



## **Initiative populaire cantonale** **« Pour la gratuité des crèches »**

Le comité d'initiative a lancé l'initiative constitutionnelle cantonale formulée et intitulée « Pour la gratuité des crèches », 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>15 août 2025</b>     |
| 2. Arrêté du Conseil d'Etat au sujet de la validité de l'initiative, <b>au plus tard le</b> .....  | <b>15 décembre 2025</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>15 décembre 2025</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>15 août 2026</b>     |
| 5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, <b>au plus tard le</b> .....                                    | <b>15 août 2027</b>     |

# **Initiative populaire cantonale**

## **« Pour la gratuité des crèches »**

Les citoyennes et citoyens soussignés, électrices et électeurs dans le canton de Genève, conformément aux articles 56 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 constitutionnelle :

### **Art. 200    Accueil préscolaire (nouvelle teneur)**

L'offre de places d'accueil pour les enfants en âge préscolaire est gratuite et doit répondre aux besoins.

### **Art. 202, al. 2    Financement (nouvelle teneur)**

<sup>2</sup> Le canton et les communes ou groupements de communes en financent l'exploitation après déduction d'éventuelles autres recettes.

## ***EXPOSÉ DES MOTIFS***

Il manque au moins 4000 places de crèche dans le canton et leur prix reste prohibitif, malgré les subventions. Notre initiative vise une offre gratuite répondant pleinement aux besoins, comme le fait l'école obligatoire. Parce que les parents sont aujourd'hui contraints de travailler tous deux pour subvenir aux besoins d'une famille. Et quand les parents peuvent réduire leur temps de travail, ce sont le plus souvent les mères qui doivent sacrifier une part de leur salaire et de leur retraite.

Notre initiative va dans le sens d'un véritable service public de la petite enfance qui garantisse une offre de places de crèche, qui soit gratuite comme l'école primaire. Cela se justifie pleinement car un accueil préscolaire de qualité est essentiel pour réduire les inégalités à l'entrée de l'école et permettre à tous les élèves d'en profiter au mieux. En outre, les crèches permettent aussi aux employeurs·euses d'embaucher de jeunes parents. C'est pourquoi la loi genevoise prévoit déjà une contribution patronale à leur financement. Celle-ci n'est nullement remise en cause.

5102-2025

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

## ARRÊTÉ

relatif à la validité de  
l'initiative populaire cantonale 202  
« Pour la gratuité des crèches »

10 décembre 2025

## LE CONSEIL D'ÉTAT

### I. EN FAIT

1. Par courrier du 6 février 2025, anticipé par messagerie électronique, Pablo CRUCHON a informé le Conseil d'Etat du lancement d'une initiative constitutionnelle cantonale intitulée « Pour la gratuité des crèches » (ci-après également : IN 202). Pablo CRUCHON était désigné comme mandataire et Pierre VANEK comme remplaçant.

2. L'IN 202 porte sur une modification de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 1972 (Cst-GE – RS/GE A 2 00). Le nouveau texte constitutionnel proposé est libellé comme suit :

« Art. 200 Accueil préscolaire (nouvelle teneur)

*L'offre de places d'accueil pour les enfants en âge préscolaire est gratuite et doit répondre aux besoins.*

Art. 202 al. 2 Financement (nouvelle teneur)

*<sup>2</sup> Le canton et les communes ou groupements de communes en financent l'exploitation après déduction d'éventuelles autres recettes.*

3. L'exposé des motifs est libellé comme suit :

*« Il manque au moins 4000 places de crèche dans le canton et leur prix reste prohibitif, malgré les subventions. Notre initiative vise une offre gratuite répondant pleinement aux*



*besoins, comme le fait l'école obligatoire. Parce que les parents sont aujourd'hui contraints de travailler tous deux pour subvenir aux besoins d'une famille. Et quand les parents peuvent réduire leur temps de travail, ce sont le plus souvent les mères qui doivent sacrifier une part de leur salaire et de leur retraite. Notre initiative va dans le sens d'un véritable service public de la petite enfance qui garantisse une offre de places de crèche, qui soit gratuite comme l'école primaire. Cela se justifie pleinement car un accueil préscolaire de qualité est essentiel pour réduire les inégalités à l'entrée de l'école et permettre à tous les élèves d'en profiter au mieux. En outre, les crèches permettent aussi aux employeurs-euses d'embaucher de jeunes parents. C'est pourquoi la loi genevoise prévoit déjà une contribution patronale à leur financement. Celle-ci n'est nullement remise en cause. »*

4. Le 11 février 2025, 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 202 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 2025.
6. Les 1<sup>er</sup> avril, 21 mai et 11 juin 2025, le comité d'initiative a déposé les listes de signatures auprès du SVE.
7. Par arrêté du 13 août 2025, publié le 15 août 2025 dans la FAO, le Conseil d'Etat a constaté que les signatures avaient été déposées dans le délai et en nombre suffisant, de sorte que l'initiative avait abouti. 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 15 décembre 2025.
8. Par courrier recommandé du 9 septembre 2025, anticipé par messagerie électronique, 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 202, à lui faire part de ses déterminations quant à la validité de l'initiative, dans un délai fixé au 3 octobre 2025.
9. Dans le délai restitué au 13 octobre 2025, le comité d'initiative a fait parvenir ses déterminations à la Chancelière d'Etat, concluant à la validité incontestable de l'IN 202. En substance, l'initiative répondait à l'ensemble des conditions de validité. S'agissant en particulier de la conformité au droit supérieur, la législation fédérale ne s'opposait pas à ce qu'un canton ou des communes mettent à disposition des crèches gratuites pour répondre aux besoins de leurs habitantes et habitants. S'agissant de l'exigence de clarté, le comité d'initiative indique que l'initiative est simple et claire. Elle veut introduire – comme son nom l'indique – la gratuité des crèches en maintenant l'exigence d'une offre adaptée et qui réponde aux besoins et en supprimant donc la contribution financière des parents. S'il pouvait y avoir un élément de doute quelconque sur la portée du texte, ce qui était contesté par le comité d'initiative, ce dernier serait levé par le « Bref exposé des motifs » faisant partie intégrante de la formule de récolte des signatures, qui mentionne, notamment, que l'initiative « va dans le sens d'un véritable service public de la petite enfance qui garantisse une offre de places de crèche, qui soit gratuite comme l'école primaire, modèle simple et connu de tous. L'article 24 de la constitution genevoise explicite d'ailleurs que le droit à l'éducation est garanti, et que la formation initiale publique est gratuite – comprenant l'école primaire – est un droit pour toute personne. L'initiative tend ainsi à adapter les crèches et leur financement à ce même modèle, ce qui se justifie d'autant que le rôle éducatif et formateur des crèches est de plus en plus largement reconnu ; tout le monde peut donc très rapidement comprendre de quoi il en retourne.

10. Sur la notion d'accueil de jour, le comité d'initiative relève que :

*« cette notion n'est pas définie dans la constitution, mais on la retrouve par contre aujourd'hui dans la Loi sur l'accueil préscolaire (LAPr) en son art. 3 (Définitions) pour qualifier essentiellement (art. 3 lettres b et c) des accueils familiaux de jour ou à la journée. Dans le langage familier, l'accueil de jour est utilisé pour parler des « mamans de jour » etc. Or notre initiative vise les crèches. Ainsi quand vous demandez « à quel type d'accueil s'applique la gratuité préconisée ? » nous répondons : comme l'indique le titre même de l'initiative, que cette gratuité – comme d'ailleurs l'exigence d'une offre aux besoins – s'applique aux crèches, soit aux structures d'accueil préscolaire qui accueillent collectivement les enfants d'âge préscolaire (celles qui sont évoqués aujourd'hui dans la LAPr art. 3 lettre a chiffres 1 et 2). Ne sont donc pour nous pas visées par les dispositions de l'initiative les accueils familiaux de jour et autres solutions de garde familiales. ».*

11. Sur la formule d'une offre qui doit répondre aux besoins (IN 202) versus une offre « adaptée aux besoins » dans la formulation actuelle de l'article 200, le comité d'initiative relève qu'il ne modifie pas le terme de besoin qui est déjà présent dans le texte constitutionnel et que :

*« Dans les deux cas, il y a la notion de besoins repris par le texte de l'initiative. Si nous avons employé la formulation « répondant » plutôt qu'« adaptée » auxdits besoins, c'est simplement que cette formulation nous a semblé plus claire.*

*[...]*

*La référence à l'enseignement primaire peut servir à éclairer encore ce point. Il y a en effet des besoins qu'ont les enfants de ce canton en matière d'enseignement primaire et il faut que l'offre d'enseignement réponde à ces besoins en termes de moyens, d'écoles, d'enseignant-e-s, de matériel...càd qu'elle soit à la hauteur de ceux-ci.*

*La réponse aux besoins n'est à nos yeux pas vraiment une « notion indéterminée » [...] mais c'est en effet une notion, qui supporte des appréciations et des positions politiques différentes quant à l'adaptation et à la réponse concrète qu'il s'agira d'apporter en la matière si notre IN est acceptée par le peuple.*

*C'est bien sûr souvent le cas quand on fixe une norme constitutionnelle générale qui nécessitera une mise en œuvre législative et réglementaire qui pourra se concrétiser de manières, dans une certaine mesure, différentes et plus ou moins diverses en fonction des débats et des majorités tant au Grand Conseil qu'au sein du Conseil d'Etat. »*

12. Le comité d'initiative était ainsi heureux d'avoir inscrit dans son initiative une formule simple et claire, qui est compréhensible directement par chacun-e : l'offre de places d'accueil pour les enfants en âge préscolaire doit répondre aux besoins. Il indique :

*« Cela institue évidemment un droit à une place d'accueil en crèche, dans la mesure où l'on soutient – comme vous le faites semble-t-il – que la formulation actuelle de l'adaptation aux besoins ne créerait pas de facto déjà un tel droit. Une adaptation effective, pleine et entière du nombre des places aux besoins est en effet naturellement constitutive d'une offre donnant droit à une ou plusieurs places en crèche aux familles en ayant besoin, répondant donc ... auxdits besoins. ».*

13. 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 de l'IN 202**

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 4 mois au plus pour statuer sur la validité de l'initiative. Ce même délai est repris à l'article 92A, alinéa 1 LEDP.
3. Le délai de 4 mois pour statuer sur la validité de l'initiative arrive à échéance le 15 décembre 2025, étant donné que l'arrêté du 13 août 2025 du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative a été publié dans la FAO le 15 août 2025.

**C. Forme de l'IN 202**

4. L'article 56, alinéa 1 Cst-GE permet de soumettre au Grand Conseil une proposition de révision totale ou partielle de la constitution.
5. Aux termes de l'article 56, alinéa 2 Cst-GE, la proposition peut être rédigée de toutes pièces (initiative formulée) ou conçue en termes généraux et susceptible de formulation par une révision de la constitution (initiative non formulée). Une initiative partiellement formulée est considérée comme non formulée.
6. En l'espèce, l'IN 202 propose des modifications rédigées des articles 200 et 202, alinéa 2 Cst-GE, qui pourront s'insérer telles quelles dans la constitution cantonale.
7. Il s'agit dès lors d'une initiative constitutionnelle formulée, qui sera intégrée dans la constitution cantonale si elle devait être acceptée par le corps électoral.

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

8. 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).
9. 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 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 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C\_659/2012, consid. 5.1, 1C\_146/2020, consid. 4.2 ; ACST/8/2020, consid. 6c).
10. Enfin, la dernière condition de validité est que les initiatives doivent être exécutable (arrêts du Tribunal fédéral 1P.454/2006, consid. 3.1, 1C\_146/2020, consid. 3.1 ; ACST/23/2017, consid. 5.b ; ACST/8/2020, consid. 4a).
11. Pour déterminer le sens des normes proposées par une initiative rédigée comme en l'espèce de toutes pièces – dont il faut rappeler qu'elle se transforme en loi en cas d'acceptation par le Grand Conseil ou par le corps électoral (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 – RS/GE B 1 01) –, il convient d'appliquer pour l'essentiel les mêmes principes d'interprétation qu'en matière de contrôle abstrait des normes (ATF 147 V 35, consid. 7.1).

12. Selon la jurisprudence, la loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en dégagant 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) (ATF 141 I 78, consid. 4.2 *in* RDAF 2015 II 229).
13. Ainsi, pour examiner la validité 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 (ATF 143 I 129, consid. 2.2).
14. 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 ; ATF 139 I 292, consid. 7.2.1 et 7.2.5).
15. Toutefois, conformément à la règle de l'interprétation objective, c'est le texte de l'initiative qui est déterminant, et non l'intention des auteurs de cette dernière (ATF 143 I 129, consid. 2.2 et les références citées ; Camilla JACQUEMOUD, Les initiants et leur volonté, 2022, pp. 195-203).
16. Si le texte de l'initiative permet plusieurs interprétations, il faut choisir l'interprétation qui correspond le mieux au but et au sens de l'initiative, qui mène à un résultat raisonnable et qui, en même temps, paraît – en l'interprétant d'une manière conforme à la constitution – compatible avec le droit fédéral et avec le droit cantonal. L'initiative doit être validée et soumise au vote populaire si on peut lui accorder un sens qui n'est pas clairement illicite (ATF 139 I 292, consid. 5.7 et les références citées).
17. L'autorité appelée à statuer sur la validité matérielle d'une initiative doit en particulier respecter le principe de la proportionnalité (art. 5, al. 2 Cst.). L'autorité doit donc se demander si l'invalidation de l'initiative est apte, nécessaire et raisonnablement exigible pour protéger la liberté de contenu du vote. D'où l'injonction d'après laquelle il convient d'« 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 de traitement favorable des initiatives ». Le principe de proportionnalité déploie une portée transversale sur le contrôle de la validité (Camilla JACQUEMOUD, Le traitement « favorable » des initiatives populaires, ZBI 121/2020, pp. 407-430).
18. Ainsi et d'une part, l'autorité doit apprécier « favorablement » la validité d'une initiative lorsqu'elle examine le respect de la conformité au droit supérieur, mais également lorsqu'elle examine les autres conditions de validité de l'initiative. L'autorité dispose d'une marge de manœuvre et elle doit se demander s'il est nécessaire d'invalider l'initiative pour protéger la liberté de contenu du vote ou si l'on peut raisonnablement attendre des citoyens qu'ils comprennent l'idée centrale de l'initiative, voire si cela peut être assuré d'une autre manière, par exemple au moyen d'une information suffisante dans la brochure explicative sur les votations. En effet, au moment de l'examen de la validité de l'initiative, l'ensemble du processus d'information préalable à la votation populaire n'a pas encore eu lieu. Partant, la compréhension objective de l'initiative par les électeurs peut encore évoluer. L'expérience montre que durant les phases de collecte des signatures, de traitement au Parlement et de campagne de votation, le comité d'initiative a souvent

tendance à minimiser ou à réinterpréter la demande d'initiative afin de contrer les résistances. Afin de tenir compte de la possibilité d'une évolution de la compréhension de l'initiative par les électeurs, au moment de l'examen de la validité de l'initiative, toutes les initiatives dont le libellé permet une interprétation conforme au droit devraient être déclarées valables (JACQUEMOUD, *op. cit.* in ZBI 121/2020, pp. 407-430 ; Yvo HANGARTNER/Andreas KLEY/Nadja BRAUN BINDER/A. GLASER, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Auflage, 2023, § 2041).

19. D'autre part, en cas d'irrégularité, l'autorité doit si possible éviter d'invalider totalement l'initiative (JACQUEMOUD, *op. cit.* in ZBI 121/2020, pp. 407-430).
20. Il faut également rappeler que la protection des droits dits « populaires » est un sous-aspect essentiel de la liberté d'exercice du vote. Ces droits politiques permettent en effet à un certain nombre de citoyens de contraindre les autorités à organiser un scrutin à propos d'un objet déterminé. Ce faisant, ils assurent que l'ensemble des citoyens puissent exprimer leur volonté, sous la forme d'un vote, à propos de cet objet déterminé. Ce qui n'est autre que la définition même de la liberté de vote (Jacques DUBEY, Droits fondamentaux, Volume II, Bâle 2018, ch. 5115).
21. Ainsi, l'article 34 Cst. confère à tout citoyen actif un droit fondamental à ce qu'une initiative ne soit pas invalidée de manière indue, faute de quoi le droit d'initiative ne serait guère garanti et, par voie de conséquence, le droit d'exercice du vote non plus. Cet aspect de la protection du droit d'initiative a d'abord des conséquences sur la manière dont l'autorité compétente doit examiner la validité d'une initiative, et plus particulièrement sur la manière dont elle doit l'interpréter. On peut parler à cet égard du droit à une interprétation favorable, lequel est parfois exprimé par l'adage *in dubio pro populo*. Ainsi, il suffit qu'une initiative puisse recevoir un sens qui n'apparaisse pas clairement inadmissible pour qu'elle doive être reconnue valable et soumise au vote populaire (DUBEY, *op. cit.*, ch. 5176-5177 et les références citées).
22. L'interprétation conforme au droit supérieur et l'adage *in dubio pro populo* n'autorisent toutefois pas 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. Une interprétation *in dubio pro populo* ne doit pas dénaturer le sens et le but de l'initiative (ATF 143 I 129, consid. 2.2).
23. Ces conditions de validité seront discutées séparément ci-dessous dans l'ordre suivant : (E.) unité de genre, (F.) unité de la matière, (G.) principe de clarté, (H.) conformité au droit et (I.) exécutabilité.

#### **E. Unité du genre**

24. Aux termes de l'article 60, alinéa 2 Cst-GE, l'initiative qui ne respecte pas l'unité du genre est déclarée nulle.
25. 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 ; Stéphane GRODECKI, L'initiative populaire cantonale et municipale à Genève, Bâle, 2008, § 995).

26. En l'espèce, l'IN 202 porte exclusivement sur une modification de la constitution genevoise, en reformulant ses articles 200 et 202, alinéa 2. Il n'y a donc pas de mélange des niveaux normatifs constitutionnel et législatif.
27. Par conséquent, l'IN 202 respecte le principe de l'unité du genre.

#### **F. Unité de la matière**

28. L'article 60, alinéa 3, 1<sup>ère</sup> phrase 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. 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).
29. 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).
30. 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 : 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 (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).
31. 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).
32. En d'autres termes, l'unité de la matière est respectée lorsque :
- une initiative poursuit un seul but (ATF 111 la 196, consid. 3a) ;
  - une initiative concerne une seule thématique dont toutes les propositions sont dans un rapport de connexité (ATF 137 I 200, consid. 2.2) ;

- une initiative – souvent programmatique – expose un objectif et différents moyens pour y parvenir, à condition que ceux-ci ne soient pas trop hétérogènes et qu'un fil conducteur apparaisse dans la proposition.

33. En l'espèce, l'IN 202 propose de modifier les articles 200 et 202, alinéa 2 Cst-GE de la manière suivante :

Article 200 Cst-GE actuel	Article 200 (nouvelle teneur) Cst-GE
<b>Art. 200 Accueil préscolaire</b> L'offre de places d'accueil <b>de jour</b> pour les enfants en âge préscolaire est <b>adaptée</b> aux besoins.	<b>Art. 200 Accueil préscolaire</b> L'offre de places d'accueil pour les enfants en âge préscolaire est <b>gratuite et doit répondre</b> aux besoins.
Article 202 Cst-GE actuel	Article 202 (nouvelle teneur) Cst-GE
<b>Art. 202 Financement</b> <sup>1</sup> Les communes ou groupements de communes financent la construction et l'entretien des structures d'accueil de jour. <sup>2</sup> Le canton et les communes ou groupements de communes en financent l'exploitation après déduction <b>de la participation des parents et</b> d'éventuelles autres recettes.	<b>Art. 202 Financement</b> <sup>1</sup> <i>inchangé</i> <sup>2</sup> Le canton et les communes ou groupements de communes en financent l'exploitation après déduction d'éventuelles autres recettes.

34. Il ressort des modifications constitutionnelles proposées – ainsi que de l'exposé des motifs – que l'IN 202 a pour objectif de soutenir les familles par le biais de 2 mesures :

- une offre *gratuite* de places d'accueil pour les enfants en âge préscolaire, en prévoyant le principe à l'article 200 Cst-GE tout en supprimant la référence à des places d'accueil « de jour » comme cela figure actuellement à ce même article 200, et en supprimant la mention d'une participation des parents à l'article 202, alinéa 2 Cst-GE pour les structures d'accueil exploitées ou subventionnées par le canton et les communes sans toutefois changer la référence à des structures d'accueil « de jour » à l'alinéa 1.
- une offre de places d'accueil pour les enfants en âge préscolaire *répondant aux besoins*.

35. L'IN 202 ne traite ainsi que d'une seule problématique, à savoir l'offre des places d'accueil pour les enfants en âge préscolaire, énonçant comme principes que cette offre doit être gratuite et répondre aux besoins. Les modifications des articles 200 et 202, alinéa 2 Cst-GE ont entre elles un rapport intrinsèque et une indéniable unité de but. Il existe par conséquent un lien de connexité suffisamment étroit entre les différents éléments proposés par l'initiative.

36. Partant, l'IN 202 est conforme au principe de l'unité de la matière.

## G. Principe de clarté

37. 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 cette disposition, 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, qui doit être à même d'apprécier la portée du texte qui lui est soumis, ce qui n'est pas possible s'il est équivoque ou imprécis (ATF 133 I 110, consid. 8 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_146/2020, consid. 4.2 ; ACST/13/2022, consid. 11 et les références citées).

38. 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 (Bénédicte TORNAY, La démocratie directe saisie par le juge, 2008, pp. 115-116).
39. Selon la jurisprudence en matière de droits politiques (Alexandre FLÜCKIGER/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 ; arrêt du Tribunal fédéral 1P.338/2006, consid. 3.6) ;
  - 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.
40. Comme l'observe la doctrine, à Genève et contrairement à ce qui prévaut à l'échelon fédéral ou dans certains cantons, ni la Constitution genevoise, ni la LEDP ne contiennent de règle spécifiquement dédiée au contrôle des titres des initiatives populaires (Stéphane GRODECKI, Brèves réflexions sur le titre d'une initiative populaire, in *Le droit au service de l'humanité : mélanges en l'honneur de Michel Hottelier*, Schulthess 2023 (cit. : GRODECKI, Titre), p. 169 s. ; JACQUEMOUD, *op. cit.*, p. 61 N 155 et les réf. cit. et p. 361 N 870 et les réf. cit.). Il n'en demeure pas moins que la jurisprudence a eu l'occasion de dresser quelques cautions à l'admissibilité des titres des initiatives.
41. Ainsi, le Tribunal fédéral a jugé que le titre d'une initiative n'est pas sans influence sur la liberté de vote protégée par l'article 34, alinéa 2 Cst., dans la mesure où une indication trompeuse sur l'orientation et l'objet de l'initiative peut influencer la libre formation et l'expression de la volonté lors de la votation populaire. Un titre trompeur peut avoir une telle influence car il figure notamment sur le bulletin de vote – sans le texte de l'initiative proprement dit (« *Acceptez-vous l'initiative [titre de l'initiative]* ») – et est utilisé durant la campagne de votation ; le titre apparaît en effet sur les affiches et dans les annonces et est utilisé dans le débat politique. Or, une fois la procédure d'examen de validité d'une initiative terminée, il n'est plus possible de corriger le titre d'une initiative. Aux yeux du Tribunal fédéral, cette circonstance justifie l'examen préalable, par l'autorité de contrôle, du titre et de l'exposé des motifs des initiatives populaires, considérant qu'un titre trompeur peut présenter une certaine similitude avec la problématique d'une question suggestive ou trompeuse dans une initiative, procédé inadmissible. Le fait que les citoyens ne se forment pas leur opinion uniquement sur la base du bulletin de vote et qu'ils disposent de nombreux autres moyens d'information dans le cadre du processus démocratique de formation de l'opinion n'y change rien. Partant, vu la procédure d'examen de validité des initiatives populaires, il appartient en premier lieu aux autorités compétentes d'exclure toute tromperie ou abus. Cela étant, il faut aussi tenir compte du droit des initiants, protégé par l'article 34, alinéa 1 Cst., de choisir librement le titre de leur



initiative. Il n'est pas possible d'imposer des exigences excessives quant au choix du titre d'une initiative et aucun devoir de diligence accru ne s'impose aux initiants. Il n'est pas possible non plus de refuser aux auteurs d'une initiative le choix d'un titre accrocheur et abrégé, voire percutant. Le titre doit permettre d'attirer l'attention des électeurs sur la cause défendue sans que l'on ne soit contraint d'opter pour un titre neutre ne faisant pas référence à l'objectif visé. Ainsi, un titre tel que « *OUI à...* » suivi d'un objectif précis ne peut en soi être taxé de suggestif ou trompeur. Est déterminant le fait de savoir si le titre est susceptible d'induire les électeurs en erreur quant à l'orientation et au contenu de l'initiative. Tel peut être le cas si le titre prête à confusion. Finalement, le Tribunal fédéral a rejeté les griefs portant sur le titre de l'initiative dont il avait à connaître (TF 1P.338/2006 et 1P.582/2006 du 12 février 2007, consid. 3.6, 3.7, 4.2, 5.1 et 5.2 *in fine* et les réf. cit.).

42. Dans un arrêt postérieur, le Tribunal fédéral n'a pas estimé trompeur le titre d'une initiative libellé « *Pas de cadeaux aux multinationales. Initiative pour la suppression des allègements fiscaux* », alors même que ses effets ne se limitaient pas aux seules multinationales. Récemment encore, le Tribunal fédéral s'est référé à ce précédent pour refuser de censurer un titre (TF 1C\_147/2024 du 8 août 2024, consid. 2.6 ; TF 1C\_659/2012 du 24 septembre 2013, consid. 5 ss).
43. S'appuyant sur ce précédent, la doctrine en tire la conclusion que la garantie des droits politiques garantit aussi le droit pour les initiants de choisir un titre résumé et réducteur afin de permettre de procéder à une campagne, notamment avec des slogans sur des affiches. Le titre doit donc permettre de saisir l'objet général de l'initiative et nullement exposer tous les détails. En outre, vu la liberté reconnue aux initiants et considérant que le titre d'une initiative constitue aussi un argument de campagne, ne pas tromper ne signifie pas ne pas être réducteur, accrocheur, minimaliste ou même choquant, ni exiger des initiants qu'ils soient neutres ou renoncent à toute subjectivité. Ne représente pas un danger d'erreur suffisant le titre qui réduit, à un mot d'ordre, l'objectif mentionné dans le texte de l'initiative ou les mesures à prendre pour atteindre cet objectif ; de même, ne crée pas nécessairement une confusion inadmissible un titre polémique, partial ou en forme de proclamation. Sur cette base, la doctrine préconise donc de ne censurer que les titres soulevant des « *tromperies manifestes* », à l'instar du titre d'une initiative populaire qui exprimerait le contraire de son texte. Tant que le titre et le texte de l'initiative portent sur le même domaine et qu'une personne disposant de connaissances moyennes comprend le but de l'initiative d'une manière qui ne soit pas trop éloignée du contenu du texte, le titre de l'initiative demeure admissible ; en d'autres termes, le titre et le texte doivent aller dans le même sens, de sorte que le citoyen lambda, ne disposant pas d'informations supplémentaires spécifiques, ne soit pas induit en erreur, à la lecture du titre, quant à l'intention de l'initiative, par rapport à ce que contient le texte de l'initiative, lequel est seul déterminant (GRODECKI, Titre, p. 170 ss et les réf. cit. ; JACQUEMOUD, *op. cit.*, p. 361 ss N 872 ss et les réf. cit. ; GRODECKI, *op. cit.*, p. 261 s. N 924 et les réf. cit.).
44. Comme toute mesure étatique, le contrôle du titre et de l'exposé des motifs doit demeurer proportionné à l'objectif qu'il poursuit (art. 5, al. 2 Cst.). Pour en apprécier la proportionnalité, il faut tenir compte de la portée générale que la jurisprudence prête à la garantie de la libre formation de la volonté populaire (art. 34, al. 2 Cst.) : dès lors que le Tribunal fédéral retient que « *certaines affirmations exagérées ou même fausses sont inévitables, [...] l'on peut attendre des citoyens qu'ils apprécient les opinions exprimées et qu'ils perçoivent les exagérations* », il est exclu d'exiger que le titre et l'exposé des motifs soient neutres et renoncent à toute subjectivité (JACQUEMOUD, *op. cit.*, p. 362 N 873 et les réf. cit.).
45. S'agissant du texte de l'initiative, la jurisprudence exige qu'il 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 rédigées en termes généraux, même si pour les secondes, certaines imprécisions, voire des contradictions sur des points mineurs, sont tolérables (FLÜCKIGER/GRODECKI, *op. cit.*, p. 56, et les références citées).

46. Selon la doctrine, il ressort des affaires jugées que le Tribunal fédéral veut s'assurer que le peuple comprenne le sens général de l'objet en votation, plutôt que d'interdire les notions juridiques indéterminées et de faire ainsi double emploi avec l'exigence de précision normative découlant du principe de la légalité (FLÜCKIGER/GRODECKI, *op. cit.*, p. 57).
47. Selon ces mêmes auteurs, l'exigence de clarté déduite de l'article 34 Cst. ne devrait être comprise que sous son angle linguistique. Si l'initiative devait être de niveau législatif et porter une atteinte grave aux droits fondamentaux, elle violerait le principe de légalité, et non la liberté de vote garantie à l'article 34 Cst. Les citoyens peuvent en effet former librement leur opinion et voir leur volonté fidèlement et sûrement exprimée autour d'un concept juridique (trop) indéterminé au regard de la légalité (FLÜCKIGER/GRODECKI, *op. cit.*, p. 57-58).
48. Ces auteurs considèrent ainsi que l'exigence de clarté découlant de l'art. 34 Cst. doit se limiter aux aspects linguistiques du texte, en interdisant des formulations incohérentes, incompréhensibles ou contradictoires susceptibles de distordre la libre formation de l'opinion des citoyens et l'expression fidèle et sûre de leur volonté (FLÜCKIGER/GRODECKI, *op. cit.*, p. 57 et 60).
49. Le Tribunal fédéral a précisé que lorsqu'une initiative porte atteinte à un droit fondamental, elle doit être doublement soumise à une exigence de clarté de son texte : clarté linguistique, et clarté normative. Dans le cas d'espèce, les mesures proposées par une initiative genevoise portaient une atteinte grave au droit de propriété garanti par l'article 26, alinéa 1 Cst.. Le Tribunal fédéral a rappelé que toute restriction à un droit fondamental doit reposer sur une base légale (art. 36, al. 1 Cst.). Lorsque l'atteinte est grave, outre que la base légale doit être une loi au sens formel, celle-ci doit être claire et précise. Cette exigence résulte aussi du principe de la légalité, posé de façon générale pour toute l'activité de l'Etat régie par le droit (art. 5 al. 1 Cst.). En d'autres termes, l'exigence d'une base légale ne concerne 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. Pour déterminer quel degré de précision l'on est en droit d'exiger de la loi, il faut tenir compte du cercle de ses destinataires et de la gravité des atteintes qu'elle autorise aux droits fondamentaux. Dans cette affaire, le Tribunal fédéral a jugé que lorsqu'est en jeu la clarté de la proposition soumise au vote, l'adage *in dubio pro populo* n'est d'aucune aide, car le fait de soumettre au peuple une question trop imprécise à certains égards ne permet pas aux citoyens d'exprimer clairement leur volonté. S'ajoute à cela que la marge de manœuvre de l'autorité de contrôle est évidemment plus grande lorsqu'elle examine une initiative non formulée que lorsqu'elle se trouve en présence d'une initiative rédigée de toutes pièces, sous la forme d'un acte normatif (arrêts du Tribunal fédéral 1C\_59/2018 et 1C\_60/2018, consid. 3.1 et les références citées).
50. Enfin et comme exposé ci-dessus (D.) l'autorité doit en tout état apprécier « favorablement » la validité d'une initiative lorsqu'elle examine le respect de la conformité au droit supérieur, mais également lorsqu'elle examine les autres conditions de validité de l'initiative.
51. Par courrier du 9 septembre 2025, le comité d'initiative a été invité à se déterminer sur deux points, à l'aune du respect du principe de clarté.

### **G.1. Notion de « places d'accueil pour les enfants en âge préscolaire »**

52. Le texte actuel de l'article 200 Cst-GE utilise la notion de « *places d'accueil de jour pour les enfants en âge préscolaire* ».
53. Les termes d'accueil préscolaire de l'article 200 Cst-GE visent, selon leur définition, la garde des enfants avant leur entrée en scolarité obligatoire, laquelle a lieu dès l'âge de 4 ans révolus au 31 juillet (art. 55, al. 1 de la loi sur l'instruction publique, du 17 septembre 2015 ; LIP – RS/GE C 1 10).
54. En l'espèce, l'initiative, dans sa proposition de modification de l'article 200 Cst-GE, utilise la notion de « *places d'accueil pour les enfants en âge préscolaire* » et ne reprend pas les termes « *de jour* ».
55. Par ailleurs, tant le titre de l'initiative que l'exposé des motifs utilisent exclusivement le terme de « *crèche* ».
56. Dans le cadre de ses déterminations du 13 octobre 2025, le comité d'initiative relève notamment que « *cette notion n'est pas définie dans la constitution, mais on la retrouve par contre aujourd'hui dans la Loi sur l'accueil préscolaire (LAPr) en son art. 3 (Définitions) pour qualifier essentiellement (art. 3 lettres b et c) des accueils familiaux de jour ou à la journée. Dans le langage familier, l'accueil de jour est utilisé pour parler des « mamans de jour » etc. Or notre initiative vise les crèches. Ainsi quand vous demandez « à quel type d'accueil s'applique la gratuité préconisée ? » nous répondons : comme l'indique le titre même de l'initiative, que cette gratuité – comme d'ailleurs l'exigence d'une offre aux besoins – s'applique aux crèches, soit aux structures d'accueil préscolaire qui accueillent collectivement les enfants d'âge préscolaire (celles qui sont évoqués aujourd'hui dans la LAPr art. 3 lettre a chiffres 1 et 2). Ne sont donc pour nous pas visées par les dispositions de l'initiative les accueils familiaux de jour et autres solutions de garde familiales.* ».
57. Pour rappel, la loi sur l'accueil préscolaire, du 12 septembre 2019 (LAPr – RS/GE J 6 28), qui met en œuvre l'article 200 Cst-GE, s'applique « *à toutes les structures d'accueil soumises à surveillance autorisées à exercer une activité conformément à la législation fédérale et cantonale sur le placement d'enfants hors du milieu familial* » (art. 1, al. 1 LAPr) ainsi qu'à « *l'accueil familial de jour* » (art. 1, al. 2 LAPr).
58. Les structures d'accueil préscolaire sont les institutions qui accueillent collectivement les enfants d'âge préscolaire (art. 3, let. a LAPr) :
  - sont des structures d'accueil préscolaire à prestations élargies, les structures ouvertes au moins 45 heures par semaine, avec repas de midi et une ouverture annuelle sur au moins 45 semaines (ch. 1) ;
  - sont des structures d'accueil préscolaire à prestations restreintes, celles qui ne remplissent pas les 3 conditions cumulatives précitées (ch. 2).
59. L'accueil familial de jour est l'accueil à la journée des enfants assuré à leur domicile par des personnes employées par une structure de coordination ou exerçant leur activité de manière indépendante (art. 3, let. b LAPr).
60. L'exposé des motifs de la LAPr indique que (PL 12197, p. 21 et 22) :

*« L'accueil de jour est utilisé dans la constitution comme terme générique pour définir les différents modes d'accueil pour les enfants en âge préscolaire.*

*[...]*

*Comme décrit ci-après, l'accueil de jour inclut tant l'accueil familial de jour que les structures d'accueil préscolaire, étant précisé que celles-ci reçoivent des enfants d'âge préscolaire durant la journée mais qu'un accueil avec des horaires atypiques (de nuit ou*

*le week-end) pourrait être également envisagé, notamment pour les parents avec des horaires de travail spéciaux.*

*[...]*

*Les places d'accueil sont réparties en trois catégories principales : les structures à prestations élargies, celles à prestations restreintes, enfin l'accueil familial de jour. Les critères définissant ces catégories sont énoncés à la fois dans la loi sur le renforcement de la péréquation financière intercommunale et le développement de l'intercommunalité (LRPFI), du 3 avril 2009, ainsi que dans le règlement sur les structures d'accueil de la petite enfance et sur l'accueil familial de jour, du 21 décembre 2005, et se fondent sur des critères objectifs qui concernent les horaires d'ouverture (élargis ou restreints) ainsi que le type d'accueil (individuel ou collectif). »*

61. En application des principes doctrinaux ci-dessus exposés s'agissant de l'exigence de clarté du texte et en l'absence d'une atteinte à un droit fondamental, il y a lieu de retenir que l'exigence de clarté ne doit être comprise ici que sous son angle linguistique.
62. La notion de « *places d'accueil* » prévue par l'IN 202 nécessitera d'être précisée par le législateur, lors de la mise en œuvre de l'IN 202, si elle est adoptée par le corps électoral. En effet, les termes utilisés laissent une marge de manœuvre. Ainsi, le législateur pourrait décider de limiter la notion, et en conséquence la gratuité prévue par l'initiative, aux structures d'accueil préscolaire collectif à prestations élargies que l'on connaît aujourd'hui sous le terme de crèches, pour suivre ce qui ressort directement du titre et de l'exposé des motifs de l'IN 202. Il pourrait également choisir d'inclure dans la notion les structures d'accueil préscolaire collectif à prestations restreintes que l'on connaît aujourd'hui sous les termes de garderies ou jardin d'enfants, pour suivre les explications du comité d'initiative dans sa détermination du 13 octobre 2025, comme il pourrait en rester à la définition actuelle de la LAPr incluant les structures à prestations élargies soit les crèches, structures à prestations restreintes soit les jardins d'enfants ou les garderies, et accueil familial de jour ou encore décider une mise en œuvre selon un nouveau système.
63. Les termes de « *places d'accueil* » de l'IN 202 permettent toutefois de comprendre l'idée générale et ne constituent ainsi pas une formulation incohérente, incompréhensible ou contradictoire susceptible de distordre la libre formation de l'opinion des citoyens et l'expression fidèle et sûre de leur volonté.
64. Au vu de la marge de manœuvre laissée par l'initiative pour sa mise en œuvre, se pose la question de la clarté du titre de l'IN 202.
65. En effet, si le titre de l'initiative ne permet pas de se rendre compte immédiatement qu'en l'absence de modification légale spécifique en ce sens les effets de l'article 200 de l'IN 202 ne se limiteraient pas aux « crèches », il n'est pas pour autant trompeur, présentant un lien avec le texte et l'objet de l'IN 202 ainsi que répondant au but visé par les initiants.
66. Un tel titre ne fonde pas un danger d'erreur ou un risque de confusion inacceptable pour les citoyens.
67. Relevons encore que la mention d'accueil « de jour » demeure à l'article 202 Cst-GE. En effet, l'alinéa 1 n'ayant pas été modifié par l'initiative, l'alinéa 2 se réfère au financement de l'exploitation des structures d'accueil « de jour ». Ainsi, on ne retrouve pas les mêmes termes à l'article 200 et à l'article 202. Toutefois, les notions d'« accueil préscolaire », « accueil de jour » ou « accueil » se recoupent dans les dispositions constitutionnelles actuelles. Et l'article actuel 202 Cst-GE, en ce qu'il concerne le financement de l'exploitation des structures « d'accueil de jour » par le canton et les communes ou groupements de communes, vise, selon les termes de la disposition, uniquement les « structures » d'accueil préscolaire, soit celles qui accueillent collectivement les enfants d'âge préscolaire.

68. En conséquence, quelle que soit la manière dont on pourrait mettre en oeuvre l'IN 202 (pour englober tous les types d'accueil préscolaire connus aujourd'hui dans la LAPr ou uniquement les structures d'accueil préscolaire qui accueillent collectivement les enfants d'âge préscolaire ou encore uniquement les crèches), l'interprétation de l'article 202 Cst-GE ne change pas avec l'IN 202.
69. Au demeurant, il sera rappelé que la compréhension objective de l'initiative par les électeurs pourra encore évoluer, en particulier au moment de la campagne de votation et par le biais de la brochure explicative si l'IN 202 devait être soumise au corps électoral.

## **G.2. Notion d'une offre qui « doit répondre aux besoins »**

70. L'article 200 Cst-GE actuel provient du contreprojet (L 10895) à l'IN 143 « Pour une véritable politique d'accueil de la Petite enfance ! ».
71. S'il est vrai que la formulation d'offre « adaptée aux besoins » est une notion indéterminée, les interprétations historique et téléologique donnent une réponse claire au sens qu'il faut lui donner. Comme cela ressort du rapport de majorité ainsi que des deux rapports de minorité concernant l'IN143-D et le PL 10895 et des débats du Grand Conseil lors de sa séance du 15 décembre 2011, l'offre de places d'accueil de jour adaptée « aux besoins » est une des importantes distinctions par rapport à l'IN 143, laquelle prévoyait le « droit à une place d'accueil de jour » « répondant à la demande ». Le rapport de la majorité indique notamment que « Faire référence au besoin, plutôt qu'à la demande, n'est pas qu'une simple coquetterie rhétorique. La demande se rapporte au vœu exprimé par les familles de placer leur(s) enfant(s) dans un lieu d'accueil. Le besoin implique une nécessité, qui peut être plus ou moins impérieuse, mais qui peut être l'objet d'un examen » (IN 143-D PL 10895, p. 4). Selon ces travaux, le constituant a, par ailleurs, sciemment refusé d'inscrire dans la constitution les « besoins des familles », préférant demeurer plus vague avec uniquement le terme « besoins », lequel pouvait être compris comme se rapportant à tous les acteurs intéressés dans le domaine.
72. En l'espèce, l'article 200 Cst-GE de l'IN 202 propose que l'offre des places d'accueil pour les enfants en âge préscolaire « doit répondre aux besoins », en lieu et place de « est adaptée aux besoins » comme prévu par le texte actuel de la disposition constitutionnelle.
73. La question se pose donc de savoir si la notion de besoin doit se lire autrement que dans le texte actuel de la constitution.
74. Invités à préciser la notion, le comité d'initiative a indiqué, dans le cadre de ses déterminations du 13 octobre 2025 : « Cela institue évidemment un droit à une place d'accueil ».
75. L'exposé des motifs, pour sa part, fait le parallèle avec l'école obligatoire (et gratuite) qui doit offrir une place à chaque enfant qui en fait la demande.
76. L'on peut se poser la question de savoir pour quelles raisons les initiants n'ont pas proposé une modification de l'article 200 Cst-GE introduisant clairement la notion d'offre d'accueil répondant à la « demande » – sous-entendue des parents –, voire de droit à une place d'accueil en reprenant, par exemple, la formulation de l'IN 143 « Chaque enfant en âge préscolaire a droit à une place d'accueil de jour », laquelle correspond très précisément à la création d'un droit qu'ils appellent de leurs vœux.
77. Cela étant, en application des principes doctrinaux ci-dessus en lien avec l'exigence de clarté du texte et en l'absence d'une atteinte à un droit fondamental, il y a lieu de retenir que l'exigence de clarté ne doit être comprise ici que sous son angle linguistique.
78. A cet égard, il y a certes lieu de retenir que l'article 200 de l'IN 202, en ce qu'il indique « doit répondre aux besoins », comporte une incertitude, au regard de l'interprétation de l'actuel article 200 Cst-GE.

79. Cette incertitude ne naît toutefois qu'au regard de l'historique de la disposition (avec le choix de la notion de « *besoin* » plutôt que de celle de « *demande* ») et non de la simple lecture du texte de l'IN 202. Elle ne s'apparente ainsi pas à une formulation incohérente, incompréhensible ou contradictoire susceptible de distordre la libre formation de l'opinion des citoyens et l'expression fidèle et sûre de leur volonté.
80. Enfin, il sera rappelé que la compréhension objective de l'initiative par les électeurs pourra encore évoluer, en particulier au moment de la campagne de votation et par le biais de la brochure explicative si l'IN 202 devait être soumise au corps électoral.
81. Pour le surplus et conformément à ce qui sera exposé ci-dessous (**H.3**), l'existence d'un droit constitutionnel à obtenir des places d'accueil est nécessaire pour pouvoir accorder la gratuité de ces places d'accueil. En l'absence d'un tel droit, on risque de créer une inégalité de traitement entre les parents ayant obtenu une place en crèche et ceux qui n'ont pas eu cette possibilité.
82. Dans une interprétation favorable de l'initiative, il s'agit ainsi également de la seule interprétation pouvant être retenue.

### **G.3. Conclusion intermédiaire**

83. L'analyse ci-dessus démontre que les articles 200 et 202, alinéa 2 Cst-GE tels que proposés par l'IN 202 ne sont ni incompréhensibles ni contradictoires et qu'il en va de même pour le titre de l'initiative. Il y a lieu ainsi de retenir qu'ils sont suffisamment clairs et que les titulaires des droits politiques sont à même d'en apprécier la portée, dès lors que le langage choisi est non équivoque.
84. Certes, certaines notions pourront être précisées par le législateur dans le cadre de la mise en œuvre de ces normes constitutionnelles. Elles n'empêchent cependant pas les électeurs de comprendre le sens général de l'objet en votation, *a fortiori* au vu des explications qui pourront – et devront – être données préalablement à une éventuelle votation populaire, notamment dans le cadre de la brochure explicative.
85. Au vu de ce qui précède, il y a lieu de retenir que l'IN 202 respecte le principe de clarté.

## **H. Conformité au droit**

### **H. 1. Principes généraux**

86. 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. La constitution emploie la notion de nullité. Matériellement, il s'agit cependant d'une invalidation (GRODECKI, *op. cit.*, § 1181).
87. L'article 60, alinéa 4 Cst-GE codifie les principes généraux en matière de droits politiques dégagés par la jurisprudence du Tribunal fédéral, pour lesquels 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, consid. 2.1).
88. S'agissant du droit fédéral, toutes les initiatives doivent respecter la répartition des compétences entre les cantons et la Confédération (art. 3 et 49 Cst.), les droits fondamentaux et l'ensemble de la législation fédérale (GRODECKI, *op. cit.*, p. 305). En vertu du principe de la 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 (ATF 143 I 129, consid. 2.1 ; ATF 142 II 369, consid. 2.1 in JdT 2017 I 55 ; ATF 133 I 286, consid. 3.1 et les références citées ; arrêts du Tribunal fédéral 1C\_659/2012, consid. 4.1, 1C\_357/2009, consid. 2.1).

89. 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/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/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, consid. 4).

## **H.2. Conformité au droit international**

90. Conformément à l'article 5, alinéa 4 Cst., la Confédération et les cantons doivent respecter le droit international. Cet alinéa instaure le principe de la primauté du droit international (Jean-François AUBERT/Pascal MAHON, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, 2003, art. 5, no 17 et ss).
91. En l'espèce, aucune convention internationale ne régit directement la matière concernée par l'IN 202.
92. Dès lors, l'IN 202 respecte le droit international.

## **H.3. Conformité au droit fédéral**

93. 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.).

### **a) De la compétence des cantons en matière d'accueil préscolaire**

94. Conformément à l'article 3 Cst., les cantons exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération. La Confédération accomplit les tâches que lui attribue la constitution (art. 42, al. 1 Cst.). Les cantons définissent les tâches qu'ils accomplissent dans le cadre de leurs compétences (art. 43 Cst.).
95. En vertu du principe de la 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 (ATF 143 I 403, consid. 7.1 et les références citées).
96. Selon l'article 41, alinéa 1, lettre c Cst., la Confédération et les cantons s'engagent, en complément de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée, à ce que les familles en tant que communautés d'adultes et d'enfants soient protégées et encouragées. Parmi

les mesures de protection et d'encouragement des familles, sont susceptibles de figurer, hormis le droit à des allocations familiales ou l'assurance-maternité (cf. art. 116 Cst.), d'autres formes de subsides de l'Etat, des mesures, également fiscales, visant à concilier la vie familiale avec le monde du travail, des congés parentaux, des horaires de travail plus flexibles et la garantie du poste de travail, le droit à une place en crèche pour l'enfant en bas âge, des solutions de garde pour les enfants durant les heures de travail, le subventionnement de logements familiaux et la promotion de la formation et consultation pour parent (Gregor T. CHATTON, in *Commentaire Romand Constitution fédérale*, 2021, n. 43 ad art. 41 Cst.).

97. Selon l'article 41, alinéa 3 Cst., la Confédération et les cantons s'engagent en faveur des buts sociaux dans le cadre de leurs compétences constitutionnelles et des moyens disponibles. L'article 41 Cst. n'assigne ainsi pas de nouvelles compétences en faveur de la Confédération mais se réfère à la répartition des compétences législatives préexistante. La Confédération ne peut agir et légiférer dans les domaines mentionnés que si elle peut se fonder sur une autre norme de la constitution qui lui en attribue la compétence (CHATTON, *op. cit.*, n. 17 ad art. 41 Cst. et les références citées).
98. Si l'article 41 Cst. reconnaît une large marge d'appréciation à l'Etat et à ses autorités et agents quant à la manière de mettre en œuvre les buts sociaux dans le cadre de leurs compétences respectives, il n'en requiert pas moins que ces acteurs prennent en considération les buts sociaux et s'efforcent à les réaliser au mieux lorsqu'ils légifèrent, appliquent ou disent le droit, tant dans le domaine du droit social que dans les autres domaines de l'activité étatique susceptibles d'exercer une influence sur la poursuite desdits objectifs (CHATTON, *op. cit.*, n. 24 ad art. 41 Cst. et les références citées).
99. Ce sont les lois et les ordonnances fédérales et cantonales (voire communales), qui viennent véritablement donner corps aux notions relativement indéterminées et programmatique prévues à l'article 41 Cst. (CHATTON, *op. cit.*, n. 29 ad art. 41 Cst. et les références citées).
100. Le but social de l'article 41, alinéa 1, lettre c Cst. est partiellement concrétisé par la clause d'attribution de compétences de l'article 116 Cst., selon laquelle, « [d]ans l'accomplissement de ses tâches, la Confédération prend en considération les besoins de la famille. Elle peut soutenir les mesures destinées à protéger la famille » (al. 1) ; l'alinéa 2 consacre une compétence fédérale en matière d'allocations familiales, l'alinéa 3 en matière d'assurance-maternité, tandis que l'alinéa 4 autorise la Confédération à déclarer obligatoire l'affiliation à ses régimes (CHATTON, *op. cit.*, n. 41 ad art. 41 Cst.).
101. L'intitulé « Allocations familiales et assurances-maternité » se rapporte aux deux compétences législatives spécifiques attribuées par l'article 116, alinéa 2 et 3 Cst., dont le contenu est précisé à l'article 116, alinéa 4 Cst. ; il ne se réfère, en revanche, pas réellement à l'article 116, alinéa 1 Cst., ce qui s'explique par la force normative moindre que revêt cet alinéa comparativement à ceux qui le suivent (Stéphanie PERRENOUD, in *Commentaire Romand Constitution fédérale*, 2021, n. 2 ad art. 116 Cst.).
102. La seconde phrase de l'article 116, alinéa 1 Cst. attribue la compétence à la Confédération pour fournir des prestations de soutien en faveur des familles. Cette compétence a été introduite dans le cadre de la réforme de la Constitution. Alors que l'article 34quinquies, alinéa 1 de l'ancienne Constitution ne contenait que la première partie de l'alinéa et donnait uniquement mandat à la Confédération de prendre en compte les besoins de la famille sans attribution de compétence, le législateur a décidé de compléter ainsi la disposition. Ce complément a été motivé par le fait que l'article 34quinquies, alinéa 1 aCst., avait été considéré à diverses reprises comme un fondement constitutionnel justifiant une intervention de la Confédération dans le domaine de la protection de la famille. La loi fédérale sur les centres de consultation en matière de grossesse, du 9 octobre 1981 (RS 857.5) ou le soutien aux organisations familiales actives



en matière de politique familiale se sont notamment fondés sur l'article 34quinquies aCst. En ajoutant une seconde phrase à l'article 116, alinéa 1 Cst., on a voulu, d'une part, prendre en compte cette pratique et, d'autre part, permettre explicitement à la Confédération de soutenir les mesures destinées à protéger la famille. Cette compétence n'est qu'une compétence de soutien : ce qui signifie qu'elle n'autorise la Confédération à agir que pour soutenir des efforts entrepris par des tiers. Elle ne permet pas à la Confédération de créer elle-même de places d'accueil ou d'être seule à les financer (Initiative parlementaire, Incitation financière pour la création de places d'accueil pour enfants en dehors du cadre familial, Rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national, du 22 février 2002, 00.403, p. 3955 et s.).

103. La compétence de la Confédération dans le domaine de la protection de la famille visée à l'article 116, alinéa 1, 2e phrase Cst. est parallèle, mais subsidiaire, à celle des cantons (Message relatif à l'initiative populaire «Pour un accueil extrafamilial des enfants qui soit de qualité et abordable pour tous (initiative sur les crèches)», du 14 juin 2024, 24.058, FF 2024 1659, p. 8).
104. Dans le cadre de cette compétence fédérale et en réponse à l'initiative parlementaire déposée, le 22 mars 2000, par la conseillère nationale Jacqueline Fehr, sous forme de demande conçue en termes généraux, qui, au vu du manque généralement admis de possibilités d'accueil extra-familial, demandait à la Confédération de mettre en place un programme d'impulsion à la création de places d'accueil pour les enfants (cf. 00.403, précédemment cité, p. 3927), l'Assemblée fédérale a adopté, le 4 octobre 2002, la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants (LAAcc – RS 861), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2003 et dont la durée de validité, initialement de 8 ans, a été prolongée jusqu'au 31 décembre 2026 (art. 10 LAAcc).
105. Ce programme d'impulsion d'une durée limitée visant à encourager la création de places d'accueil pour les enfants et ainsi permettre aux parents de mieux concilier famille, travail ou formation, s'inscrit clairement dans les limites de la compétence de la Confédération fondée sur l'article 116, alinéa 1 Cst..
106. Selon la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants, du 4 octobre 2002 (LAAcc – RS 861), ainsi que son ordonnance d'application, du 25 avril 2018 (OAAcc – RS 861.1), la Confédération entend favoriser une meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle ou formation. Dans ce but, elle octroie, dans la limite des crédits ouverts, des aides financières à la création de places d'accueil extra-familial pour enfants, à l'augmentation des subventions cantonales et communales à l'accueil extra-familial pour enfants, à condition que les frais à la charge des parents pour la garde des enfants par des tiers puissent ainsi être réduits, ainsi qu'aux projets visant une meilleure adéquation de l'offre d'accueil extra-familial aux besoins des parents (art. 1 LAAcc).
107. Ainsi que prévu à l'article 1, alinéa 2 LAAcc, le financement de la Confédération ne fait que compléter les autres sources de financement. Il appartient aux cantons et aux communes de décider s'ils souhaitent bénéficier de ce soutien et s'ils souhaitent proposer une offre de structure d'accueil parascolaire.
108. Ces aides financières sont destinées en priorité aux structures nouvelles. Elles peuvent être allouées également aux structures existantes qui augmentent leur offre de façon significative (art. 2, al. 2 LAAcc). Les aides financières à l'augmentation des subventions cantonales et communales à l'accueil extra-familial pour enfants peuvent être octroyées aux cantons qui garantissent l'augmentation de la somme des subventions versées par le canton et les communes à l'accueil extra-familial pour enfants dans le but de réduire les frais à la charge des parents pour la garde des enfants par des tiers. L'année civile précédant l'octroi des aides financières sert de référence pour la comparaison. Les

contributions des employeurs à l'augmentation des subventions sont prises en compte si elles sont prescrites légalement par les cantons ou les communes (art. 3a, al. 1 LAAcc).

- 109. La LAAcc ne prévoit pas que la Confédération crée elle-même les places d'accueil ou même qu'elle les finance toute seule.
- 110. En effet, le développement des places d'accueil relève des compétences cantonales et communales (Rapport 00.403, précédemment cité, p. 3926).
- 111. Les cantons et les communes, responsables de l'accueil extra-familial des enfants, peuvent ancrer le droit à une place d'accueil préscolaire dans leur législation.
- 112. Ainsi, la Confédération peut soutenir les cantons et les communes dans le financement des structures de jour, mais ne peut leur imposer de mettre en place une offre.
- 113. En l'espèce, les propositions de l'IN 202 prévoient la gratuité de l'offre des places d'accueil pour les enfants en âge préscolaire et une offre devant répondre aux besoins.
- 114. La matière concernée par l'IN 202 appartient ainsi à un domaine qui est de la compétence des cantons.
- 115. En outre, le droit fédéral n'interdit pas aux cantons de prévoir la gratuité de l'accueil préscolaire.
- 116. En conséquence, l'IN 202 respecte la répartition constitutionnelle des compétences.

*b) De l'égalité de traitement*

- 117. Selon l'article 8 Cst., tous les êtres humains sont égaux devant la loi (al. 1). Nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de son origine, de sa race, de son sexe, de son âge, de sa langue, de sa situation sociale, de son mode de vie, de ses convictions religieuses, philosophiques ou politiques ni du fait d'une déficience corporelle, mentale ou psychique (al. 2).
- 118. Un arrêté de portée générale viole le principe de l'égalité de traitement consacré à l'article 8, alinéa 1 Cst. lorsqu'il établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou qu'il omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante (ATF 142 I 195, consid. 6.1). La question de savoir s'il existe un motif raisonnable pour une distinction peut recevoir des réponses différentes suivant les époques et les idées dominantes. Le législateur dispose d'un large pouvoir d'appréciation dans le cadre de ces principes (ATF 137 I 167, consid. 3.5 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_188/2018 du 13 février 2019, consid. 5.1).
- 119. Une discrimination au sens de l'article 8, alinéa 2 Cst. est réalisée lorsqu'une personne est juridiquement traitée de manière différente, uniquement en raison de son appartenance à un groupe déterminé historiquement ou dans la réalité sociale contemporaine, mise à l'écart ou considérée comme de moindre valeur. La discrimination constitue une forme qualifiée d'inégalité de traitement de personnes dans des situations comparables, dans la mesure où elle produit sur un être humain un effet dommageable, qui doit être considéré comme un avilissement ou une exclusion, car elle se rapporte à un critère de distinction qui concerne une part essentielle de l'identité de la personne intéressée ou à laquelle il lui est difficilement possible de renoncer (ATF 143 I 129, consid. 2.3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C\_198/2023 du 7 février 2024, consid. 7.1).
- 120. En l'espèce, l'IN 202 prévoit la gratuité de l'accueil préscolaire. Et, comme nous l'avons vu au chapitre G.2. ci-dessus, que la mise en œuvre de l'IN 202 aille dans le sens où seules les crèches seraient retenues par le législateur ou tout l'accueil préscolaire, il faut

comprendre l'IN 202 comme octroyant un droit aux parents à obtenir une place pour leurs enfants en âge préscolaire.

121. Pour respecter l'égalité de traitement, c'est d'ailleurs la seule interprétation de l'IN 202 que l'on pourrait retenir. En effet, alors qu'en l'absence de droit constitutionnel à obtenir une place d'accueil préscolaire, il ne serait pas concevable d'accorder la gratuité de ces places d'accueil pour les parents qui en bénéficient, sous peine de créer une inégalité de traitement entre les parents ayant obtenus une telle place et ceux qui n'ont pas eu cette possibilité, au contraire, si un canton décide de prévoir la gratuité de l'accueil préscolaire, cela implique que cette prestation doit être fournie sans discrimination.
122. En conséquence, l'IN 202 respecte l'égalité de traitement.
123. Au vu de ce qui précède il sera retenu que l'IN 202 respecte le droit fédéral.

#### **H.4. Conformité au droit intercantonal**

124. Les conventions intercantionales doivent également être respectées par les initiatives, aussi longtemps qu'elles n'ont pas été dénoncées (GRODECKI, *op. cit.*, § 1069).
125. En l'espèce, aucune convention intercantonale ne régit directement la matière concernée par l'IN 202 et en particulier n'interdit de prévoir la gratuité des places d'accueil pour les enfants en âge préscolaire ni que l'offre doit répondre aux besoins.
126. Dès lors, l'IN 202 respecte le droit intercantonal.

#### **H.5. Conformité au droit cantonal**

127. Dans la mesure où l'IN 202 est une initiative de rang constitutionnel, la question de la conformité au droit cantonal – respectivement de l'éventuelle incidence de l'initiative sur le droit cantonal en vigueur – ne se pose pas.

### **I. Exécutabilité**

128. 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, consid. 3.1 et les références citées ; ACST/14/2017). Pour juger de cette question, il y a lieu 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 sera soumise au vote populaire (ATF 128 I 190, consid. 5.1 et les références citées ; GRODECKI, *op. cit.*, § 1079).
129. En l'espèce, l'exécutabilité de l'IN 202 ne pose pas de difficulté insurmontable du point de vue de sa mise en œuvre. En effet, aucune impossibilité matérielle ou juridique ne ressort du texte de l'initiative si bien que celle-ci doit être considérée comme exécutable au sens de la jurisprudence du Tribunal fédéral.
130. Il est ainsi possible de modifier la Cst-GE et de mettre en œuvre les modifications prévues dans le sens visé par l'initiative.

131. Partant, l'IN 202 est exécutable.

### III. CONCLUSION

132. Toutes les conditions de validité étant réalisées, l'IN 202 sera donc déclarée valide.

133. Conformément à l'article 92A, alinéa 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 202 « Pour la gratuité des crèches » 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  
Grand Conseil  
CHA/DAJ  
FAO  
Tous

1 ex.  
2 ex.  
1 ex.  
1 ex.  
1 ex.



Certifié conforme

La chancelière d'Etat :