociale, économique, climatique et à ses conséquences :
- la création de 1000 emplois par an dans les domaines sanitaires, sociaux, du « care » et de la transition écologique, dans les collectivités publiques cantonale et municipales et institutions à but non lucratif poursuivant des buts d'intérêt public, tant que le chômage reste élevé ;
  - l'encouragement à la réduction de la durée du travail sans réduction de salaire de 41 à 32 heures hebdomadaire d'ici à 2030.
39. S'agissant de la première mesure, bien que devant permettre d'atteindre plusieurs facettes des objectifs des initiants, elle vise un seul but général : la création d'emplois stables et durables permettant de favoriser la mise en œuvre des objectifs contenus dans l'Agenda 21 et ses déclinaisons, conformément à l'article 1A, alinéa 1 de l'initiative.
40. Quant à la seconde mesure, l'encouragement à la réduction du temps de travail vise, d'une part, à favoriser la création de nouveaux emplois grâce au temps de travail libéré et, d'autre part, à améliorer la vie des travailleurs. Cette réduction du temps de travail n'est pas contraignante mais seulement encouragée ; elle n'affecte pas les droits et obligations des entreprises et secteurs économiques. Par ailleurs, si cette mesure n'est pas indiquée comme étant limitée aux emplois liés aux objectifs contenus dans l'Agenda 21 et ses déclinaisons, le but principal demeure toutefois celui de libérer du temps de travail pour le maintien ou la création d'emplois, comme l'indique le début de l'article 1C de l'initiative.
41. A vu de ce qui précède, il convient d'admettre que les différents éléments de l'initiative sont dans un rapport de connexité objectivement justifié et tendent à la réalisation du seul but principal poursuivi par l'IN 181, qui est la création d'emplois.
42. L'IN 181 est, dès lors, conforme au principe de l'unité de la matière.

## **G. Conformité au droit**

43. 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. Matériellement, il s'agit cependant d'une invalidation (GRODECKI, op. cit., § 1181).
44. Cette disposition codifie les principes généraux en matière de droits politiques 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 cantonal, intercantonal, fédéral ou international (ATF 133 I 110, consid. 4.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_357/2009, du 8 avril 2010, consid. 2.1). En vertu du principe de la force dérogatoire 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 (ATF 134 I 125, consid. 2.1 ; ATF 133 I 286, consid. 3.1 et les arrêts cités).
45. Toujours selon la jurisprudence, la première règle d'interprétation d'une initiative 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 (Arrêt du Tribunal fédéral 1C\_659/2012, du 24 septembre 2013, consid. 4.2). Par ailleurs, 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'invalidité, conformément à l'adage *in dubio pro populo* (ATF 138 I 131, consid. 3 ; arrêts du Tribunal fédéral : 1C\_357/2009 du 8 avril 2010, consid. 2.2 ; 1P.541/2006, du 28 mars 2007, consid. 2.5 ; 1P.451/2006, du 28 février 2007, consid. 2.1 ; 1P.129/2006, du 18 octobre 2006, consid. 3.1 ; ATF 128 I 190, consid. 4 ; ATF 125 I 227, consid. 4a).
46. L'Assemblée constituante a renoncé à la formulation contenue dans l'ancienne constitution cantonale qui voulait qu'une initiative ne soit annulée que si elle était « manifestement » non conforme au droit. En effet, cette formulation pouvait, en théorie, conduire à des décisions contradictoires. Face à une initiative populaire législative, le Tribunal fédéral ne pouvait en effet annuler celle-ci ou confirmer son annulation que si elle était « manifestement » non conforme au droit. Mais ensuite, saisi d'un recours contre la loi résultant de cette initiative, par hypothèse acceptée par le peuple, le Tribunal fédéral devait vérifier sa conformité « simple » et non seulement « manifeste » au droit fédéral (Michel HOTTELIER et Thierry TANQUEREL, La constitution genevoise du 14 octobre 2012, in SJ 2014 II 341, p. 373). Le constituant a en effet entendu prévenir qu'un même texte ne soit pas invalidé au stade du contrôle de la validité de l'initiative le proposant, mais le soit ensuite, une fois celui-ci devenu loi du fait de l'adoption de l'initiative, dans le cadre d'un contrôle abstrait des normes (BOACG tome V, p. 2342 ; HOTTELIER et TANQUEREL, op. cit., p. 373 ; Thierry TANQUEREL, Note sur l'ATF 132 I 282, RDAF 2007 I 332, p. 335, où l'auteur estime douteux qu'une telle situation soit « institutionnellement acceptable » ; ACST/17/2015 du 11 décembre 2017, consid. 4).
47. Le contrôle de la conformité au droit d'une initiative rédigée de toutes pièces s'apparente à un contrôle abstrait des normes. Il ne s'agit pas de prévenir uniquement que les citoyens ne soient exposés à être appelés à voter sur un objet, qui, d'emblée, ne pourrait pas être finalement concrétisé conformément à la volonté exprimée. Une initiative populaire législative formulée se transforme en loi si elle est acceptée par le Grand Conseil ou en votation populaire (art. 61 et 63 Cst-GE ; art. 122A et 122B de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985 [LRGC – RS/GE 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 – RS/GE B 2 05]), sans que son texte puisse être modifié (sous réserve de la correction d'erreurs matérielles de pure forme ou de peu d'importance mais manifeste [art. 216A LRG]). 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 (Arrêts du Tribunal fédéral 1C\_59/2018 et 1C\_60/2018, du 25 octobre 2018, consid. 3.1 et les références citées).

48. 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 cantonal (ATF 129 I 392, consid. 2.2). Si l'on peut attribuer à l'initiative un sens qu'elle ne fait pas clairement apparaître comme inadmissible, alors l'initiative doit être déclarée valable et soumise au vote du peuple (ATF 139 I 292, consid. 5.7).
49. Par ailleurs, ni les règles d'interprétation la plus favorable aux initiants, ni l'interprétation conforme au droit supérieur n'autorisent à s'écarter à tout le moins sensiblement du texte de l'initiative, ni à faire abstraction des exigences que le principe de la légalité impose (ACST/8/2020 du 6 février 2020, consid. 5).

### **G.1. Conformité au droit international**

50. Les initiatives doivent respecter le droit international qui lie la Suisse ou le canton (art. 5, al. 4 Cst. ; GRODECKI, op. cit., § 1069).
51. En l'espèce, aucune convention internationale ne régit la matière concernée par l'IN 181.
52. Dès lors, l'IN 181 respecte le droit international.

### **G.2. Conformité au droit fédéral**

53. 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., § 1069).

#### *a) De la compétence des cantons en matière de création d'emplois et d'heures de travail*

54. Dans le cadre de la politique conjoncturelle, la Confédération prend des mesures afin d'assurer une évolution régulière de la conjoncture et, en particulier, de prévenir et combattre le chômage et le renchérissement (art. 100, al. 1 Cst.).
55. Et, conformément à l'article 110, alinéa 1 Cst., la Confédération peut légiférer sur la protection des travailleurs (let. a), sur les rapports entre employeurs et travailleurs, notamment la réglementation en commun des questions intéressant l'entreprise et le domaine professionnel (let. b), sur le service de placement (let. c) ; sur l'extension du champ d'application des conventions collectives de travail (let. d).
56. Ces dispositions constitutionnelles sont mises en application par la loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce, du 13 mars 1964 (Loi sur le travail,

LTr – RS 842), et ses ordonnances d'application, ainsi que par la loi fédérale sur le service de l'emploi et la location de services, du 6 octobre 1989 (LSE – RS 823.11), et ses ordonnances d'application.

57. L'article 9, alinéa 1 LTr prévoit la durée maximale de la semaine de travail, laquelle est supérieure à 32 heures. Elle ne prévoit pas de minimum pour un poste à 100%.
58. En l'espèce, l'IN 181 exige la création d'emplois dans certaines conditions pour lesquels l'Etat, soit le canton (voir chapitre H ci-dessous), doit fixer chaque année le budget. Par ailleurs, selon cette même initiative, l'Etat, soit le canton, encourage les entreprises et les secteurs économiques publics et privés à réduire significativement la durée du travail sans réduction de salaire, de manière à atteindre en 2030 la semaine de 32 heures pour un temps complet. Le droit public fédéral ne prévoit rien qui serait contrecarré par l'initiative ou qui empêcherait le canton de légiférer sur les éléments de cette dernière, pas plus qu'il ne contient de normes qui primeraient sur l'IN 181.
59. Par conséquent, l'IN 180 respecte le principe de la primauté du droit fédéral.

b) *De la conformité à la liberté économique*

60. La liberté économique est ancrée à l'article 27 Cst., de même que, sans qu'il en résulte une protection plus étendue, à l'article 35 Cst-GE.
61. La liberté économique protège toute activité économique privée, exercée à titre professionnel et tendant à la production d'un gain ou d'un revenu (ATF 136 I 197, consid. 4.4.1). Elle comprend notamment le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative privée et son libre exercice (art. 27, al. 2 Cst. ; art. 35, al. 2 Cst-GE). Elle a également une fonction institutionnelle, en tant qu'elle exprime, conjointement avec d'autres dispositions constitutionnelles (notamment l'art. 94 Cst.), le choix du constituant en faveur d'un système économique libéral, fondé sur la libre entreprise et la concurrence (ACST/23/2017 du 11 décembre 2017, consid. 4c et références citées), et une fonction individuelle, en tant qu'elle assure une protection contre les mesures étatiques restreignant la liberté d'exercer toute activité économique privée, exercée aux fins de production d'un gain ou d'un revenu, à titre principal ou accessoire, dépendant ou indépendant (*ibid.*).
62. Comme les autres droits fondamentaux, la liberté économique n'est pas absolue. Elle peut faire l'objet de restrictions de la part de l'État, aux conditions cumulatives de reposer sur une base légale, de poursuivre un intérêt public et de respecter le principe de la proportionnalité – à savoir être apte à atteindre le but visé, être nécessaire à cette fin dans le sens que le but visé ne peut pas être atteint par une mesure moins incisive, et respecter un rapport raisonnable entre les effets de la mesure sur la situation de la personne visée et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public –, et enfin de ne pas porter atteinte au noyau intangible de ces droits fondamentaux (art. 36 Cst. ; art. 43 Cst-GE) (ACST/23/2017 du 11 décembre 2017, consid. 4d).
63. La LDévEco a pour but de favoriser le développement de l'activité économique du canton, afin de préserver et de créer des emplois (art. 1 al. 1). A cet effet, l'Etat s'efforce de mettre en place des conditions-cadres attractives, notamment en matière d'infrastructures, propices à la diversification et à la densification du tissu économique du canton (art. 1 al. 2). L'Etat peut, dans les limites de la loi, encourager par diverses aides la réalisation de projets d'entreprises privées générateurs de richesses économiques, sociales et environnementales qui ont un effet bénéfique sur l'emploi; il favorise particulièrement dans ce cadre les efforts de reconversion, de diversification et d'innovation en matière économique, technologique, sociale ou environnementale (art. 1 al. 3). L'Etat mène une politique active de promotion économique, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du canton (art. 1 al. 4). Il veille, par des moyens appropriés distincts à

soutenir le développement et l'implantation d'organisations internationales, publiques et privées, dans le canton (art. 1 al. 5). L'Etat encourage le dialogue entre partenaires sociaux (art. 1 al. 6).

64. En l'espèce, l'IN 181 complète la LDévEco en imposant à l'Etat, soit au canton (voir chapitre H ci-dessous), de prendre des mesures supplémentaires pour la création de nouveaux emplois mais elle n'impose rien aux privés et aux autres collectivités publiques : comme le relève le comité d'initiative, conformément à l'article 1B notamment, c'est au canton qu'il appartient de fixer un budget et, pour le surplus, le canton doit veiller et encourager mais n'impose pas (cf. art. 1A et 1C de l'IN 181).
65. Partant, l'IN 180 respecte la liberté économique et est, dès lors, conforme à l'article 27 Cst.

### **G.3. Conformité au droit intercantonal**

66. Les conventions intercantionales doivent également être respectées par les initiatives, aussi longtemps qu'elles n'ont pas été dénoncées (GRODECKI, op. cit., § 1069).
67. En l'espèce, aucune convention intercantonale n'existe dans le domaine concerné par l'IN 181.
68. Dès lors, l'IN 181 respecte le droit intercantonal.

### **G.4. Conformité au droit cantonal**

69. S'agissant d'une initiative de rang législatif, l'IN 180 doit être conforme à la constitution cantonale (GRODECKI, op. cit., § 1069).
70. Dans le titre VI Tâches et finances publiques, chapitre III Cst-GE, différentes sections posent les principes en matière d'environnement, de santé, d'économie et de cohésion sociale.
71. Par ailleurs, l'article 10 Cst-GE déclare que l'activité publique s'inscrit dans le cadre d'un développement équilibré et durable, l'article 35 Cst-GE susmentionné prévoit la garantie de la liberté économique et l'article 108 Cst-GE pose le principe d'un budget déposé chaque année par le Conseil d'Etat.
72. En l'espèce, il apparaît que l'IN 181 ne contient pas de dispositions qui iraient à l'encontre des dispositions constitutionnelles cantonales.
73. L'IN 181 est donc en conformité avec le droit cantonal supérieur.

### **H. Principe de clarté**

74. 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.. Ce principe est défini comme suit par le Tribunal fédéral : l'électeur doit pouvoir inférer quelles seront les conséquences pratiques de son vote, ce qui n'est pas possible si le texte d'une initiative est équivoque ou imprécis (ATF 133 I 110, consid. 8 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_659/2012, du 24 septembre 2013, consid. 5.1). Le principe de clarté exige ainsi une formulation adéquate des questions soumises au vote (ACST/8/2020 du 6 février 2020, consid. 4c).
75. 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, 2008, pp. 115-116).

76. Le texte d'une initiative doit en effet être suffisamment précis. L'objet de l'initiative doit être suffisamment clair pour qu'un vote populaire puisse intervenir sans que les électeurs ne soient exposés au risque d'une erreur sur des points importants (ATF 139 I 292, consid. 5.8 traduit et résumé in JdT 2014 I 237).
77. Cette exigence résulte également du principe de la légalité, qui est posé de façon générale pour toute l'activité de l'État régi par le droit (art. 5, al. 1 Cst. ; art. 9, al. 2 Cst-GE), mais aussi pour les restrictions aux droits fondamentaux (art. 36, al. 1, phr. 1 Cst.). L'exigence d'une base légale ne concerne en effet pas que le rang de la norme – à savoir celui d'une loi formelle en cas de restrictions graves (art. 36, al. 1, phr. 2 Cst.) –, mais s'étend à son contenu, qui doit être suffisamment clair et précis. Il faut que la base légale ait une densité normative suffisante pour que son application soit prévisible, compte tenu de la teneur du texte considéré, du domaine qu'il couvre ainsi que du nombre et de la qualité de ses destinataires, aussi pour que l'égalité de traitement soit garantie, pour qu'aucune place ne soit laissée à l'arbitraire, et pour que les citoyens puissent, en cas de scrutin populaire, se représenter les conséquences réelles du texte soumis à leur suffrage (ACST/23/2017 du 11 décembre 2017, consid. 5b et références citées).
78. Ainsi, selon la jurisprudence en matière de droits politiques (Alexandre FLUECKIGER/Stéphane GRODECKI, La clarté : un nouveau principe constitutionnel, in Revue de droit suisse, 2017, vol. 136, Halbbd. I, p. 56, et les références citées) :
- les questions soumises au vote doivent être claires : celles-ci ne doivent pas induire en erreur, ni être rédigées dans des termes propres à influencer sur la décision de la citoyenne ou du citoyen ; chaque électrice et 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] ; SJ 1989 90 consid. 2) ;
  - le texte lui-même doit être clair.
79. Le Tribunal fédéral a jugé que la volonté des initiants n'était pas décisive pour l'examen de la validité d'une initiative. Il convient de se fonder sur la lettre de l'initiative, le texte explicatif pouvant néanmoins être pris en compte. Le souhait des initiants lorsqu'ils ont déposé leur texte n'est ainsi pas déterminant et la portée de l'initiative doit être examinée objectivement (S. GRODECKI, op. cit., § 989 et références citées).
80. Pour reprendre les termes de la chambre constitutionnelle de la Cour de Justice dans son arrêt relatif à la Banque Cantonale Genevoise, « l'interprétation d'initiatives fait certes aussi appel aux règles dites de l'interprétation la plus favorable aux initiants, qu'exprime l'adage *in dubio pro populo* et de l'interprétation conforme au droit supérieur, mais ni l'une ni l'autre de ces règles n'autorisent à s'écarter à tout le moins sensiblement du texte d'une initiative, ni à faire abstraction des exigences que le principe de la légalité impose. La marge d'interprétation en la matière est plus limitée pour des initiatives rédigées de toutes pièces. » (ACST/8/2020 du 6 février 2020, consid. 5).
81. En l'espèce, l'IN 181, intitulée « Pour la création d'emplois sociaux et écologiques et la réduction de la durée du travail (initiative 1000 emplois) » est une initiative législative formulée, qui demande à l'Etat de prendre certaines mesures pour créer des emplois favorisant certains domaines, de fixer un budget dans ce cadre et d'encourager la réduction du temps de travail.

82. Le titre de l'initiative mentionne des « emplois sociaux et écologiques », ce qui est ensuite repris et explicité à l'article 1A, alinéas 1 et 3 de l'initiative.
83. S'agissant des dispositions en elles-mêmes, selon les explications du comité d'initiative, la notion d'« Etat » couvre celle de canton, comme pour le reste de la LDéveco.
84. S'il est vrai que les premières dispositions de la LDéveco pourraient laisser subsister un doute en utilisant également simplement le terme « Etat », l'article 4 LDéveco mentionne expressément le Conseil d'Etat comme responsable de l'application et de la coordination des mesures instituées par la LDéveco.
85. Par conséquent, le terme Etat utilisé dans l'IN 181 est clair et correspond à la lecture du comité d'initiative. Par ailleurs, l'électeur moyen comprend qu'il appartient uniquement au canton d'agir selon les termes de l'initiative et de fixer dans son budget un montant qui sera alloué à la création des nouveaux emplois requis. Les éventuels emplois créés dans les collectivités publiques municipales, les établissements subventionnés et les institutions publiques et privées, à but non lucratif, poursuivant des buts d'intérêt public sont certes pris en compte dans le calcul de l'article 1B de l'initiative mais le canton ne pourra les imposer qu'indirectement, le cas échéant, par le biais de contrats de prestations ou d'autres instruments incitatifs appropriés.
86. S'agissant de l'article 1A, alinéa 4 de l'initiative, il indique que l'Etat veille à ce que les emplois créés ne se substituent pas à des emplois existants. L'on pourrait s'interroger, en relation avec l'article 1B – lequel prévoit l'allocation d'un budget chaque année pour la création de nouveaux emplois – quelle devrait être la durée des emplois créés et à partir de quand il s'agirait ou non d'une substitution.
87. Selon les explications du comité d'initiative, une fois créés, ces emplois devraient être considérés comme intégrés au fonctionnement normal de l'administration et considérés comme existants. Les emplois créés ne devraient pas être supprimés suite à un éventuel recul du taux de chômage. Cette interprétation correspond bien au sens littéral à donner à l'article 1A, alinéa 4 de l'IN 181.
88. Reste une absence de précision sur le budget à prévoir l'année suivante pour maintenir les nouveaux postes déjà créés. Toutefois, il est suffisamment aisé de comprendre que ces derniers devront, le cas échéant, faire l'objet d'un montant supplémentaire au budget du canton. Une autre interprétation limiterait fortement la portée de l'initiative. Le citoyen moyen peut donc aisément comprendre le sens de ces dispositions.
89. Pour ce qui est du mode de calcul du montant selon l'article 1B, alinéa 2, dernière phrase de l'initiative, pourrait se poser la question de savoir comment il convient de comprendre la faculté laissée à l'Etat : s'agirait-il pour l'Etat de choisir si faire usage ou non de la faculté d'augmenter ou de réduire, puis d'être tenu d'effectuer une règle de trois avec les données de la phrase précédente (1000 emplois supplémentaires quand le taux de chômage moyen annuel de l'année précédente est de 5%) ou l'Etat aurait-il encore une marge pour décider d'une autre proportion ?
90. Conformément aux explications du comité d'initiative, s'il est fait usage de la faculté laissée, il pourrait être procédé à une proratisation, le règlement d'application du Conseil d'Etat (art. 16 LDéveco) pouvant préciser le mode de calcul.
91. Cette explication montre bien qu'il y aurait effectivement certains détails à préciser. Cela étant, les éléments principaux du calcul demeurent connus, de sorte que les électeurs peuvent facilement identifier les limites dans lesquelles se situe la marge de manœuvre.
92. Enfin, l'article 1C de l'initiative pose une première partie de phrase avec des mesures d'encouragement, puis une seconde avec un objectif semblant à première vue impératif. Cela étant, dans la mesure où l'Etat n'a pas le pouvoir d'imposer une réduction de la durée de travail sans réduction de salaire au sein du secteur privé, la seconde partie de la phrase sera comprise comme un objectif idéal.

93. Pour le surplus, l'IN 181 n'appelle pas de commentaires particuliers sous l'angle de sa clarté.
94. Au vu de ce qui précède, l'IN 181 respecte le principe de clarté.

### **I. Exécutabilité**

95. Selon la jurisprudence, une initiative populaire doit être invalidée si son objet est impossible. Il ne se justifie pas, en effet, de demander au peuple de se prononcer sur un sujet qui n'est pas susceptible d'être exécuté. L'invalidation ne s'impose 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'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 (arrêt du Tribunal fédéral 1P.52/2007, du 4 septembre 2007, consid. 3.1, et les références citées).
96. Dans son arrêt concernant la validité de l'IN 171, le Tribunal fédéral, après avoir examiné les conséquences concrètes de l'initiative, a retenu que comme le but de l'initiative ne pouvait pas être atteint, celle-ci était matériellement inexécutable (Arrêt du Tribunal fédéral 1C\_146/2020, du 7 août 2020, consid. 3.4).
97. En l'espèce, au vu des éléments analysés au chapitre H ci-dessus, l'on n'identifie pas d'obstacle absolument insurmontable à la réalisation de l'initiative, si bien que celle-ci doit être considérée comme exécutable au sens de la jurisprudence du Tribunal fédéral.
98. En effet, les éléments qui auraient pu de prime abord susciter des doutes étaient la faculté ou non pour l'Etat d'imposer de manière effective en-dehors de l'administration cantonale la création de postes, leur stabilité ainsi que la réduction de la durée hebdomadaire de travail sans réduction de salaire. En effet, avec une telle lecture, l'on se serait alors heurté à une impossibilité juridique. Mais les développements au chapitre H ci-dessus montrent bien que l'IN 181 et notamment ses articles 1A, alinéa 2 et 1C ne doivent être compris que comme une obligation faite au canton d'inciter et encourager les autres acteurs mentionnés.
99. Partant, l'IN 181 respecte l'exigence d'exécutabilité.

### **III. CONCLUSION**

100. Toutes les conditions de validité étant réalisées, l'IN 181 sera donc déclarée valide.
101. 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,

- 17 -

**ARRÊTE :**

L'initiative populaire cantonale 181 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 1956, 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.



Certifié conforme,

La chancelière d'Etat :